

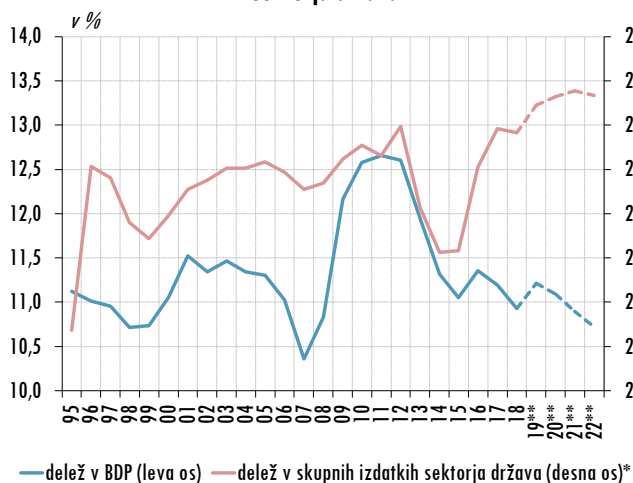
2.1 Stroški dela v sektorju država

Sredstva za zaposlene kot druga največja kategorija izdatkov sektorja država²⁴ pomembno vplivajo na javnofinančno vzdržnost, hkrati je od njihovega učinkovitega upravljanja odvisno zagotavljanje kakovostnih javnih storitev. Ob občutnem povečanju zadolženosti sektorja država od začetka krize in izrazitih demografskih sprememb postaja manevrski prostor javnih financ vedno bolj omejen. V sistemu javnih storitev, večinoma financiranim z javnimi sredstvi, je za zagotavljanje vzdržnosti javnih financ izrednega pomena učinkovito upravljanje s sredstvi za zaposlene. V Sloveniji je zasledovanje teh ciljev – vzdržnosti javnih financ in učinkovitega upravljanja – pogosto medsebojno izključujoče. Učinkovit sistem upravljanja s sredstvi za zaposlene, ki bo zagotovil ustrezno raven kakovosti javnih storitev na stroškovno učinkovit način, tako predstavlja eno ključnih strukturnih sprememb, potrebnih za doseganje dolgoročne vzdržnosti javnih financ in povečanje blaginje prebivalstva. Kratka analiza je sestavljena iz treh delov: (i) pregleda gibanja sredstev za zaposlene v preteklosti in mednarodne primerjave; (ii) ocene njihovega vpliva na javne finance oziroma na vodenje proticiklične fiskalne politike; (iii) ocene učinkovitosti sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene v Sloveniji.

2.1.1 Pregled gibanja sredstev za zaposlene v sektorju država in mednarodna primerjava

Na dinamiko sredstev za zaposlene sta ključno vplivala dva dogodka, uvedba enotnega plačnega sistema leta 2008 in sprejem varčevalnih ukrepov leta 2012. Pred letom 2008 je bil njihov delež v skupnih izdatkih in v BDP precej stabilen, na kar je poleg pogajanj o vzpostavitvi enotnega plačnega sistema vplivalo tudi zagotavljanje makroekonomske stabilnosti pred prevzemom evra.²⁵ Uvedba enotnega plačnega sistema leta 2008, ki je sovpadla z začetkom gospodarske krize, je pospešila rast sredstev za zaposlene in skupaj z močnim padcem prihodkov ter z delovanjem avtomatskih stabilizatorjev prispevala k poslabšanju salda sektorja država. S sprejemom varčevalnih

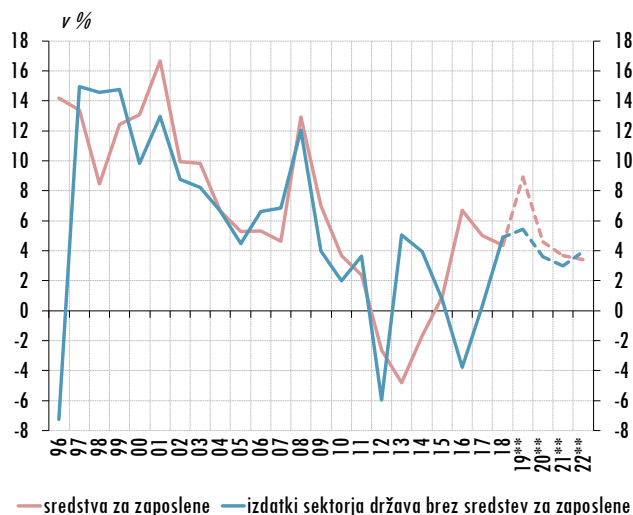
Slika 2.1: Delež sredstev za zaposlene v BDP in izdatkih sektorja država



— delež v BDP (leva os) — delež v skupnih izdatkih sektorja država (desna os)*

Opombi: *brez izdatkov za sanacijo bank v letih 2013 in 2014. **napoved MF Program stabilnosti 2019 (april 2019).
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 2.2: Rast sredstev in izdatkov* brez sredstev za zaposlene



— sredstva za zaposlene — izdatki sektorja država brez sredstev za zaposlene

Opombi: *brez izdatkov za sanacijo bank v letih 2013 in 2014. **napoved MF Program stabilnosti 2019 (april 2019).
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

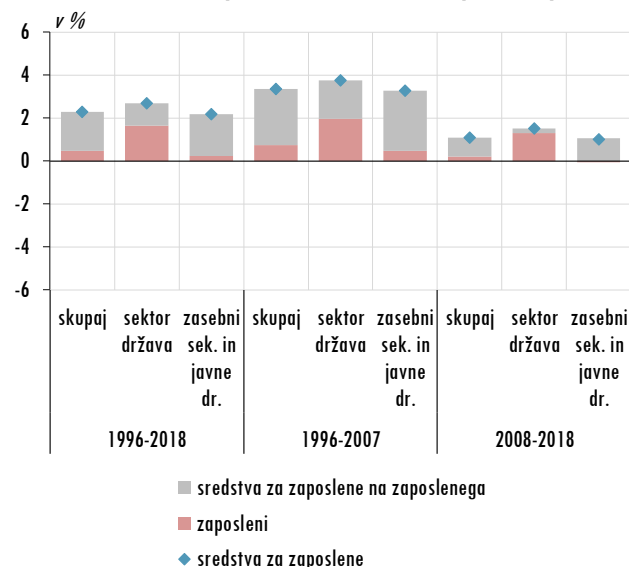
²⁴ Sredstva za zaposlene so v letu 2018 predstavljala 25,8 % vseh izdatkov sektorja država. Socialna nadomestila, kot največja kategorija pa 39 %.

²⁵ Več o dejavnikih in gibanju mase plač v javnem sektorju od leta 2002 glej UMAR Ekonomski izzivi 2018, str. 11–13.

ukrepov so se sredstva za zaposlene v obdobju 2012–2014 zmanjšala, kar predstavlja tudi edino obdobje, ko so kontinuirano zaostajala za rastjo ostalih izdatkov. Obdobje po letu 2014 je zaznamovalo postopno sproščanje varčevalnih ukrepov, rast sredstev za zaposlene pa je od leta 2016 znatno presegala rast ostalih izdatkov. Podobna gibanja naj bi se po projekcijah Programa stabilnosti 2019 nadaljevala tudi v naslednjih letih, tako da naj bi se njihov delež v skupnih izdatkih povečal na najvišjo raven doslej. Tako se ob potrebi po zagotavljanju vzdržnih javnih financ omejuje možnost za povečanje ostalih izdatkov in zmanjšuje manevrski prostor fiskalne politike. Hkrati izkušnje iz pretekle krize kažejo, da je ob morebitni nižji gospodarski rasti od napovedane znižanje sredstev za zaposlene težko doseči in ima negativne posledice tako za kakovost javnih storitev kot za vodenje ustrezne proticiklične fiskalne politike.

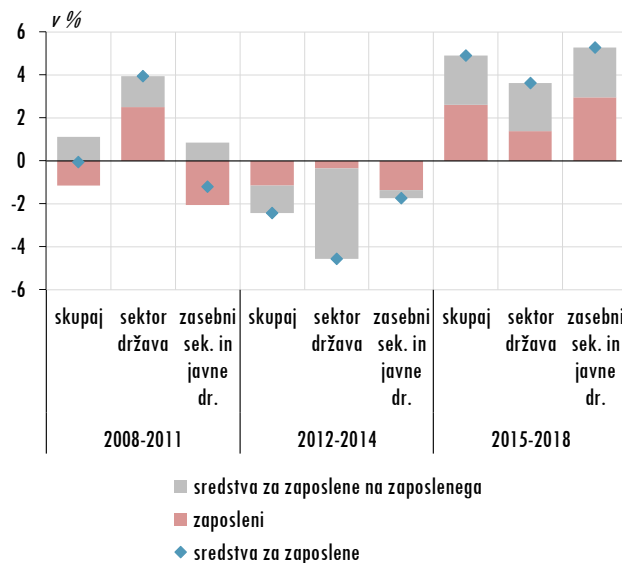
V obdobju po letu 2000 je bilo skupno povečanje sredstev za zaposlene v sektorju država in gospodarstvu podobno ob precej drugačni strukturi rasti.²⁶ Do leta 2000 je rast sredstev za zaposlene v sektorju država precej presegala rast v gospodarstvu, in sicer predvsem zaradi občutnega padca zaposlenosti v slednjem. Po letu 2000 je realna rast v sektorju država v podobno veliki meri izhajala iz povečanja zaposlenosti in sredstev na zaposlenega, v gospodarstvu pa skoraj izključno iz povečanja sredstev na zaposlenega. Po letu 2008 se je rast sredstev za zaposlene v obeh delih nacionalnega gospodarstva v povprečju občutno upočasnila, razdelimo pa ga lahko na tri podobdobja z različno dinamiko. V prvem obdobju krize (2008–2011) so se sredstva za zaposlene v sektorju država še povečala. Ob visoki rasti zaposlenosti, so se zaradi odprave plačnih nesorazmerij povišala tudi sredstva na zaposlenega. Drugo obdobje krize (2012–2014) je zaznamovalo znižanje, ki je izhajalo zlasti iz znižanja sredstev na zaposlenega kot posledica sprejetja varčevalnih ukrepov v letu 2012. V gospodarstvu je znižanje v celotnem obdobju krize do leta 2014 izhajalo zlasti iz padca zaposlenosti. Od leta 2015 se je realna rast skupnih sredstev za zaposlene okrepila in v povprečju presegala tudi rast v predkriznem obdobju. V sektorju država je bila v večji meri posledica sproščanja varčevalnih ukrepov na področju plač, v gospodarstvu pa je bila bolj enakomerno porazdeljena med plače in zaposlenost.

Slika 2.3: Povprečna letna realna rast po obdobjih



Vir: SURS, preračuni FS.

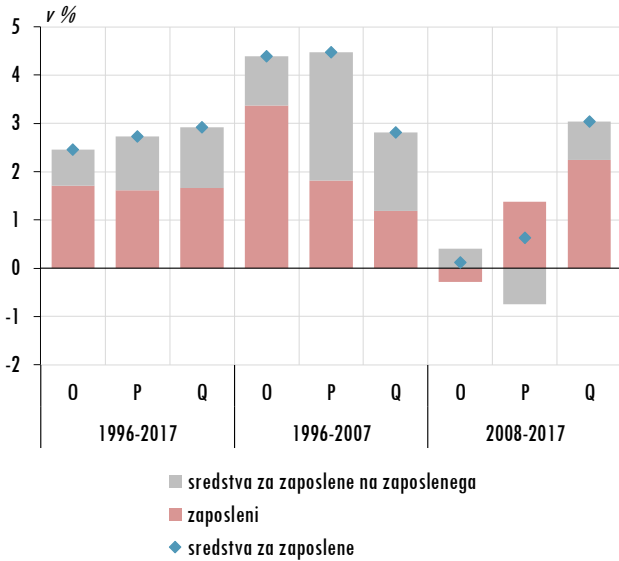
Slika 2.4: Povprečna letna realna rast po obdobjih



Vir: SURS, preračuni FS.

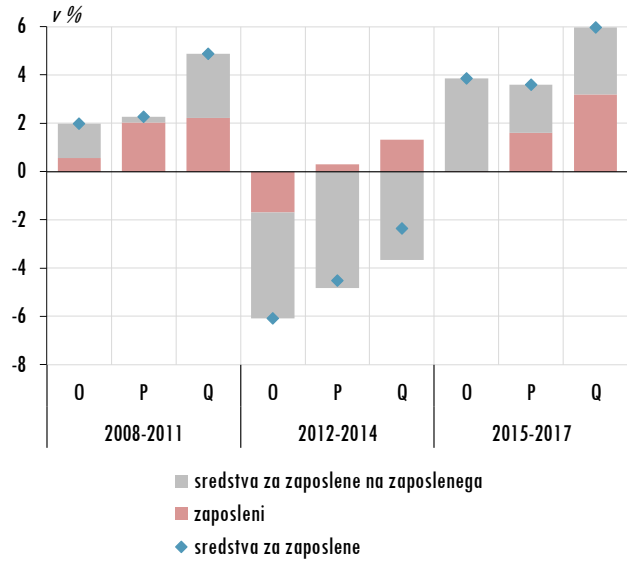
²⁶ V pregledu razdelimo nacionalno gospodarstvo na sektor država ter na zasebni sektor in javne družbe, ki ga poimenujemo »gospodarstvo«.

Slika 2.5: Povprečna letna realna rast po obdobjih



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 2.6: Povprečna letna realna rast po obdobjih



Vir: SURS, preračuni FS.

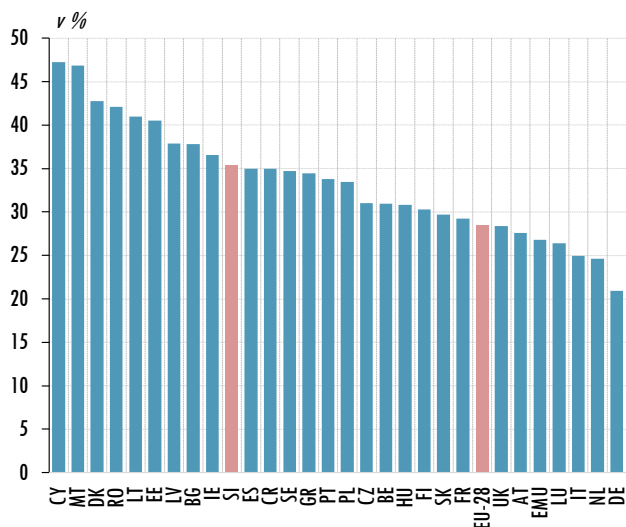
Znotraj dejavnosti sektorja država se je gibanje sredstev za zaposlene v posameznih obdobjih precej razlikovalo.²⁷ V obdobju do leta 2007 je realna rast sredstev za zaposlene v dejavnosti javne uprave in izobraževanja presegala rast v zdravstvu in socialnem varstvu. Od leta 2008 se je v prvih dveh dejavnostih občutno upočasnila,²⁸ v zdravstvu in socialnem varstvu pa je v povprečju ostala na podobni ravni kot pred krizo. Obdobje 2012–2014 so dinamiko v vseh treh dejavnostih zaznamovali varčevalni ukrepi na področju sredstev na zaposlenega, zaposlenost pa se je zmanjšala le v dejavnosti javne uprave. Od leta 2015 se je s postopnim sproščanjem varčevalnih ukrepov ter omejitev pri zaposlovanju povprečna letna realna rast sredstev za zaposlene okrepila na predkrizno raven, v zdravstvu in socialnem varstvu pa jo je tudi občutno presegla. V dejavnosti javne uprave je v celoti izhajala iz povečanja sredstev na zaposlenega, ki je bilo tudi največje med vsemi tremi dejavnostmi javnih storitev. V izobraževanju ter v zdravstvu in socialnem varstvu je bila rast bolj enakomerno porazdeljena.

Relativni obseg sredstev za zaposlene v sektorju država je v Sloveniji med večjimi v EU. Obseg sredstev za zaposlene sektorja država je odvisen od družbeno-političnega dogovora o ustrezni velikosti javnega sektorja. Pomembno na njegovo relativno velikost vpliva tudi velikost države, saj morajo manjše države zagotavljati podoben obseg javnih storitev kot večje države in je obseg sredstev za zaposlene posledično tudi relativno večji. Tako se relativni obseg sredstev za zaposlene v sektorju država precej razlikuje med posameznimi državami. V EU njihov delež v BDP sega od okoli 7 % na Irskem do več kot 15 % na Danskem, Slovenija pa z okoli 11 % spada v zgornjo polovico držav članic EU. Delež se tako v povprečju EU kot v Sloveniji v zadnjih letih nekoliko zmanjšuje in je pod dolgoletnim povprečjem. Ob tem sta obe glavni komponenti, relativni obseg zaposlenosti in relativna višina plač v Sloveniji na sredini držav članic EU. Delež sredstev za zaposlene glede na ostale izdatke sektorja država se je v Sloveniji v zadnjih treh letih znova povečal in lani dosegel eno

²⁷ Zaradi omejene razpoložljivosti podatkov analiziramo gibanje sredstev za zaposlene v dejavnostih javnih storitev O (dejavnost uprave in obrambe, obvezna socialna varnost), P (izobraževanje) ter Q (zdravstvo in socialno varstvo). V teh treh dejavnostih je zaposlenih 91 % vseh zaposlenih v sektorju država. Hkrati zaposleni v sektorju država predstavljajo 83 % vseh zaposlenih v teh dejavnostih.

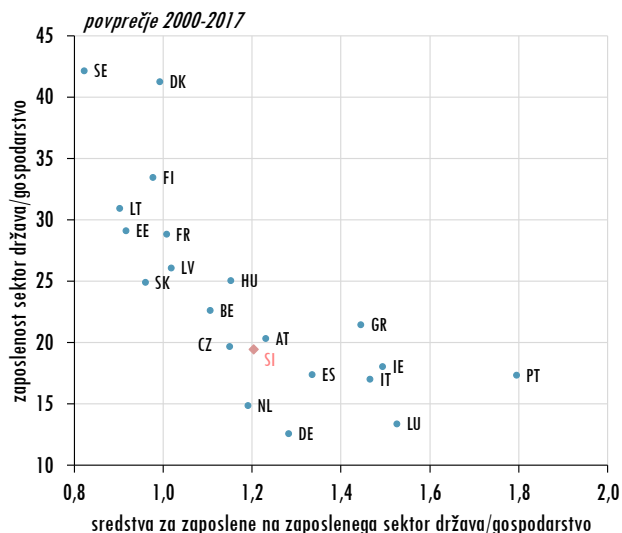
²⁸ V javni upravi je zaradi uvedbe enotnega plačnega sistema rast sredstev za zaposlene izhajala iz povečanja sredstev na zaposlenega, v izobraževanju pa iz zaposlenosti, saj so se v času pogajanj o enotnem plačnem sistemu sredstva za zaposlene občutneje povečevala le v izobraževanju.

Slika 2.7: Delež sredstev za zaposlene v ostalih izdatkih sektorja država (2017)



Opomba: izdatki brez drugih kapitalskih transferjev.
Vir: Eurostat, OECD, preračuni FS.

Slika 2.8: Zaposlenost in sredstva na zaposlenega v sektorju država glede na gospodarstvo

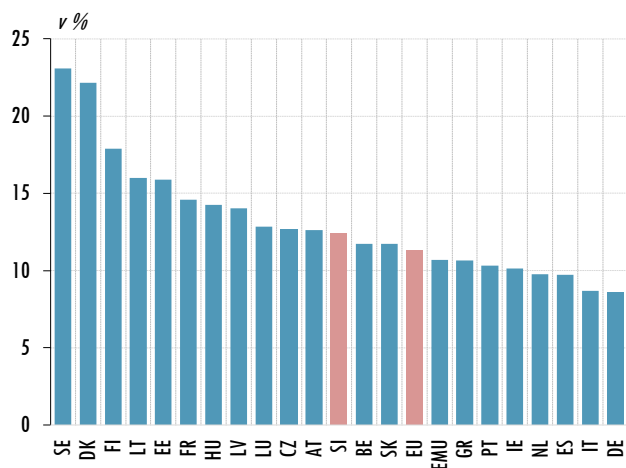


Vir: SURS, Eurostat, OECD, preračuni FS.

najvišjih ravni doslej, kar kaže na relativno manj pomembno vlogo sredstev za zaposlene pri konsolidaciji javnih financ po letu 2015. Podobno je gibanje tega deleža v zadnjih letih tudi v ostalih novih članicah, medtem ko v starih članicah EU po znižanju v začetku krize v zadnjih letih ostaja na nizki ravni.

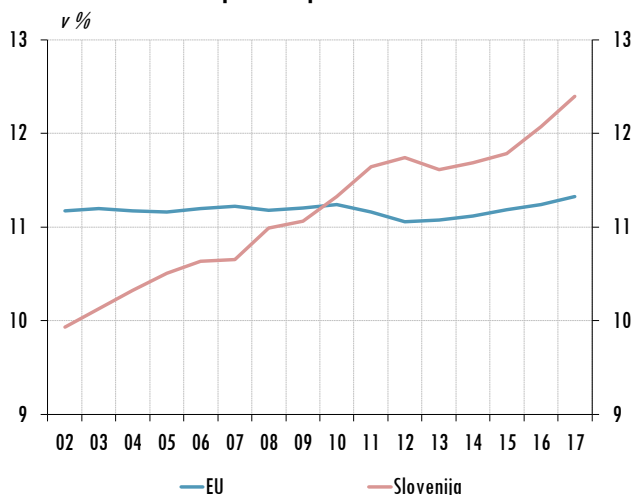
Relativni delež števila zaposlenih v sektorju država po različnih primerjavah spada sicer v sredino držav članic EU, a se v zadnjih letih povečuje.²⁹ Delež zaposlenih v celotnem sektorju država v delovno sposobnem prebivalstvu (15–64 let) z izjemo obdobja 2012–2015 vztrajno narašča. Povprečje EU, kjer je delež precej stabilen, je presegel ob začetku krize. Povečanje je povezano predvsem s staranjem prebivalstva oziroma z zmanjševanjem števila delovno sposobnega

Slika 2.9: Zaposlenost sektorja država glede na delovno sposobno prebivalstvo (2017)



Opomba: povprečje EU in EMU na osnovi podatkov za 21 držav, za katere so razpoložljivi podatki o zaposlenosti v sektorju država.
Vir: SURS, Eurostat, OECD, preračuni FS.

Slika 2.10: Zaposlenost sektorja država glede na delovno sposobno prebivalstvo



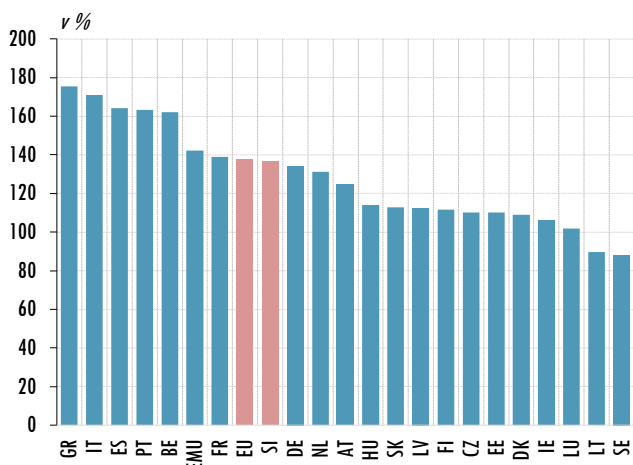
Opomba: povprečje EU na osnovi podatkov za 21 držav, za katere so razpoložljivi podatki o zaposlenosti v sektorju država.
Vir: SURS, Eurostat, OECD, preračuni FS.

²⁹ Podatki o zaposlenosti v sektorju država so razpoložljivi za 21 držav članic EU, tako da se povprečje EU v analizi nanaša na te države. Podatki niso razpoložljivi za Bolgarijo, Ciper, Hrvaško, Malto in Romunijo, za Poljsko in Združeno kraljestvo pa le za določena leta.

prebivalstva. Ob pričakovanem nadaljevanju takšnih demografskih gibanj bo ustrezno načrtovanje in upravljanje obsega zaposlenosti v sektorju država postajalo vedno pomembnejše. Učinkovito upravljanje z zaposlenostjo v sektorju država je pomembno tudi z vidika zagotavljanja ustrezne delovne sile za gospodarstvo brez prekomernega izrivanja zasebnega sektorja pri dostopu do ustrezne delovne sile. Delež zaposlenosti v sektorju država glede na gospodarstvo se je od leta 2000 skoraj nenehno povečeval in presega povprečje EU, kjer je v daljšem obdobju mogoče zaznati rahlo tendenco upadanja. V zadnjih nekaj letih se je delež v večini držav nekoliko zmanjšal, saj je bila ob okrepanju gospodarske aktivnosti rast zaposlenosti v gospodarstvu višja. Z vidika zagotavljanja dolgoročne javnofinančne vzdržnosti je pomembno opozoriti tudi na strukturo zaposlenih v dejavnostih javnih storitev. Delež zaposlenih v dejavnostih javnih storitev, ki niso zaposleni v sektorju država, je namreč v Sloveniji med nižjimi v EU.³⁰ Ta delež se sicer postopoma povečuje in je lani znašal 17 %. Med dejavnostmi javnih storitev je v zdravstvu in socialnem varstvu že dobra tretjina, v izobraževanju pa dobra desetina zaposlenih izven sektorja država.

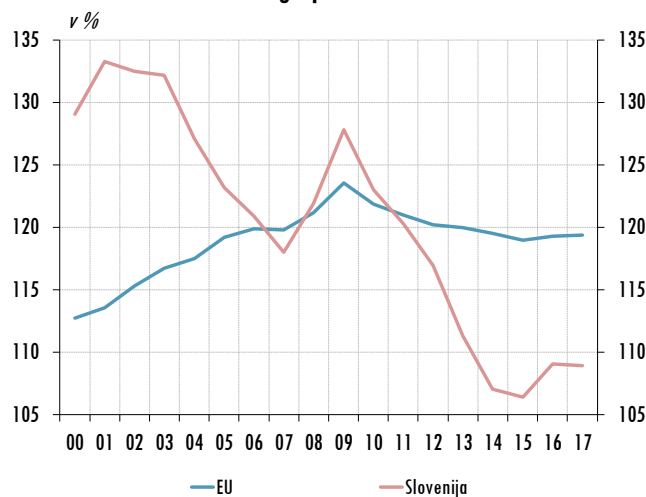
Tudi relativna višina sredstev za zaposlene na zaposlenega v Sloveniji se uvršča v sredino držav članic EU in se v zadnjih letih znižuje. Višina sredstev na zaposlenega v sektorju država glede na BDP na prebivalca prikazuje višino plač glede na življenjski standard v državi in tako omogoča oceno, ali so te (pre)visoke. To razmerje se v Sloveniji, z izjemo treh let ob začetku krize, od leta 1996 skoraj neprestano zmanjšuje. Z vidika konkurenčnega plačila oziroma izogibanja razmeram, ko bi sektor država predstavljal neprimerno konkurenco gospodarstvu pri privabljanju zaposlenih, je pomembno tudi razmerje med sredstvi na zaposlenega v sektorju država in v gospodarstvu. Okoli leta 2000 so bila sredstva na zaposlenega v sektorju država še za približno 30 % višja kot v gospodarstvu, od leta 2014 pa je preseganje manjše od deset odstotkov.

Slika 2.11: Sredstva na zaposlenega v sektorju država glede na BDP na prebivalca



Opomba: povprečje EU in EMU na osnovi podatkov za 21 držav, za katere so razpoložljivi podatki o zaposlenosti v sektorju država.
Vir: SURS, Eurostat, OECD, preračuni FS.

Slika 2.12: Sredstva na zaposlenega v sektorju država glede na gospodarstvo



Opomba: povprečje EU na osnovi podatkov za 21 držav, za katere so razpoložljivi podatki o zaposlenosti v sektorju država.
Vir: SURS, Eurostat, OECD, preračuni FS.

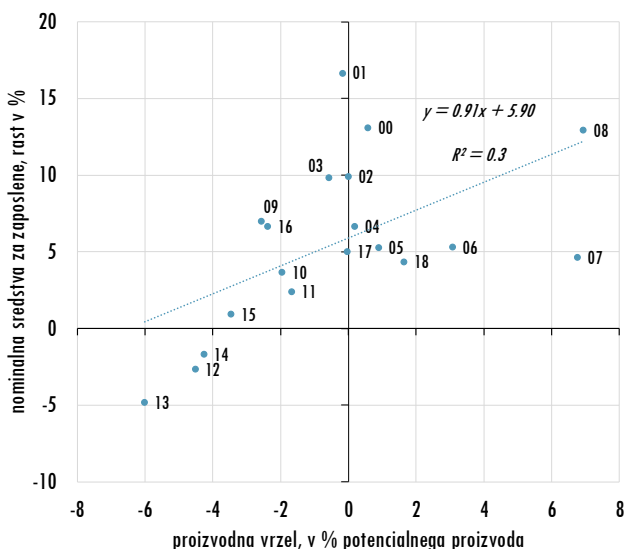
³⁰ Razpoložljivost natančnih podatkov je sicer zelo omejena. Trditev temelji na predpostavki, da je večina zaposlenih v sektorju država zaposlenih v treh dejavnostih javnih storitev. Takšna primerjava pokaže, da v povprečju EU dobra tretjina zaposlenih v dejavnostih javnih storitev ni zaposlena v sektorju država.

2.1.2 Vpliv sredstev za zaposlene na vodenje proticiklične fiskalne politike

Gibanje sredstev za zaposlene ne sme dodatno spodbujati procikličnosti fiskalne politike. Sredstva za zaposlene sicer niso najbolj primerno orodje za vodenje proticiklične fiskalne in makroekonomske politike, saj je prilagajanje plač in/ali zaposlenosti v sektorju država povezano z dolgimi administrativnimi postopki ter posledično tudi s precej zakasnelimi učinki. Kljub temu njihovo gibanje zaradi relativno velikega deleža v skupnih javnih izdatkih pomembno vpliva na saldo javnih financ in lahko potencialno nevtralizira stabilizacijske ukrepe na ostalih področjih fiskalne politike. Prociklično gibanje sredstev za zaposlene tako poveča nihanje gospodarske aktivnosti, namesto da bi prispevalo k njegovi stabilizaciji. IMF opozarja na povišanje plač, financirano z višjimi prihodki v času ciklične ekspanzije, ki dodatno okrepijo povpraševanje in posledično spodkopavajo stabilizacijsko vlogo fiskalne politike.³¹ Poleg tega lahko prociklično gibanje sredstev za zaposlene negativno vpliva tudi na kakovost javnih financ. Po ugotovitvah ECB je značilnost držav evrskega območja, da v obdobjih gospodarske rasti pogosteje povečujejo sredstva za zaposlene in socialne transferje, v obdobjih gospodarskega padca pa konsolidacija javnih financ temelji predvsem na znižanju investicij.³² Upravljanje s sredstvi za zaposlene bi moralo biti zasnovano dolgoročno in se praviloma ne bi smelo odzivati na ciklično gibanje gospodarstva. Tako bi lahko avtomatsko delovalo stabilizacijsko na gospodarski cikel z manj negativnimi posledicami za kakovost oziroma strukturo javnih financ.

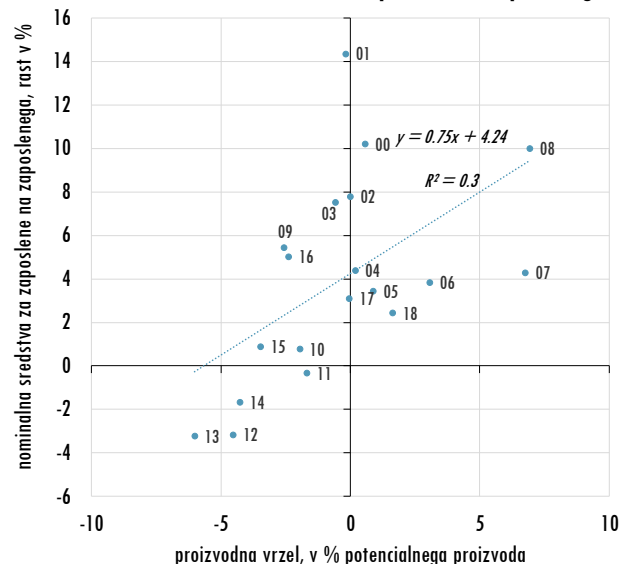
Mednarodne ocene in tudi podatki za Slovenijo kažejo, da je gibanje sredstev za zaposlene nagnjeno k procikličnosti. IMF ugotavlja, da na sredstva za zaposlene običajno najbolj vplivajo kratkoročni ciklični dejavniki, saj se ob povečanju proizvodne vrzeli za 1 odstotno točko realna sredstva za zaposlene povečajo za 0,2 odstotne točke.³³ Hkrati je procikličnost bolj izrazita v razvitih gospodarstvih, kjer so tudi povišanja v obdobju cikličnega vzpona izrazitejša kot znižanja ob obratu cikla. Procikličnost sredstev za zaposlene je bila značilna tudi za večino držav članic evrskega območja pred krizo, kjer je bilo povečanje proizvodne vrzeli za 1 odstotno točko povezano s

Slika 2.13: Cikličnost sredstev za zaposlene



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 2.14: Cikličnost sredstev za zaposlene na zaposlenega



Vir: SURS, preračuni FS.

³¹ IMF Fiscal implications of government wage bill spending (2019), str. 5.

³² ECB Public wages in the euro area: towards securing stability and competitiveness (2010), str. 20..

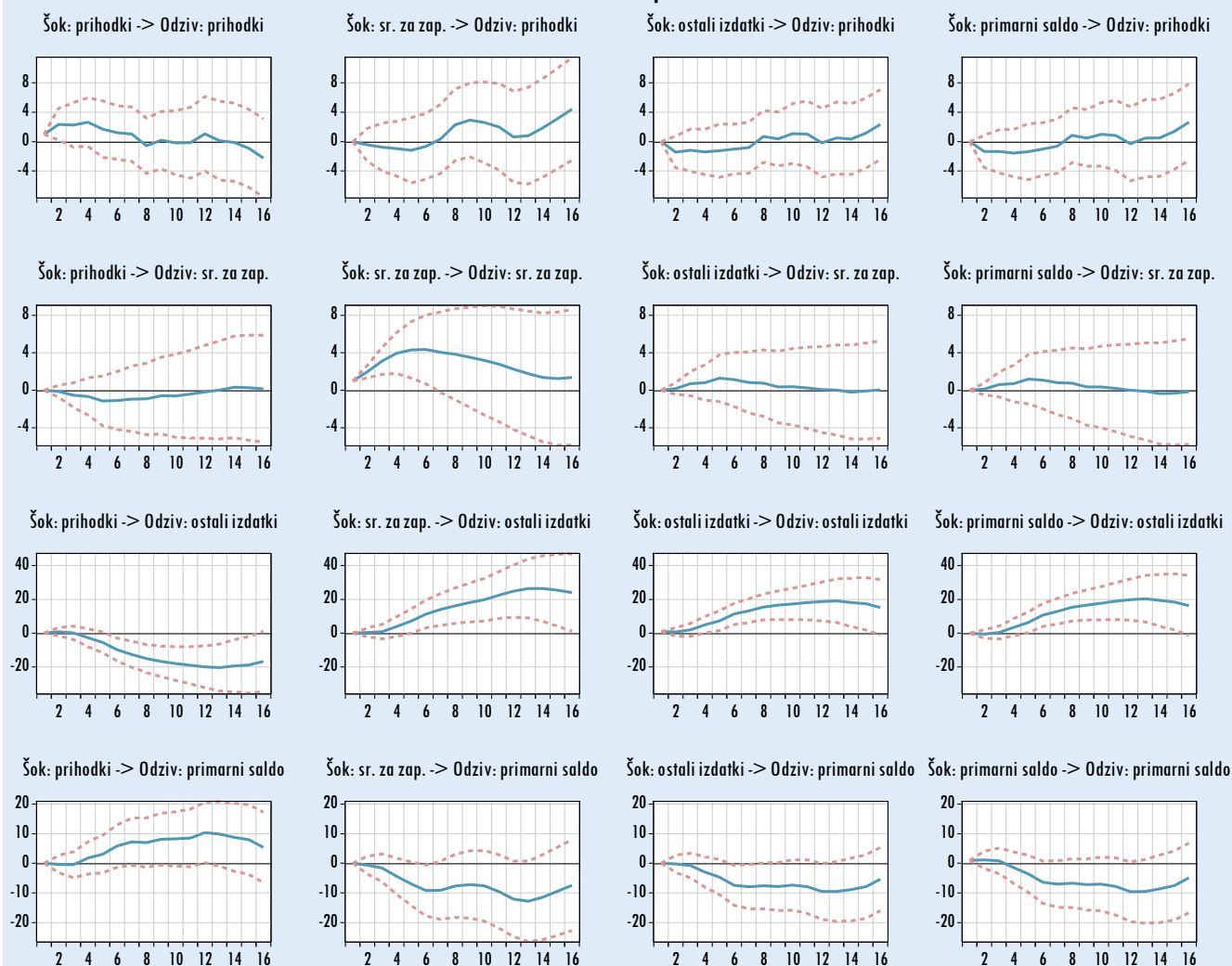
³³ IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 12.

Okvir 2.1: Sredstva za zaposlene in temeljni agregati sektorja država

Z enostavnim VAR modelom smo ocenili povezanost sredstev za zaposlene v sektorju država in temeljnih fiskalnih agregatov. Model smo ocenili za Slovenijo po vzoru Dybzcak in Garcia Escribano (2019), ki sta oblikovala panelni VAR na podlagi podatkov za 137 držav v obdobju več kot dveh desetletij. Model vključuje temeljne fiskalne agregate: prihodke sektorja država, sredstva za zaposlene v sektorju država, izdatke brez sredstev za zaposlene in brez izdatkov za obresti sektorja država (v nadaljevanju: ostali izdatki) in primarni saldo. Izložili smo vpliv enkratnih ukrepov (npr. dokapitalizacije bank). Vse endogene spremenljivke smo zaradi primerljivosti izrazili v deležu BDP in za odpravo nestacionarnosti kot medletne spremembe. Šoki so definirani kot sprememba ustrezne endogene spremenljivke v enem letu za 1 o. t. BDP. V model smo kot eksogeni spremenljivki vključili še dve slamnati spremenljivki: prvo za leta pred državnozborskimi volitvami in drugo za četrletja, v katerih je realni BDP upadal v obdobju globalne finančne krize (leta okoli 2009 in okoli 2012). Obdobje ocenjevanja zajema časovni horizont 2001–2018 na četrtni ravni, število odlogov je izbrano glede na povprečje testov, ki določajo optimalne dolžine odlogov, in znaša 6 četrletij.

Sredstva za zaposlene v sektorju država se glede na modelske ocene ne določajo skladno z danimi makroekonomskimi okoliščinami. Odzivne funkcije ocenjenega VAR modela nakazujejo, da se sredstva za zaposlene v sektorju država ne odzivajo statistično značilno na spremembe prihodkov ter na spremembe ostalih izdatkov in primarnega salda niti na kratek niti na srednji rok (prikazi v

Slika: Odzivne funkcije VAR modela



Opomba: Prikazane so kumulirane odzivne funkcije (modro) na četrtni ravni z intervali zaupanja (rdeče) v velikosti dveh standardnih napak.
Vir: Fiskalni svet.

drugi vrstici Slike).¹ Takšna gibanja s srednjeročnega vidika vzdržnosti javnih financ in z vidika vodenja fiskalne politike niso priporočljiva, še posebej ker višanje sredstev za zaposlene glede na ocenjene odzivne funkcije spodbudi tudi rast ostalih izdatkov. Odzivne funkcije sicer kažejo tudi na statistično značilno povečanje ostalih izdatkov ob izboljšanjem stanju primarnega salda, odzivi ostalih izdatkov pa so hkrati tudi edini, pri katerih je velikost odziva na srednji rok večja od začetnega šoka.

Rezultati simulacij kažejo, da se primarni saldo ob povečanju sredstev za zaposlene poslabša, poslabšanje pa je relativno večje kot ob povečanju ostalih izdatkov, če upoštevamo razmeroma nizek delež plač v celotnih izdatkih. To je posledica dejstva, da se hkrati z večjimi sredstvi za zaposlene povečajo tudi ostali izdatki. Višja sredstva za zaposlene ne privedejo do statistično značilnega odziva prihodkov, s čemer izostane običajno pričakovana blažitev poslabšanja primarnega salda zaradi šokov višjih izdatkov z višjimi prihodki.

Rezultati simulacij enostavnega VAR modela nakazujejo, da se je treba višanja sredstev za zaposlene v sektorju država lotevati previdno. Glede na pridobljene ocene in statistične mere zaupanja namreč višja sredstva za zaposlene predvsem slabšajo saldo javnih financ, posredno tudi s spodbujanjem naraščanja ostalih izdatkov sektorja država. Zato je potrebno odločitve za višanje sredstev za zaposlene temeljiti tudi na pogojevanju večje učinkovitosti njihovih prejemnikov ter nujno sprejemati tudi ukrepe, ki bodo preprečili oziroma omejili hkratno večanje drugih izdatkov. Izračuni odzivnosti upoštevajo le kratkoročne in srednjeročne povezanosti, zato v rezultatih niso zaznani npr. povečana učinkovitost zaposlenih ali višja raven socialne oskrbe in izobraževanja zaradi višjih plač.

¹ Takšne rezultate potrjujejo tudi izvedeni testi vzročnosti, po katerem nobena od naštetih spremenljivk na sredstva za zaposlene ne vpliva statistično značilno z zamikom obdobja vpliva do treh let.

povečanjem sredstev za zaposlene za kar 0,8 odstotne točke.³⁴ V povprečju evrskega območja so se sredstva za zaposlene in na zaposlenega gibala prociklično z enoletnim zamikom, odziv zaposlenosti na spremembo cikličnega položaja pa je bil manj izrazit in je sledil ciklu z dvoletnim zamikom.³⁵ Podatki za Slovenijo v obdobju 2000–2017 kažejo podobno sliko. V Sloveniji je bilo povečanje proizvodne vrzeli za 1 odstotno točko povezano s povečanjem sredstev za zaposlene v višini 0,9 odstotne točke.³⁶ Procikličnost sredstev za zaposlene in njihovih obeh komponent je v Sloveniji relativno močna in podobna kot v evrskem območju z nekoliko različnimi zamiki.³⁷ Z vidika procikličnosti izstopa leto 2008, ko je uvedba enotnega plačnega sistema tik ob koncu obdobja visoke gospodarske rasti sovpadla z začetkom gospodarske krize. Zaradi poslabšanega javnofinančnega položaja ob drugem valu krize v obdobju 2012–2014 so bili sprejeti varčevalni ukrepi na področju sredstev za zaposlene, ki z vidika vodenja proticiklične politike tudi niso bili ustrezni. Na procikličnost pa nakazujejo tudi politike iz leta 2018 in načrti za 2019, ki so posledica sprejetih plačnih dogovorov.

2.1.3 Ocena sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene v sektorju država

Javnofinančno vzdržen sistem upravljanja s sredstvi za zaposlene, ki hkrati zagotavlja kakovostne javne storitve, je odvisen od izpolnjevanja nekaterih ključnih zahtev. IMF kot ključne komponente takšnega sistema navaja ustrezno javnofinančno načrtovanje, konkurenčno plačilo ter fleksibilen in učinkovit sistem zaposlovanja.³⁸ V Sloveniji sistem upravljanja s sredstvi za zaposlene temelji na v letu 2008 uvedenem enotnem plačnem sistemu za celoten javni sektor, obseg zaposlenosti pa se letno določi ločeno na osnovi kadrovskih načrtov posameznih proračunskih uporabnikov.

³⁴ ECB Public wages in the euro area: towards securing stability and competitiveness (2010), str. 9. Pojasnjevalna moč regresije je sicer nizka, saj je vrednost R2 le 0,09.

³⁵ ECB Public wages in the euro area: towards securing stability and competitiveness (2010), str. 16–19. Analiza je preučevala povezavo z realno rastjo BDP, realno rastjo BDP na prebivalca in stopnjo brezposelnosti.

³⁶ Pojasnjevalna moč regresije za Slovenijo je sicer razmeroma nizka, a večja kot v študiji ECB. R2 namreč znaša 0,32, v študiji ECB pa je znašal 0,09.

³⁷ Sredstva na zaposlenega se na spremembe gospodarskega cikla odzivajo z enoletnim zamikom, skupna sredstva z dvoletnim, zaposlenost pa s triletnim zamikom.

³⁸ IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 7.

Tabela 2.1: Shema učinkovitega sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene

JAVNOFINANČNO NAČRTOVANJE	KONKURENČNO PLAČILO	PROŽEN IN UČINKOVIT SISTEM ZAPOSLVANJA
proračunski okvir za upravljanje s sredstvi za zaposlene	pravna zaščita pravice do združevanja in do stavke	sistem zaposlovanja
srednjeročno načrtovanje	individualizacija določanja plač	fleksibilnost pri prilagajanju števila zaposlenih
obseg avtomatske indeksacije	mehanizem za primerjanje plač v sektorju država in v gospodarstvu	fleksibilnost pri upravljanju s kadri
pravila o izvrševanju proračuna in nadzor nad sredstvi za zaposlene		plačilo po učinkovitosti
način pogajanja o plačah		zaposlovanje in napredovanje glede na usposobljenost oziroma dosežke

Opomba: z barvo označena ocena FS o izpolnjevanju posameznih kriterijev (rdeča: neizpolnjevanje, zelena: izpolnjevanje).

Vir: IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 22.

Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) je v analizi plačnega sistema ugotovilo, da je reforma plačnega sistema uspela uresničiti nekatere od zastavljenih ciljev, pri nekaterih pa je ostala na pol poti ali se od njih celo oddaljila.³⁹ Uresničeni naj bi bili cilji uvedbe enotnega, transparentnega in javnofinančno obvladljivega sistema. Cilj določitve ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev naj bi bil uresničen le deloma, cilj zagotoviti fleksibilen in stimulativen plačni sistem pa je ostal neuresničen, zato je višina plače javnih uslužbencev premalo povezana z dejanskimi rezultati dela. MJU tudi ugotavlja, da reforma plačnega sistema zaradi različnih interventnih ukrepov ob nastopu gospodarske krize nikoli ni bila realizirana na način, kot je bilo z novim sistemom predvideno. OECD je sicer v oceni slovenskega plačnega sistema iz leta 2012 identificiral nekatere pomembne pomanjkljivosti sistema, ki bi prišle do izraza tudi, če do krize ne bi prišlo. Ena izmed ključnih slabosti sistema naj bi bila, da je primarno oblikovan za določanje plač in je znotraj njega težko izvajati aktivno upravljanje s kadri.⁴⁰ Na rigidnost sistema, ki omogoča premajhno mero fleksibilnosti posameznim proračunskim uporabnikom oziroma vodstvenemu kadru, sta opozorila tudi MJU⁴¹ in UMAR⁴². V nadaljevanju poskušamo podati kratko oceno sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene v Sloveniji z vidika izpolnjevanja nekaterih ključnih zahtev za učinkovitost sistema, kot ga definira IMF (glej Tabelo 2.1).⁴³

Z vidika ustreznega javnofinančnega načrtovanja je ključna slabost trenutnega sistema odsotnost kredibilnega srednjeročnega načrtovanja. Ustrezno načrtovanje sredstev za zaposlene pomeni, da so odločitve o višini plač in ravni zaposlenosti v sektorju država ustrezno vključene v srednjeročni fiskalni okvir z namenom zagotoviti zadostna finančna sredstva brez ogrožanja vzdržnosti javnih financ. Centraliziran plačni sistem, uveden leta 2008, je sicer bolj javnofinančno obvladljiv kot predhodna ureditev, saj so vsi njegovi bistveni elementi določeni z akti na nacionalni ravni, možnosti posameznih delodajalcev za povečevanje plač pa so zelo omejene.⁴⁴ Kljub temu pregled napovedi sredstev za zaposlene sektorja država v letih po izhodu iz krize kaže, da so bila ta sistematično podcenjena kljub

³⁹ MJU Analiza plačnega sistema javnega sektorja (2015), str. 92. Temeljni cilji uvedbe novega plačnega sistema so bili vzpostavitev skupnega plačnega sistema za javne uslužbence in funkcionarje, določitev ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev, vzpostavitev fleksibilnega plačnega sistema, ki bo višino plač bolj povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela ter transparenten in obvladljiv plačni sistem z vidika javnih financ.

⁴⁰ OECD Public sector salary system in Slovenia (2012), str. 70.

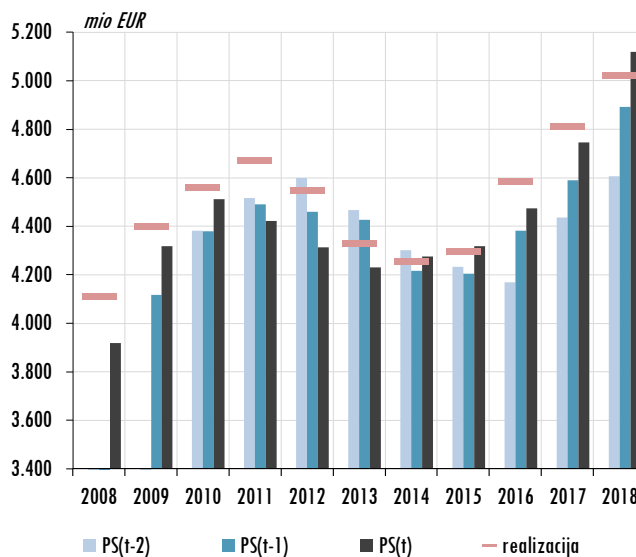
⁴¹ MJU Analiza plačnega sistema javnega sektorja (2015), str. 89.

⁴² UMAR Ekonomski izzivi (2018), str. 13.

⁴³ IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 7.

⁴⁴ MJU Analiza plačnega sistema javnega sektorja (2015), str. 88.

Slika 2.15: Sredstva za zaposlene



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

centralnem nadzoru nad njimi. To je v pomembni meri posledica dolgih in skoraj vsakoletnih pogajanj o plačni politiki. 5. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju sicer določa, da se morajo pogajanja začeti najkasneje do 1. maja in se praviloma zaključiti 30 dni pred rokom, določenim za predložitev predloga proračuna v Državni zbor. Dogovori pa so bili od začetka krize v večini primerov sklenjeni šele ob koncu leta, in to praviloma za eno, kvečjemu za dve leti.⁴⁵ Takšen način določanja plač vnaša dvom v kredibilnost predlaganih proračunskih dokumentov in povzroča nepredvidljivosti v vodenju fiskalne politike.

Z vidika zagotavljanja konkurenčnega plačila je trenutni sistem pomanjkljiv predvsem pri individualizaciji določanja plač in vzpostavitvi ustreznega mehanizma za primerjanje plač med sektorjem država in gospodarstvom. Omogočanje pravne zaščite do združevanja in do stavke je v sistemu ustrezno zagotovljeno.⁴⁶ V Sloveniji imamo trenutno v javnem sektorju 41 reprezentativnih sindikatov, leta 2008 pa jih je bilo 27. Veliko število sindikatov omejuje učinkovitost pogajalskega procesa in ob ohranjanju centralnega sistema določanja plač dovoljuje možnost, da prihaja do splošnih dvigov plač tudi takrat, ko to ni upravičeno z vidika učinkovitosti zaposlenih ali z vidika javnofinančne vzdržnosti. *Individualizacija določanja plač* v trenutnem sistemu ni prisotna, saj so te določene izključno centralno. To je po ocenah OECD in MJU ena ključnih slabosti sistema. OECD opaža, da sistem temelji na implicitni predpostavki, da je skladno povišanje plač v vseh delih javnega sektorja zaželeno, čeprav se načeloma tržna vrednost oziroma ustrezno plačilo za različna dela in sposobnosti ne giblje enako v celotnem javnem sektorju.⁴⁷ Prilagajanje tem razlikam je posledično težko oziroma nemogoče brez elementov decentralizacije. Po oceni MJU pa je eno ključnih vprašanj trenutnega sistema vzpostavitve jasne meje med nujnostjo enotnih in centralno postavljenih pravil delovanja plačnega sistema ter nujnostjo zagotovitve potrebne avtonomije vodstvenemu kadru. Ta bi moral imeti možnost, da v okviru razpoložljivih virov v večji meri optimizira kadrovske in finančne vire ter nasploh poslovanje proračunskega uporabnika.⁴⁸ Trenutno tudi ni vzpostavljen *mehanizem za primerjanje plač*

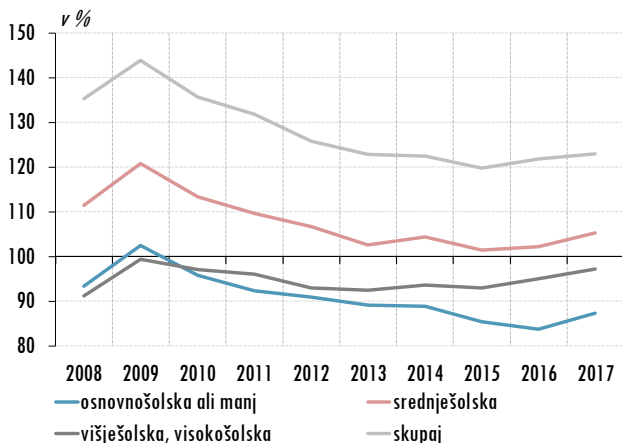
⁴⁵ http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/place_v_javnem_sektorju/interventni_ukrepi/

⁴⁶ 8. člen Zakona o reprezentativnosti sindikatov določa, da se kot reprezentativne določijo zveze ali konfederacije sindikatov, v katere je včlanjenih najmanj 10 % delavcev iz posamezne panoge, dejavnosti ali poklica.

⁴⁷ OECD Public sector salary system in Slovenia (2012), str. 70.

⁴⁸ MJU Analiza plačnega sistema javnega sektorja (2015), str. 89

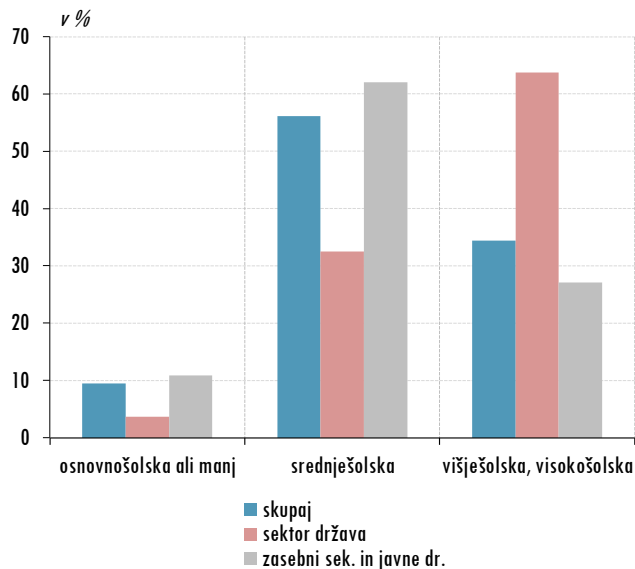
Slika 2.16: Razmerje med povprečno plačo v sektorju država in zasebnem sektorju glede na izobrazbo



Opomba: Skupna povprečna plača v največji meri presega povprečno v gospodarstvu zaradi kompozicijskega učinka. V sektorju država je namreč delež zaposlenih z višjo oziroma visoko izobrazbo, ki imajo načeloma višje plače, občutno večji kot v gospodarstvu.

Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 2.17: Struktura zaposlenih po izobrazbi



Vir: SURS, preračuni FS.

med javnim in zasebnim sektorjem⁴⁹, s katerim bi se zmanjšalo tveganje, da bi povišanja v javnem sektorju vplivala na dvige v zasebnem sektorju in tako negativno vplivala na konkurenčnost. Analize namreč kažejo relativno močno povezavo med gibanjem plač v javnem sektorju in nominalnimi stroški dela na enoto proizvoda v evrskem območju⁵⁰, povezava pa je prisotna tudi v Sloveniji. Načeloma sicer velja, da plače v zasebnem sektorju bolj vplivajo na plače v javnem sektorju, a je ob določenih pogojih vpliv lahko tudi obraten.⁵¹ UMAR ugotavlja, da je bil v zadnjih nekaj letih posredni učinek rasti plač v javnem sektorju glavni dejavnik rasti plač v zasebnem sektorju.⁵² Tako je gibanje sredstev za zaposlene v sektorju država neposredno in posredno pomembno tudi z vidika ohranjanja konkurenčnosti celotnega gospodarstva, kar je še toliko bolj pomembno v majhnem odprtem gospodarstvu. Povprečne plače v sektorju država so bile v Sloveniji v letu 2017 sicer za približno desetino višje kot v gospodarstvu, kar je posledica drugačne izobrazbene strukture zaposlenih.⁵³ Podrobnejša analiza UMAR o primerljivosti plač na ravni primerljivih poklicev je pokazala, da se plačna premija v javnem sektorju s povečevanjem plače zmanjšuje in sčasoma postane tudi negativna.⁵⁴

Sistem zaposlovanja v sektorju država ni dovolj prožen, rezerve so tudi pri njegovi učinkovitosti.

Eden izmed pogojev za kakovostne javne storitve je sposobnost prilagajanja obsega in strukture zaposlenosti cikličnim in strukturnim spremembam v gospodarstvu. Na to prožnost vplivajo pravila o zaposlovanju, premeščanju in odpuščanju ter stopnja varovanja zaposlitve. Slednja je v javnem sektorju v razvitih državah in tudi v Sloveniji visoka. To ima za posledico precej rigidni sistem, v katerem lahko ob odsotnosti nadzora pride do nenadzorovane rasti zaposlenosti v posameznih dejavnostih oziroma v celotnem sektorju država. V Sloveniji je bilo znižanje oziroma omejevanje rasti

⁴⁹ Po raziskavi IMF, osnovani na vprašalnikih za 42 držav, tretjina držav občasno primerja plače med javnim in zasebnim sektorjem, manj kot 10 % pa te primerjave opravlja sistematično enkrat letno oziroma na dve leti (IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 25).

⁵⁰ ECB Public wages in the euro area: towards securing stability and competitiveness (2010), str. 13–14.

⁵¹ Višja rast plač v sektorju država lahko poveča pogajalsko moč zaposlenih v zasebnem sektorju, lahko pa tudi privede do manjše zaposlenosti v zasebnem sektorju in posledično poviša povprečne plače (ECB Public wages in the euro area: towards securing stability and competitiveness (2010), str. 29).

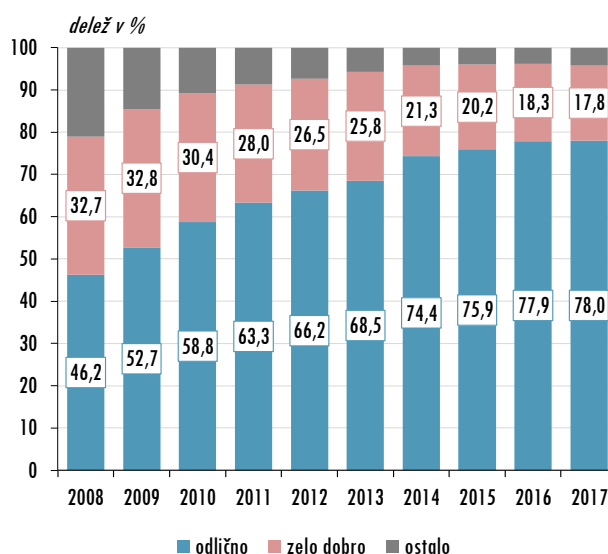
⁵² UMAR Ekonomski izzivi (2018), str. 17.

⁵³ Več o razlikah med plačami v javnem in zasebnem sektorju glej UMAR Ekonomski izzivi 2018, str. 18–23 in Roter, Lindič, Vodopivec: Wage differential between public and private sector in Slovenia (2017).

⁵⁴ UMAR Ekonomski izzivi (2018), str. 22.

sredstev za zaposlene večinoma osnovano na znižanju plač, število zaposlenih v sektorju država pa se je od začetka krize do lanskega leta povečalo za 15 %. Povečalo se je predvsem v zdravstvu in socialnem varstvu ter v izobraževanju, zmanjšalo pa le v dejavnosti javne uprave. To je sicer značilno tudi za ostale razvite države, enako kot nesposobnost prilagajanja zaposlenosti demografskim spremembam.⁵⁵ Prožnost pri zaposlovanju je po oceni IMF povezana z decentraliziranim sistemom določanja plač in zaposlovanju, osnovanem na delovnih mestih (»position-based employment«).⁵⁶ V Sloveniji politika zaposlovanja po oceni OECD premalo temelji na dejanskih sposobnostih, saj se kriteriji za zasedanje delovnih mest določajo pretežno na osnovi formalne izobrazbe.⁵⁷ Dva pomembna elementa učinkovitega sistema zaposlovanja sta *plačilo po učinkovitosti* ter *zaposlovanje in napredovanje glede na dejansko usposobljenost oziroma dosežke*. Slovenski plačni sistem je predvsem v javnem sektorju osnovan tako, da daje prednost seniorstvu nad učinkovitostjo. Po podatkih MJU namreč sredstva za delovno uspešnost predstavljajo le okrog 2 %, dodatek za delovno dobo pa kar slabih 5 % mase plač v javnem sektorju. Poleg tega je bil dodatek za redno delovno uspešnost prvi element plače, ki je bil z nastopom krize ukinjen in ga še vedno ni mogoče izplačevati. Tovrstni ukrepi negativno vplivajo na motiviranost zaposlenih in ne prispevajo k povečanju učinkovitosti in posledično kakovosti javnih storitev. Hkrati se poraja dvom, ali so napredovanja javnih uslužbencev dejansko osnovana na kredibilnem ocenjevanju. Delež zaposlenih v organih državne uprave z odlično in zelo dobro letno oceno je leta 2008 namreč znašal 78,9 %, do leta 2017 pa se je povečal na kar 95,8 %.⁵⁸ Ob takšnih odstopanjih od normalne porazdelitve ocen bi lahko sklepali, da imamo v Sloveniji izredno učinkovit javni sektor, a je glede na različne kazalnike percepcija odjemalcev glede tega precej manj pozitivna.⁵⁹

Slika 2.18: Ocene javnih uslužbencev v organih državne uprave



Vir: MJU, preračuni FS.

⁵⁵ IMF kot primer nesposobnosti prilagajanja na demografske spremembe navaja nadaljnjo rast zaposlenosti v izobraževanju, kljub manjšemu številu otrok (IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 20). To je značilno tudi za Slovenijo, kjer se je v obdobju 2008–2018 število vključenih v formalno izobraževanje (vrtci, osnovne in srednje šole ter višje- in visokošolsko izobraževanje) zmanjšalo za 3,4 % oziroma 15 tisoč oseb, število zaposlenih v dejavnosti izobraževanja pa povečalo za 11,4 %.

⁵⁶ IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 29.

⁵⁷ OECD Public sector salary system in Slovenia (2012), str. 46.

⁵⁸ MJU Poročilo o ocenjevanju delovne uspešnosti za leto 2017 in napredovanju v letu 2018 v organih državne uprave. Gre za ocene, ki jih zaposleni pridobijo ob rednem letnem ocenjevanju s strani nadrejenih. Visoke ocene so pogoj za redna napredovanja.

⁵⁹ Na lestvici konkurenčnosti IMD je bila Slovenija leta 2018 uvrščena na 37. mesto med 63 državami. Uvrstitev pri učinkovitosti vlade in birokracije pa je bila nižja, in sicer 49. in 45. mesto (IMD World Competitiveness Rankings 2018).

2.1.4 Zaključek

Izboljšanje upravljanja s sredstvi za zaposlene je ena ključnih prioritet fiskalne politike, saj pomembno vplivajo na doseganje vzdržnih javnih financ in na zagotavljanje kakovosti javnih storitev. Po drugem valu krize v letih 2012–2014, ki je bilo edino obdobje znižanja sredstev za zaposlene do sedaj, se le-ta od leta 2015 znova povečujejo hitreje kot ostali izdatki, podobna gibanja so napovedana tudi do leta 2022. Njihov relativni obseg je med večjimi v EU ob raznosmernem gibanju obeh komponent sredstev za zaposlene. Zaposlenost se namreč vztrajno povečuje, medtem ko rast sredstev na zaposlenega v povprečju daljšega obdobja zaostaja za rastjo v gospodarstvu. Pri tem ugotavljamo, da ima trenutni sistem upravljanja s sredstvi za zaposlene precej pomanjkljivosti. Ključni sta odsotnost srednjeročnega načrtovanja in posledično njihovega ustreznega umeščanja v verodostojen srednjeročni javnofinančni okvir ter dejstvo, da sistem temelji izključno na prilagajanju plač, medtem ko je premalo pozornosti namenjeno načrtovanju zaposlenosti. Pri tem je določanje plač premalo odvisno od dejanske usposobljenosti oziroma dosežkov zaposlenih, hkrati pa ob enotnem plačnem sistemu in velikem številu formalnih deležnikov prihaja do splošnih povišanj plač v celotnem sektorju država, čeprav ta niso upravičena za vse skupine zaposlenih. V okviru pogajanj o plačah je premalo pozornosti dano gibanju zaposlenosti in njegovemu vplivu na skupna sredstva za zaposlene ter posledično tudi na stanje javnih financ. Ob tem je sistem zaposlovanja rigid in premalo učinkovit. Tako tudi sistemske pomanjkljivosti upravljanja s sredstvi za zaposlene prispevajo k njihovi procikličnosti, predvsem pa se v pretežni meri ne določa glede na makroekonomske okoliščine. Ob tveganju, ki ga predstavljajo demografske spremembe za doseganje vzdržnih javnih financ, bi moralo predstavljati preoblikovanje sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene v sektorju država v smeri večje učinkovitosti in prožnosti eno ključnih prioritet fiskalne politike. .