

Govor predsednika dr. Kračuna na seji Komisije za nadzor javnih financ (3.2.2023)

Učinkovito upravljanje sredstev za zaposlene v sektorju država je pomembno tako z vidika njihovega vpliva na vzdržnost javnih financ kot tudi zagotavljanja ustrezne kakovosti javnih storitev. Ker razprave o tej tematiki spremljajo močni interesi in globoko ukoreninjene predstave, bom na začetku predstavil nekaj ključnih dejstev o sredstvih za zaposlene v javnem sektorju v nekoliko daljšem časovnem horizontu.

Sredstva za zaposlene predstavljajo okoli četrtno vseh izdatkov sektorja država in imajo tako pomemben vpliv na vzdržnost fiskalnega položaja. Z izjemo obdobja med letoma 2013 in 2015, ko je njihov delež v skupnih izdatkih nekoliko upadel, je bil v obdobju od 2004 do 2018 precej konstanten. Konec leta 2018 je bil nato sprejet splošni dogovor o dvigu plač, sredi leta 2020 so bila po več letih zamrznitve sproščena tudi sredstva za delovno uspešnost. Ta dva dejavnika sta prispevala k rahlemu dvigu deleža v skupnih izdatkih.

Delež sredstev za zaposlene v BDP je v daljšem obdobju od 2004 bolj nihal. V povprečju prvih treh četrletij lani, za katere so zadnji razpoložljivi podatki, je bil njihov delež na najnižji ravni po uvedbi enotnega plačnega sistema, torej po letih 2007 oziroma 2008. Ta kazalnik je po oceni Fiskalnega sveta eden najbolj relevantnih, ko se razpravlja o stroških dela javnega sektorja. Dejansko prikazuje breme, ki ga financiranje javnega sektorja predstavlja v luči zmožnosti celotnega nacionalnega gospodarstva.

Ta delež je bil z 11 % v povprečju prvih treh četrletij lani za okoli 1 odstotno točko višji kot v povprečju EU, ob sicer precejšnjih razlikah med posameznimi državami. Ob tem je pomembno omeniti, da se je v obdobju od 2004 do začetka epidemije zaposlenost v sektorju država v Sloveniji povečala za okoli štirikrat bolj kot v povprečju 22 držav članic EU, za katere so razpoložljivi podatki. Realna rast sredstev na zaposlenega oziroma plač pa je kumulativno znašala okoli 10 % in je bila praktično enaka kot v povprečju omenjenih 22 držav.

Ob teh splošnih dejstvih so bila seveda gibanja v posameznih delih javnega sektorja precej različna. Obseg sredstev za zaposlene se je od leta 2004 do epidemije najbolj povečal v socialnem varstvu in zdravstvu, ki zaradi velikosti bolj izstopa. Medtem ko je bilo v socialnem varstvu povečanje v pretežni meri posledica rasti zaposlenosti, je bilo v zdravstvu ob povečanju zaposlenosti tudi posledica rasti realnih plač, ki je bila najvišja v javnem sektorju. Po drugi strani je bilo povečanje obsega sredstev za zaposlene v izobraževanju in dejavnosti uprave manjše, a posledica povsem nasprotnih dejavnikov. Medtem ko se je v izobraževanju povečala zaposlenost, so bile realne plače pred epidemijo praktično na ravni iz leta 2004. Nasprotno, pa je na ravni iz leta 2004 v dejavnosti uprave zaposlenost, realne plače pa so se do epidemije povečale podobno visoko kot v zdravstvu. Ti dejavniki so pomembni za razumevanje zahtev različnih delov javnega sektorja.

Povečana pričakovanja v javnem sektorju bi v veliki meri lahko bila posledica obsežnih dodatkov v okviru epidemije, ki so se po oceni Računskega sodišča izplačevali nepregledno, in so se v lanskem letu pretežno iztekli. Pomembno so k dvigu pričakovani prispevali tudi številni parcialni dogovori v preteklih letih. Veliko število deležnikov 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. Ob tem dogovori o plačah niso oziroma niti tokrat ne vključujejo ukrepov, ki bi vodili v izboljšanje učinkovitosti in dostopnosti javnih storitev. Zaradi

razdrobljenosti pogajanj se manjša tudi preglednost sistema plač. To skupaj z redno prakso, ko so plačni dogovori pretežno doseženi šele po sprejemu proračunskih dokumentov, zmanjšuje kakovost proračunskega načrtovanja in je tudi v nasprotju z zakonodajo. Z vidika vpliva na vzdržnost javnih financ pa je ena največjih pomanjkljivosti sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene premajhen poudarek na načrtovanju in aktivnem upravljanju števila zaposlenih.

Ob trenutnih zahtevah po dodatnih dvigih plač je ključnih nekaj dejstev.

Prvič, povprečna sredstva na zaposlenega v sektorju država so bila po zadnjih razpoložljivih podatkih v tretjem četrletju lani realno na podobni ravni kot pred začetkom epidemije. Splošni dogovor o plačah v javnem sektorju, sklenjen oktobra lani, naj bi vsaj nadomestil predvideno inflacijo v letošnjem letu. Realna kupna moč javnih uslužbencev je kljub dvema velikima krizama v zadnjih treh letih z do zdaj sprejetimi dogovori tako v prevladujoči meri ohranjena.

Drugič, sprejeti so bili obsežni ukrepi za blažitev druginje z izdatnim vplivom na stanje javnih financ, ki so jih deležni tudi javni uslužbenci.

Tretjič, napovedani primanjkljaj za letošnje leto je že brez dodatnih dvigov plač med najvišjimi v EU. Ob tem so se pribitki na slovenske državne obveznice v zadnjem letu povišali bolj kot za nekatere primerljive države. Dodatni trajni dvigi tekoče porabe lahko vodijo v dodatno poslabšanje percepcije Slovenije na finančnih trgih.

Četrtoč, v procesu sprejemanja je nov fiskalni okvir EU, kjer bo sicer bolj kot v preteklosti v ospredju srednjeročna vzdržnost dolga. Prve simulacije, ki smo jih opravili na Fiskalnem svetu pa kažejo, da bo srednjeročni manevrski prostor fiskalne politike v pomembni meri definiran z izhodiščnim položajem strukturnega salda. Tako se je tudi zaradi tega razloga potrebno izogniti strukturnemu poslabšanju javnofinančnega položaja zaradi dogovorov o plačah brez ustreznih ukrepov za uravnoteženje javnih financ.

Petič, ob napovedani reformi sistema plač bi bilo na osnovi preteklih izkušenj naivno pričakovati, da ta ne bo povzročila povečanja javnofinančnih stroškov.

Tako Fiskalni svet vse deležnike poziva, naj se do uvedbe reforme vzdržijo korakov, ki bi vodili v dodatno povišanje stroškov dela glede na stanje pred sprejetjem proračunskih dokumentov za leto 2023. Nezadovoljstvo zaradi parcialnih dogovorov, sklenjenih po uvedbi splošnega dogovora oktobra lani, je do določene mere razumljivo. Vendar dodatna povišanja proračunskih odhodkov za plače pred uvedbo reforme zaradi prej navedenih dejstev niso sprejemljiva, tudi ker se s tem vsaj deloma posredno zmanjša učinkovitost druginjskih ukrepov. Pozivamo tudi, da naj se v celotnem procesu sprejemanja plačne reforme kot tudi vseh ostalih reform daje ustrezen pomen njihovim finančnim učinkom in ob upoštevanju razpoložljivih virov tudi vplivom na srednjeročno vzdržnost javnih financ.