

# PRILAGAJANJE TRGA DELA V SLOVENIJI V OBDOBJU 2008–2013

Mitja Perko, mag. ekonomskih in poslovnih ved, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

mag. Ana Tršelič Selan, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

dr. Alenka Kajzer, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

JEL: J400, E320

UDK: 331.5.(497.4)

## Povzetek

*Padec gospodarske aktivnosti je sprožil prilagajanje trga dela nižji ravni aktivnosti. Prispevek prikazuje spremembe na trgu dela v Sloveniji v obdobju 2008–2013. Gospodarska kriza je nadpovprečno prizadela mlade in nizko izobražene. Problem ostaja tudi nizka stopnja delovne aktivnosti starejših in naraščanje dolgotrajne brezposelnosti, ki lahko pomeni oviro za zmanjševanje brezposelnosti v prihodnje. Prilagajanje trga dela v obdobju 2008–2013 v Sloveniji je večinoma potekalo prek zmanjševanja zaposlenosti, bistveno manj pa prek plač. Na to sta po naši oceni vplivala nova zakonska ureditev minimalne plače in uvedba novega plačnega sistema v javnem sektorju.*

**Ključne besede:** zaposlenost, brezposelnost, plače, gospodarska kriza, prilagajanje trga dela

## Abstract

*A decline in economic activity triggered a labour market adjustment. The paper shows changes in the labour market in Slovenia in the 2008–2013 period. The economic crisis badly hit youth and low-skilled employment. Persistent problems are the low employment rate of older workers and increasing long-term unemployment, which might cause persistent high unemployment. The labour market adjustment in Slovenia involved mainly decreasing employment and less the lowering of wages. We estimate that this was mainly due to a change in the minimum wage and introduction of a new wage system in the public sector.*

**Key words:** employment, unemployment, economic crisis, labour market adjustment

## 1. Uvod

Padec gospodarske aktivnosti je sprožil prilagajanje trga dela nižji ravni aktivnosti. Trg dela se lahko nižji ravni aktivnosti prilagodi predvsem z zmanjšanjem števila opravljenih delovnih ur, zaposlenosti ali plač. Slovenija spada med države, kjer je bil padec gospodarske aktivnosti v obdobju 2008–2013 med največjimi. Temu se je trg dela prilagodil predvsem z velikim zmanjšanjem zaposlenosti, precej manj pa so se prilagajale plače. Zmanjšanje zaposlenosti v Sloveniji je presevalo povprečje EU, a kljub temu ni bilo med največjimi. Na to je po naši oceni vplivalo tudi sprejetje ukrepov za ohranjanje delovnih mest, ki so bili v veljavi v letu 2009 in 2010, ter relativno močno varovanje zaposlitve, ki je bilo v veljavi vse do aprila 2013. V letu 2013 je Slovenija sprejela spremembe v regulaciji trga dela, ki so zmanjšale varovanje zaposlitve in bi lahko v prihodnje pripeljale do večje fleksibilnosti na trgu dela. Ker so bile te spremembe sprejete relativno pozno v analiziranem obdobju, v tem prispevku ne analiziramo njihovih učinkov. Prikaz prvih učinkov teh sprememb na fleksibilnost in segmentacijo trga dela so predstavljeni v Kajzer in drugi (2014).

Na način prilagajanja trga dela v veliki meri vplivajo inštitucije trga dela. Med njimi se največkrat poudarja pomen varovanja zaposlitve oziroma različnih oblik fleksibilnosti, ukrepov aktivne politike trga dela, zavarovanja za primer brezposelnosti in načina določanja plač. Lesche, J. in Watt, A. (2010) ugotavljata, da so bili rezultati na trgu dela (vsaj na začetku krize) boljši v državah, za katere sta značilna visoka raven interne fleksibilnosti v podjetju in dobro razvita ter odzivna politika trga dela. Na drugi strani pa je kombinacija visoke zunanje fleksibilnosti<sup>1</sup>, šibkih inštitucij trga dela in močnega dualizma vodila do velikega povečanja brezposelnosti. Strokovnjaki ECB ugotavljajo, da je prilagajanje plač spremembam v brezposelnosti v evrskem območju potekalo v dveh fazah (ECB, 2014). V prvi fazi gospodarske krize (2008–2009) je bil ocenjen odziv plač na spremembo brezposelnosti (Phillipsova krivulja) v evrskem območju manjši kot v predkriznem obdobju, v drugi fazi krize pa se je odzivnost povečala (ECB, 2014). Tako so bile zelo pogoste večletne kolektivne pogodbe, ki določajo plače, pomemben razlog za zamudo pri prilagajanju plač v zasebnem

<sup>1</sup> Pojem zunanja fleksibilnost označuje relativno skromno varovanje zaposlitve, ki omogoča hitro prilagajanje števila zaposlenih.

sektorju na začetku krize. Na začetno neprilaganje oziroma celo rast plač pa je vplival tudi strukturni učinek, saj so bile izgube zaposlitve na začetku krize močno skoncentrirane pri zaposlenih z nižjimi plačami (ECB, 2014).

Številni avtorji analizirajo vpliv varovanja zaposlitve, merjeno z OECD-jevim indeksom varovanja zaposlitve, na gibanja na trgu dela. Teorija tako navaja naslednje: (i) stroški odpuščanja stabilizirajo zaposlenost pri upadanju gospodarske aktivnosti in zadržujejo zaposlovanje pri okrevanju aktivnosti, (ii) ker varovanje zaposlitve vpliva na nagnjenost k zaposlovanju in odpuščanju, je učinek na dolgoročno razmerje med plačami in zaposlenostjo lahko nejasen<sup>2</sup> in (iii) močno varovanje zaposlitve zmanjšuje nastajanje novih delovnih mest ter tudi krčenje obstoječih delovnih mest (Bertollila, G., Boeri, T., Cazes, S. (1999)). Empirične raziskave nakazujejo (npr. OECD 2004, Bassanini in Duval 2006, EC 2012, Bouis et al. 2012), da je končni učinek reform varovanja zaposlitev na agregatno raven zaposlenosti ali brezposelnosti zaradi izravnanih tokov v brezposelnost in iz nje nejasen, saj je vpliv na agregatno zaposlenost majhen in pogosto tudi statistično neznačilen. Micco, A. in Pages, C. (2006) pa s podatki o vstopu in izstopu iz podjetja dokazujeta, da varovanje zaposlitev pomembno vpliva na realokacijo dela oziroma na mobilnost delovne sile med podjetji. Nekoliko več konsenza pa raziskave najdejo pri učinku reform na brezposelnost med ranljivimi skupinami na trgu dela, kot so mladi in ženske, saj fleksibilnejša zakonodaja zmanjšuje ovire pri njihovem vstopanju na trg dela, zaradi česar znižuje njihovo brezposelnost (Bouis et al. 2012). Na močno segmentacijo trg dela v Sloveniji poleg močnega varovanja zaposlitve vpliva tudi obstoj študentskega dela, ki je pomembna oblika delovne aktivnosti mladih in pomembno vpliva tudi na brezposelnost med mladimi.

V prispevku prikazujemo prilaganje trga dela v Sloveniji v obdobju gospodarske krize. Tako v prvem delu prikazujemo spremembe v zaposlenosti in brezposelnosti, pri čemer izpostavljamo najbolj prizadete skupine prebivalstva v obdobju krize. V drugem delu članka prikazujemo gibanje plač, pri čemer ločeno analiziramo gibanje plač v javnem in zasebnem sektorju, posebej pa izpostavljamo tudi gibanje minimalne plače. V zaključku podajamo oceno prilaganja trga dela ter poudarjamo ključne probleme in izzive na trgu dela v Sloveniji.

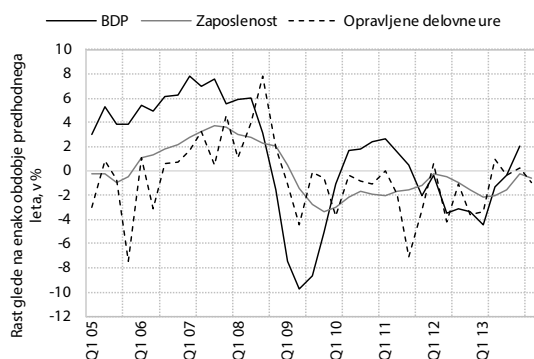
## 2. Spremembe zaposlenosti in brezposelnost v obdobju 2008–2013

Gospodarska kriza v Sloveniji je močno poslabšala razmere na trgu dela. Slovenija je pred krizo leta

<sup>2</sup> Empirične analize tako ugotavljajo, da je učinek na skupno zaposlenost majhen, predznak pa v veliki meri odvisen od parametrov funkcije povpraševanja po delu (npr. Bertollila in Bertola [1990] in Bertola [1992]).

2008 beležila najvišjo raven zaposlenosti in najnižjo brezposelnost vse od osamosvojitve. Zaradi padca gospodarske aktivnosti v letu 2009 in prilaganja trga dela nižji ravni gospodarske aktivnosti v nadaljnjih letih se je zaposlenost, merjena s številom oseb in številom opravljenih delovnih ur, močno zmanjšala. Trg dela se je na padec gospodarske aktivnosti prilagodil razmeroma hitro in nekoliko bolj z zmanjšanjem zaposlenosti kot z zmanjšanjem opravljenih delovnih ur (glej sliko 1). Zmanjšanje zaposlenosti bi bilo sicer še večje, če država ne bi sprejela dveh intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest,<sup>3</sup> in če takrat ne bi imela relativno močnega varovanja zaposlitve, ki je podjetja pogosto odvrčala od prilaganja nižjemu povpraševanju z odpuščanjem.

Slika 1: Rast BDP, zaposlenost v številu oseb in opravljenih delovnih ur, medletno



Vir: SURS, preračuni avtorjev.

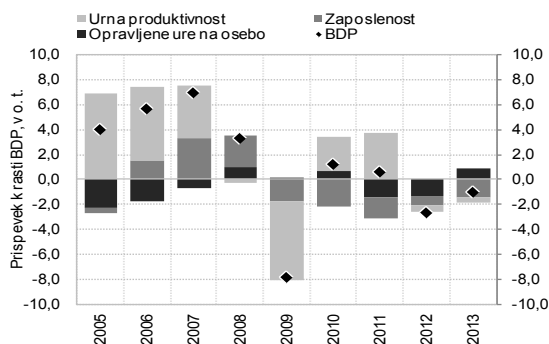
S slike 2 je razvidna podrobnejša razčlenitev rasti bruto domačega proizvoda na različne komponente dela.<sup>4</sup> Kot je razvidno, so podjetja na začetku krize prilagodila število zaposlenih in število opravljenih delovnih ur, s čimer je bil pritisk na zmanjševanje števila zaposlenih sprva nekoliko manjši. Na to je vplival tudi Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki je spodbujal skrajševanje delovnega časa. Pozneje so bila podjetja primorana še naprej prilagoditi število zaposlenih, na kar je vplivala dlje časa trajajoča nižja gospodarska aktivnost. Zniževanje zaposlenosti se je kljub šibkemu okrevanju gospodarske aktivnosti v letih 2010 in 2011 nadaljevalo ter nakazuje na negotovost in skromna pričakovanja, ki so jih podjetja imela o prihodnosti, med drugim tudi zaradi naraščajoče nevarnosti javnofinančne krize. Iztekla se je veljavnost

<sup>3</sup> Zakon o subvencioniranju polnega delovnega časa in Zakon o delnem povračilu nadomestila plač.

<sup>4</sup> Dekompozicija je narejena na podlagi podatkov nacionalnih računov, in sicer rasti bruto domačega proizvoda, zaposlenosti in opravljenih ur. Prispevek urne produktivnosti je izračunan kot  $((100 + \text{odstotna rast BDP}) / (100 + \text{odstotna rast števila opravljenih ur}) * 100 - 100)$ . Prispevek opravljenih ur na osebo je izračunan kot  $((100 + \text{odstotna rast števila opravljenih ur}) / (100 + \text{odstotna rast zaposlenosti}) * 100 - 100)$ . Predpostavlja se linearen prispevek različnih komponent k bruto domačemu proizvodu.

interventnih ukrepov za ohranjanje delovnih mest, v drugi polovici leta 2011 pa se je ponovno začela zniževati gospodarska rast.

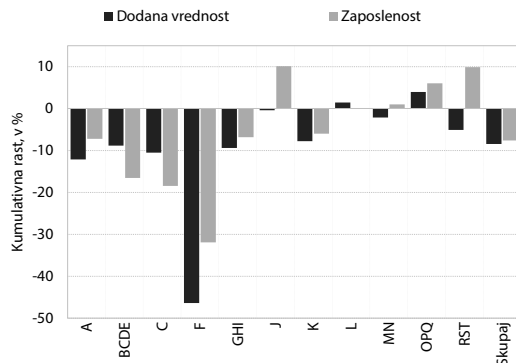
Slika 2: Dekompozicija BDP na komponente dela



Vir: SURS, preračuni avtorjev.

Po statistiki nacionalnih računov se je zaposlenost (v številu oseb) od leta 2008 do leta 2013 zmanjšala za približno 76,5 tisoč oseb oziroma 7,6 % (glej sliko 3). V tem obdobju je prišlo do padca zaposlenosti le v dejavnostih zasebnega sektorja, kjer se je zaposlenost zmanjšala za 86,5 tisoč oseb oziroma 10,4 %. Zaposlenost se je relativno najbolj zmanjšala v gradbeništvu (za 31,9 %) in predelovalnih dejavnostih (za 18,4 %, zlasti v delovno intenzivnejših in tehnološko manj zahtevnih dejavnostih), kjer je bil tudi padec dodane vrednosti največji. Zaposlenost se je absolutno najbolj zmanjšala v predelovalnih dejavnostih (za približno 42,5 tisoč oseb). Kriza je močno prizadela tudi dejavnost kmetijstva (relativno za 7,2 % nižja zaposlenost), dejavnost trgovine in popravila vozil, prometa in skladiščenja ter gostinstva (6,8 % nižja zaposlenost). V drugih dejavnostih je bil glede na padec dodane vrednosti padec zaposlenosti manjši, pri čemer je prišlo do pojava kopičenja delovne sile (t. i. labour hoarding). To se je zgodilo zlasti v storitvenih dejavnostih, kjer je odpuščanje in poznejše zaposlovanje ter uvajanje zaposlenih zaradi relativno višjega in specifičnega človeškega kapitala za podjetja dražje. Zaposlenost se je med krizo relativno najbolj povišala zlasti v kulturnih, razvedrilnih in rekreacijskih dejavnostih (za 18,7 %), predvsem zaradi rasti samozaposlenih, višja je bila tudi v strokovnih, znanstvenih in tehničnih dejavnostih (za 12,5 %) ter opazneje tudi v informacijskih in komunikacijskih dejavnostih (za 10,1 %). Zaposlenost v javnih storitvah se večino obdobja 2008–2013 ni prilagajala gospodarskim razmeram, saj se je povišala (za okoli 10 tisoč oseb). Nekoliko se je začela zmanjševati šele v drugi polovici leta 2012, zlasti kot posledica javnofinančne konsolidacije. V dejavnosti javne uprave, obrambe in obvezne socialne varnosti se zaposlenost zmanjšuje zadnja tri leta in je edina dejavnost javnih storitev, v kateri je bila v letu 2013 nižja kot leta 2008. Zaposlenost v izobraževanju (6,5 %) in zdravstvu (5,3 %) se je v tem obdobju opazneje povišala.

Slika 3: Skupna rast dodane vrednosti in zaposlenosti po dejavnostih\* med 2008 in 2013



Vir: SURS, preračuni avtorjev.

Opomba: \* A – kmetijstvo, lov, gozdarstvo, ribištvo; BCDE – rudarstvo, predelovalne dejavnosti, oskrba z elektriko in vodo, ravnanje z odpadki, saniranje okolja; C – predelovalne dejavnosti; F – gradbeništvo; GHI – trgovina in popravila vozil, promet in skladiščenje, gostinstvo; J – informacijske in komunikacijske dejavnosti; K – finančne in zavarovalniške dejavnosti; L – poslovanje z nepremičninami; MN – strokovne, znanstvene, tehnične dejavnosti in druge raznovrstne poslovne dejavnosti; OPQ – uprava in obramba, izobraževanje, zdravstvo in socialno varstvo; RST – druge storitvene dejavnosti.

Kljub močnemu zmanjšanju zaposlenosti med krizo se participacija na trgu dela (v starostni skupini 15–64 let) ni izraziteje znižala. Stopnja aktivnosti je bila večino obdobja 2008–2013 stabilna, do rahlega znižanja je prišlo samo v letu 2010, zlasti zaradi sprejete, a pozneje razveljavljene pokojninske reforme. Število aktivnih se je v omenjenem obdobju zmanjšalo za približno 30,8 tisoč oseb zaradi zmanjšanja števila delovno aktivnih (87,1 tisoč) in povečanja števila brezposelnih (za 56,3 tisoč). Nekoliko več kot polovica zmanjšanja števila aktivnih je bila posledica demografskih gibanj, preostanek je s trga dela prestopil v neaktivnost. Aktivnost se je zmanjšala zlasti med mladimi (15–24 let), na kar je vplivalo zlasti veliko zmanjšanje delovne aktivnosti med mladimi (tudi zaradi zmanjšanja obsega študentskega dela) in dlje časa prisotna neugodna demografska gibanja, kjer se število mladih postopoma zmanjšuje, povečuje pa se število starejših. Posledično se je znižala stopnja aktivnosti mladih, povišala pa stopnja starejših (55–64 let), kar podrobneje prikazuje tabela 1.

Zaradi zmanjšanja zaposlenosti se je od začetka krize stopnja brezposelnosti več kot podvojila. Poviševala se je od tretjega četrtletja 2008 (4,1 %), ko je bila na najnižji ravni, odkar se izvaja anketa o delovni sili v Sloveniji. Do leta 2013 se je povišala na 10,1 %. V povprečju EU je v tem obdobju brezposelnost naraščala počasneje, zato se je slovenska stopnja brezposelnosti evropskemu povprečju, od katerega je bila leta 2008 nižja za 2,6 o. t., do leta 2013 zelo približala (zaostanek za 0,7 o. t.).

Gospodarska kriza je nekoliko bolj prizadela moške kot ženske, saj se je stopnja delovne aktivnosti moških znižala bolj kot stopnja žensk. To je zlasti

Tabela 1: Stopnja aktivnosti (participacije) po starostnih skupinah v Sloveniji

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15–24	42,9	40,9	39,9	37,4	34,4	33,8
25–54	90,1	89,7	90,0	90,2	90,8	90,7
55–64	34,0	36,8	36,5	33,3	35,0	36,0
15–64	71,8	71,8	71,5	70,3	70,4	70,5

Vir: Eurostat.

Tabela 2: Stopnja brezposelnosti po različnih skupinah prebivalstva, v %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Moški	4,0	5,9	7,5	8,2	8,4	9,5
Ženske	4,8	5,8	7,1	8,2	9,4	10,9
15–74	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1
15–24	10,4	13,6	14,7	15,7	20,6	21,6
25–54	3,7	5,3	7,0	7,8	8,3	9,7
55–64	4,0	3,6	4,0	6,3	6,2	7,0
Nizka izobrazba	6,2	8,8	11,7	13,4	14,8	17,8
Srednja izobrazba	4,4	6,3	7,5	8,7	9,1	10,7
Visoka izobrazba	3,4	3,2	4,3	4,9	6,1	6,1
Skupaj	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1

Vir: Eurostat.

posledica nadpovprečne prizadetosti gradbeništva in predelovalnih dejavnosti, v katerih so zaposleni pretežno moški. Kljub temu položaj na trgu dela v Sloveniji ostaja slabši za ženske kot za moške, saj je bila v letu 2013 stopnja brezposelnosti za ženske višja kot za moške.

Stopnja delovne aktivnosti se je glede na raven izobrazbe najbolj znižala med nizko izobraženimi. Glavni vzrok za to je prav tako nadpovprečna prizadetost gradbeništva in predelovalnih dejavnosti, kjer je zaposlena zlasti nižje izobražena delovna sila. Nižje izobraženi so bili sicer deležni največjega odpuščanja tudi v drugih dejavnostih. Njihova stopnja delovne aktivnosti se je v obdobju 2008–2013 znižala za 9,2 o. t. na 33,7 %. Podobno veliko je bilo znižanje stopnje delovne aktivnosti srednje izobraženih. Ta je bila v letu 2008 nad povprečjem EU, do leta 2013 pa se je znižala za 7,4 o. t. na 64,6 % in padla pod evropsko povprečje. Stopnja delovne aktivnosti visoko izobraženih se je v omenjenem obdobju znižala najmanj (za 5,1 o. t. na 82,4 %), deloma tudi zaradi manjšega padca aktivnosti v dejavnostih, ki zaposlujejo visoko izobraženo delovno silo (javne storitve, strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti), in zaradi večje verjetnosti kopičenja delovne sile v teh panogah. Tudi stopnja brezposelnosti se je med nizko izobraženimi najbolj povišala in bila v letu 2013 skoraj trikrat višja od stopnje brezposelnosti visoko izobraženih.

Med tistimi, ki jih je kriza nadpovprečno prizadela, so tudi mladi (15–24 let), saj se je izmed vseh starostnih skupin njihova stopnja delovne aktivnosti najbolj znižala, stopnja brezposelnosti pa najbolj povišala. Ob padcu gospodarske aktivnosti so mladi velikokrat tisti,

ki se jim položaj na trgu dela poslabša bolj kot drugim starostnim skupinam. V Sloveniji se je položaj mladih poslabšal bistveno bolj kot v povprečju EU. To je zlasti posledica zelo segmentiranega trga dela glede na tip zaposlitve (t. i. dualnost trga dela), kjer na eni strani prevladujejo zaposlitve za določen čas, ki so razširjene predvsem med mladimi, in ki ne zagotavljajo večje varnosti, ter na drugi strani zaposlitve za nedoločen čas, ki so močno varovane z rigidno zakonodajo. Delež začasnih zaposlitev v vseh zaposlitvah je med mladimi v Sloveniji (73,2 %) najvišji v EU (povprečje 42,7 %).

Začasne zaposlitve so med mladimi razširjene tudi zaradi velikega obsega študentskega dela, ki je davčno in proceduralno privlačno za delodajalce. Obseg študentskega dela je bil v letu 2013 v primerjavi z letom 2008 nižji za 36,4 %. Na zmanjšanje obsega študentskega dela je poleg manjšega povpraševanja po naši oceni vplivalo tudi povišanje koncesijske dajatve sredi leta 2012 in omejevanje študentskega dela v dejavnostih javnih storitev. Na poslabšanje položaja mladih je vplivalo tudi splošno nizko povpraševanje po delu, mladi pa imajo zaradi manj delovnih izkušenj tudi manjše možnosti za zaposlitev. Z vidika potreb trga dela je neugodna tudi izobrazbena struktura terciarnih diplomantov po področjih izobraževanja in povečanje njihovega števila. To je tudi razlog, da se je stopnja brezposelnosti visoko izobraženih med krizo skoraj podvojila.

Za slovenski trg dela je značilna tudi izrazita starostna segmentacija, na katero poleg slabega položaja mladih vpliva tudi zelo nizka stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let), ki je tudi v letu 2013 ostala najnižja v EU. Stopnja se je do leta 2010 nekoliko poviševala,

Tabela 3: Stopnja delovne aktivnosti po različnih skupinah prebivalstva, v %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Moški	72,7	71,0	69,6	67,7	67,4	67,1
Ženske	64,2	63,8	62,6	60,9	60,5	59,2
15–64	68,6	67,5	66,2	64,4	64,1	63,3
15–24	38,4	35,3	34,1	31,5	27,3	26,5
25–54	86,8	84,8	83,7	83,1	83,3	81,9
55–64	32,8	35,6	35,0	31,2	32,9	33,5
Nizka izobrazba	42,9	41,1	39,7	35,3	34,6	33,7
Srednja izobrazba	72,0	70,0	68,6	66,4	65,8	64,6
Visoka izobrazba	87,5	88,1	86,6	85,5	84,2	82,4
Skupaj	68,6	67,5	66,2	64,4	64,1	63,3

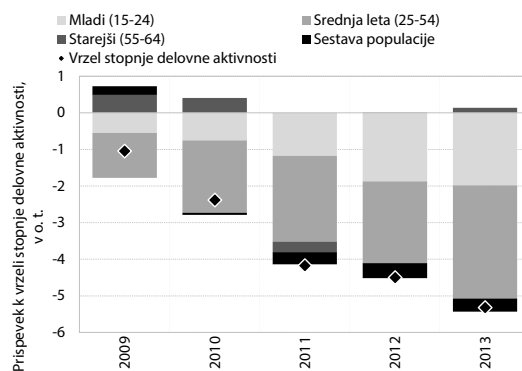
Vir: Eurostat.

deloma kot posledica strukturnega demografskega učinka in deloma kot posledica pokojninske reforme iz leta 2000. V letu 2011 se je precej znižala, na kar bi lahko vplivala konec leta 2010 sprejeta, a pozneje na referendumu razveljavljena pokojninska reforma, zaradi česar se je konec leta 2010 močneje zmanjšala zaposlenost starejših. V zadnjih dveh letih se je stopnja znova nekoliko povišala in presegla predkrizno raven. Pokojninska reforma, ki je začela veljati v začetku 2013, bo s podaljševanjem obdobja delovne aktivnosti prek povišanja in izenačenja upokojitvene starosti še naprej povišala stopnjo delovne aktivnosti starejših v prihodnjih letih.

Slika 4 prikazuje prispevek posameznih starostnih skupin k spremembi stopnje delovne aktivnosti glede na leto 2008. Omenjen prispevek k t. i. vrzeli je razdeljen na dva učinka: i) učinek stopenj delovne aktivnosti posameznih starostnih skupin in ii) učinek starostne sestave populacije. Razvidno je, da se je vrzel stopnje delovne aktivnosti od leta 2008 do 2013 nenehno povečevala. Na začetku krize je na znižanje stopnje delovne aktivnosti vplivalo zlasti znižanje delovne aktivnosti v srednji starostni skupini (25–54 let) in med mladimi (15–24 let), kar je odraz velikega deleža srednje starostne skupine v populaciji in nesorazmernega učinka krize na zaposlitev mladih. Do leta 2013 se je prispevek teh dveh starostnih skupin k padcu stopnje delovne aktivnosti še povečal. Prispevek starejših (55–64 let) je do leta 2013 ostal skromno pozitiven, kar je odraz prav tako skromnega povečanja njihove stopnje delovne aktivnosti v obdobju krize. Rahlo negativen pa je ostal prispevek sestave populacije, znotraj katerega na zmanjševanje skupne stopnje delovne aktivnosti vpliva zlasti zmanjševanje deleža mladih in odraslih do 54 let ter zmanjševanje stopenj delovne aktivnosti teh dveh skupin, nekoliko pa ga povečuje povečan delež starejših z nekoliko višjo stopnjo delovne aktivnosti, a je končni učinek negativen.

Dolgotrajno nizka gospodarska aktivnost je povzročila, da se je stopnja dolgotrajne<sup>5</sup> brezposelnosti v Sloveniji

Slika 4: Dekompozicija vrzeli stopnje delovne aktivnosti (15–64 let) med letoma 2008 in 2013



Vir: Eurostat, preračuni avtorjev.

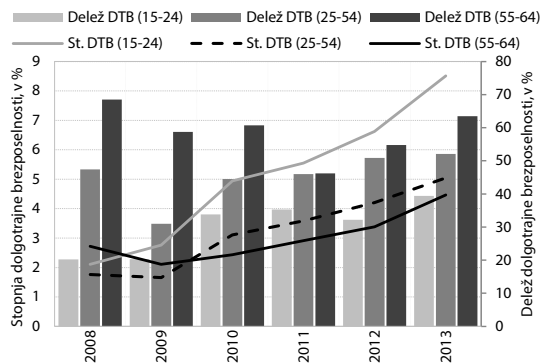
Opomba: Za natančnejšo metodologijo glej OECD (2014).

opazneje povišala (slika 5). Stopnja se je od leta 2000 do 2009 vztrajno zniževala in bila v letu 2009 (1,8 %) tudi nižja od evropskega povprečja (3,0 %). V letu 2010 se je močneje povišala zlasti zaradi močnega priliva v brezposelnost na začetku krize. Med krizo je stopnja naraščala hitreje kot v povprečju EU in se do leta 2013 skoraj potrojila ter evropsko povprečje tudi rahlo presegla (za 0,1 o. t. pri 5,1 %). Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je med krizo najbolj povišala med mladimi, saj se je početverila in bila v letu 2013 8,5-odstotna. Stopnja se je v krizi najmanj povišala in bila leta 2013 najnižja med starejšimi. Po drugi strani je delež dolgotrajne brezposelnosti med mladimi najmanjši, med starejšimi pa največji. To nakazuje na dejstvo, da je stopnja dolgotrajne brezposelnosti med mladimi visoka predvsem zaradi splošno visoke brezposelnosti, ki prevladuje med njimi, medtem ko je med starejšimi, ki imajo sicer nižjo stopnjo brezposelnosti, večina takih, ki v brezposelnosti tudi dolgo ostanejo.

Naraščanje stopnje dolgotrajne brezposelnosti sicer kaže na povečanje strukturnih problemov na trgu dela. Kljub temu gibanje t. i. Beveridge krivulje, ki kaže povezavo med stopnjo brezposelnosti in stopnjo prostih delovnih

<sup>5</sup> Brezposelnost, ki traja več kot eno leto.

**Slika 5: Stopnja dolgotrajne brezposelnosti in delež dolgotrajne brezposelnosti (v celotni brezposelnosti) po starostnih skupinah**



Vir: Eurostat, preračuni avtorjev.

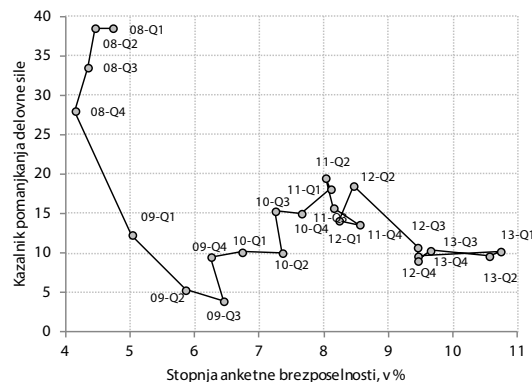
mest (ki jo v sliki 6 nadomešča kazalnik pomanjkanja delovne sile<sup>6</sup>), in nekateri drugi kazalniki neskladij na trgu dela kažejo, da se strukturna brezposelnost v krizi pri nas ni bistveno povečala. O povečanju strukturnih neskladij na trgu dela govorimo takrat, kadar podjetja potrebujejo delovno silo, vendar je ne uspejo dobiti, to pa je značilno za Beveridge krivuljo, ki se premika desno navzgor. Iz slike je razvidno, da se v Sloveniji med krizo Beveridge krivulja ni opazneje premaknila v smeri, ki bi nakazovala na večje neskladje med potrebami delodajalcev in veščinami posameznikov. Razlog za relativno visok delež dolgotrajne brezposelnosti v Sloveniji, ki je tudi nekoliko višji v primerjavi s povprečjem EU, je lahko tudi v razmeroma radodarnih nadomestilih za brezposelnost, visoki rasti brezposelnosti in relativno nizkih sredstvih, namenjenih aktivni politiki zaposlovanja (0,36 % BDP-ja v letu 2011, kar je pod povprečjem držav OECD). Sklepamo lahko, da je povišanje ravni dolgotrajne brezposelnosti predvsem ciklične narave in posledica zlasti padca gospodarske aktivnosti in ohranjanja skromnega povpraševanja.

Na pretežno ciklični značaj brezposelnosti kaže tudi izračun naravne<sup>7</sup> stopnje brezposelnosti, ki so jo napravili strokovnjaki OECD (OECD, 2014). Slovenija namreč spada med države OECD, kjer je bilo povišanje naravne stopnje brezposelnosti med krizo srednje močno, a je večina povišanja stopnje brezposelnosti predvsem ciklične narave in posledica zmanjšanja agregatnega povpraševanja. Kljub temu obstaja tveganje, da se ob šibkem in dolgotrajnem potencialnem okrevanju dolgotrajna brezposelnost spremeni v strukturno brezposelnost. Do tega lahko pride, ker v brezposelnosti

<sup>6</sup> Kazalnik pomanjkanja delovne sile izhaja iz kazalnika poslovne klime (BCI – Business Climate Indicator) in kaže, kolikšen odstotek podjetij v predelovalnih dejavnostih navaja pomanjkanje delovne sile kot dejavnik omejevanja proizvodnje. Omenjeni kazalnik se pogosto uporablja namesto stopnje prostih delovnih mest.

<sup>7</sup> Naravna stopnja brezposelnosti (ali t. i. NAIRU) predstavlja raven brezposelnosti, ki ne pomeni pritiska na povečanje ali zmanjšanje stopnje inflacije in se pogosto uporablja kot pokazatelj strukturne brezposelnosti.

**Slika 6: Beveridge krivulja za Slovenijo – razmerje med stopnjo brezposelnosti in kazalnikom pomanjkanja delovne sile**



Vir: Eurostat, preračuni avtorjev.

Opomba: Iz obeh časovnih serij je odstranjen vpliv učinka sezone.

posameznikom kopni človeški kapital, saj ne uporabljajo svojih priučeni veščin in znanja, zaradi česar postajajo na trgu dela sčasoma manj konkurenčni. Prav tako lahko pride do diskriminacije s strani potencialnih delodajalcev, saj jim dolgotrajno brezposelnost (nepravilno) signalizirajo nesposobnost najti zaposlitev in s tem svojo manjšo produktivnost v primerjavi z drugimi brezposelnimi, ki niso toliko časa brezposelni. Zato je pomembno okrepiti aktivno politiko zaposlovanja, ki brezposelnim, zlasti dolgotrajnim, pomaga ohraniti stik s trgom dela prek izobraževanj in usposabljanj ter delodajalce s subvencijami ali oprostitev plačil prispevkov spodbuja k zaposlovanju teh prikrajšanih posameznikov.

### 3. Gibanje plač v obdobju 2008–2013

Rast plač se je razen leta 2010 med krizo postopoma upočasnjevala in v zadnjih dveh letih povsem zastala. V pretežnem delu leta 2008 se kriza še ni odrazila na rasti plač, ki je bila v zasebnem in javnem sektorju najvišja po letu 2002. Na visoko rast v tistem letu je vplivala izredna uskladitev plač s preteklo inflacijo (v zasebnem sektorju tudi s produktivnostjo), v državnem sektorju pa je ob tem sredi leta prišlo še do delne odprave plačnih nesorazmerij, kar je višalo rast plač tudi še v letu 2009. Po precejšnji umiritvi rasti plač v zasebnem sektorju v letu 2009 je nato zvišanje povprečne bruto plače v obdobju 2010–2013 izviralo pretežno le iz zasebnega sektorja. V pogojih nizke gospodarske aktivnosti in spremenjene strukture zaposlenih je k temu zlasti v letu 2010 prispeval predvsem dvig minimalne plače. Znotraj javnega sektorja so varčevalni ukrepi<sup>8</sup> v sektorju država v obdobju 2010–2011 povsem ustavili rast plač oziroma te v letih 2012–2013 celo znižali. V tem zadnjem obdobju se je nekoliko umirila tudi rast plač v javnih družbah, a je kljub temu ostala nadpovprečno visoka.

<sup>8</sup> Ti so se zaradi splošnega gospodarskega in javnofinančnega položaja z dopolnitvami sprejemali vse od leta 2009.

Tabela 4: Rast bruto plače, zasebni in javni sektor, 2006–2013

Leto	Nominalna rast bruto plače na zaposlenega, v %				Realna rast bruto plače na zaposlenega, v %			
	Skupaj	Zasebni sektor	Javni sektor	– v tem Sektor država	Skupaj	Zasebni sektor	Javni sektor	– v tem Sektor država
2006	4,8	5,8	4,1	3,7	2,2	3,2	1,6	1,2
2007	5,9	6,0	6,9	4,1	2,2	2,3	3,2	0,5
2008	8,3	7,8	9,7	10,2	2,5	2,0	3,8	4,3
2009	3,4	1,6	5,3	7,0	2,5	0,7	4,4	6,1
2010	3,9	5,6	0,8	0,0	2,1	3,7	–0,9	–1,8
2011	2,0	2,6	1,0	0,0	0,2	0,8	–0,8	–1,8
2012	0,1	0,5	–0,9	–2,2	–2,4	–2,0	–3,4	–4,7
2013	–0,2	0,6	–1,3	–2,5	–2,0	–1,2	–3,0	–4,3

Vir: SURS, preračuni avtorjev. Opomba: Podatki o bruto plačah po sektorjih so razpoložljivi šele od leta 2005.

### 3.1 Gibanje plač v zasebnem sektorju

V zasebnem sektorju se je rast plač v obdobju krize (razen let 2010 in 2011) postopno umirjala,<sup>9</sup> kljub temu pa se je krizi doslej prilagodila bistveno manj kot zaposlenost. Sektor se je na krizo sprva odzval z manjšim obsegom opravljenih nadur in krajšanjem delovnika, temu pa je sledilo predvsem občutno zmanjševanje zaposlenosti in v letu 2009 tudi upočasnitev rasti plač, ki pa je bila izrazitejša in hitrejša v industriji kot tržno-storitvenih dejavnostih. Občutno so se zmanjšala tudi izredna izplačila plač, ki kažejo uspešnost poslovanja. Kljub temu sta na precejšnjo krepitev rasti plač v letih 2010 in 2011 ob skromni gospodarski aktivnosti, naraščajoči brezposelnosti in relativno nizki inflaciji vplivala predvsem dvig minimalne plače in spremenjena struktura zaposlenih, do katere je prišlo zaradi odpuščanj zaposlenih pretežno z niskimi plačami (kar je statistično zvišalo raven povprečne plače). Izvzetje teh dveh dejavnikov kaže, da je bila odzivnost plačne politike zasebnega sektorja na krizo precejšnja (Tabela 5), saj bi bila brez njiju rast plač v zasebnem sektorju v obdobju 2009–2012 več kot prepolovljena oziroma povprečno letno nižja za okrog 1,5 o. t.<sup>10</sup> Odzivnost bi bila še večja, če bi bil sistem oblikovanja plač urejen pretežno na ravni podjetniških in ne panožnih kolektivnih pogodb.

V obdobju 2009–2013 je izhajala rast povprečne bruto plače zasebnega sektorja le iz rasti osnovne plače, prispevka k rasti iz nadurnih in izrednih izplačil pa sta bila zanemarljiva. V letu 2012 je bila nominalna rast plač v zasebnem sektorju sploh najnižja v zadnjih dvajsetih letih (0,5 %). Pri tem je v tržnih storitvah<sup>11</sup> povsem zastala (0,0 %), v industriji<sup>12</sup> pa se le upočasnila (s 3,6 % v letu 2011 na 2,5 %). V letu 2013 se je bruto plača v tržno-storitvenih dejavnostih nominalno celo nekoliko

znižala (–0,5 %), v industriji pa se je sredi leta začela rast plač znova krepiti (povprečje 2013 2,6 %) predvsem pod vplivom višje rasti v predelovalnih dejavnostih.

V petih letih krize so se plače različnih skupin dejavnosti zasebnega sektorja različno zvišale, medtem ko je bila v obdobju pred krizo njihova rast plač precej podobna. Vse od dviga minimalne plače na začetku leta 2010 so se razlike v rasti plač med posameznimi skupinami dejavnosti povečevale, še zlasti v letu 2012. Od začetka leta 2013 se povprečna bruto plača ob industriji znova postopno krepi tudi v tradicionalnih tržnih storitvah (GHI), v gradbeništvu (F) in drugih tržnih storitvah (J–N; R–S); pa se je njeno padanje ustavilo (desezonirano). Kljub temu je bilo v letu 2013 povečanje povprečne bruto plače glede na leto 2008 precej različno. V industriji, kjer sta bila po naši oceni učinka dviga minimalne plače in spremenjene strukture zaposlenih najizrazitejša, je bila ta višja za 19,8 %, v tradicionalnih tržnih storitvah za 8,1 %, v gradbeništvu in drugih tržnih storitvah pa za 3,5 % oziroma 2,5 %.

K precejšnji umiritvi rasti plač so pomembno prispevala precej nižja izredna izplačila, ki kažejo uspešnost poslovanja podjetij in so element plač v funkciji spodbud zaposlenim. V obdobju krize so se v dejavnostih zasebnega sektorja občutno znižala in bila ob koncu leta 2013 najnižja v zadnjih devetih letih (62 mio. EUR trinajstih plač in božičnic<sup>13</sup>), glede na leto 2007, ko je bilo teh izplačil največ (126,2 mio. EUR), pa so bila prepolovljena (slika 8). Skoraj tako je bilo tudi število zaposlenih, ki so jih prejeli (2013 89 tisoč; 2007 165 tisoč).

Tudi nadurna izplačila, katerih krčenje je bil eden prvih odzivov podjetij na gospodarsko krizo in razlogov za upočasnitev rasti plač, so še vedno bistveno nižja kot pred krizo. Dno so dosegla v začetku leta 2009, od takrat pa so se dve leti le počasi krepila, v letih 2012 in 2013 pa znova znižala in oddaljila od predkrizne ravni.<sup>14</sup> V

<sup>9</sup> Upočasnitev rasti plač je bila v celotnem obdobju krize večja v finančnih kot nefinančnih družbah (Tabela 6).

<sup>10</sup> Ocena temelji na dekompoziciji rasti povprečne bruto plače dejavnosti zasebnega sektorja (dejavnosti A–N; R–S po SKD 2008), ki se nekoliko razlikuje od rasti plač v zasebnem sektorju.

<sup>11</sup> Vključujejo dejavnosti G–N; R–S po SKD 2008.

<sup>12</sup> Vključuje dejavnosti B–E.

<sup>13</sup> Izplačana decembra, ki predstavljajo okrog 80 % vseh izplačil ob koncu leta.

<sup>14</sup> Pri tem sindikati opozarjajo, da se nadurno delo v podjetjih izvaja v večjem obsegu, a ni plačano, za kar pa nimamo na voljo statističnih podatkov.

**Tabela 5: Prispevek dviga minimalne plače in spremenjene strukture zaposlenih k rasti povprečne bruto plače v dejavnostih zasebnega sektorja**

	Nominalna rast bruto plače na zaposlenega, v %	Strukturni učinek spremenjene strukture zaposlenih, v o. t.	Učinek dviga minimalne plače, v o. t.	Rast bruto plače brez obeh učinkov	Vpliv obeh učinkov
2008	7,8			7,8	
2009	1,8	0,9		0,9	0,9
2010	5,1	0,5	3,0	1,6	3,5
2011	2,6	0,2	0,9	1,5	1,1
2012	0,8	0,2	0,6	0,0	0,8
2013	0,7	0,2		0,5	0,2

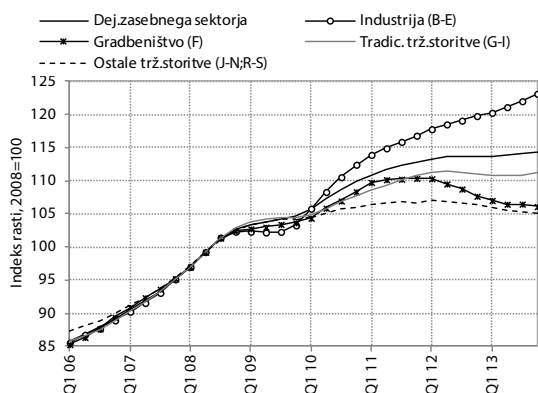
Vir: SURS, preračuni avtorjev. Opomba: Učinka spremenjene strukture zaposlenih in dviga minimalne plače sta izračunana na ravni makro podatkov o gibanju plač. Učinek spremembe strukture zaposlenih je izračunan kot razlika med dejansko oz. uradno objavljeno medletno rastjo plač (iz tehtanega povprečja plač na zaposlenega in strukture zaposlenih v tekočem letu) in t. i. medletno rastjo plač ob nespremenjeni strukturi zaposlenih (izračunano iz tehtanega povprečja plač na zaposlenega in strukture zaposlenih iz preteklega leta). Izračuni so narejeni na ravni oddelkov dejavnosti (SKD 2008). Učinek dviga minimalne plače je izračunan kot odstopanje dviga plač v posameznih mesecih (marec 2010, januar 2011 in 2012) od običajnih gibanj plač v teh mesecih preteklih let. Vpliv dviga minimalne plače na rast plač je bil ocenjen tudi v Brezigar et al. (UMAR 2010).

**Tabela 6: Rast bruto plače v družbah zasebnega sektorja, 2006–2013**

Leto	Nominalna rast bruto plače na zaposlenega, v %		Realna rast bruto plače na zaposlenega, v %	
	Zasebne nefinančne družbe	Zasebne finančne družbe	Zasebne nefinančne družbe	Zasebne finančne družbe
2006	5,6	6,8	3,1	4,3
2007	6,6	4,2	2,8	0,6
2008	7,9	6,9	2,1	1,2
2009	1,6	0,2	0,7	-0,6
2010	5,7	1,8	3,9	0,0
2011	2,7	1,2	0,8	-0,5
2012	0,6	-0,1	-1,9	-2,7
2013	0,8	-1,2	-1,0	-2,9

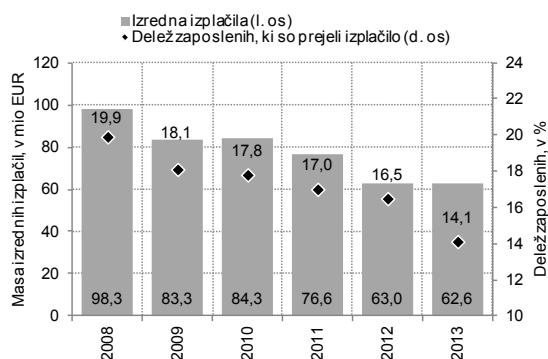
Vir: SURS, preračuni avtorjev. Opomba: Podatki o bruto plačah po sektorjih so razpoložljivi le od leta 2005 naprej.

**Slika 7: Rast bruto plače na zaposlenega, različne skupine dejavnosti zasebnega sektorja, 2006–2013**



Vir: SURS, preračuni avtorjev.

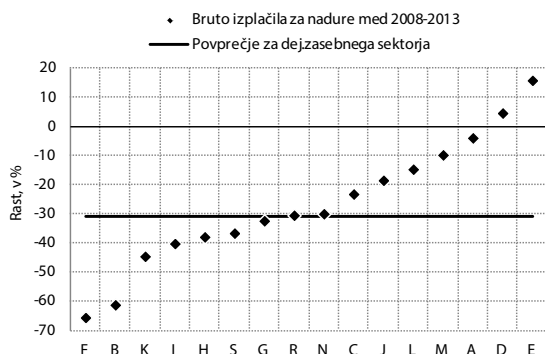
**Slika 8: Izredna izplačila, izplačana decembra, 2008–2013**



Vir: SURS, preračuni avtorjev.



**Slika 9: Izplačila za nadurno delo med krizo, dejavnosti zasebnega sektorja, 2008–2013**



Vir: SURS, preračuni avtorjev.

Opomba: Dejavnosti so razvrščene po naraščajoči rasti bruto izplačila za nadure.

poprečju leta 2009 so se v dejavnostih zasebnega sektorja znižala za 40,8 %. Razen zadnjih dveh let so se nato rahlo zviševala in v letu 2013 dosegla 79 % ravni iz leta 2008. Z nastopom krize so se v letu 2009 zmanjšala v vseh dejavnostih,<sup>15</sup> relativno najbolj v predelovalnih in finančno-zavarovalniških dejavnostih ter gostinstvu. Vsa leta od začetka krize se znižujejo v gradbeništvu, kjer so lani dosegla manj kot 34 % ravni iz leta 2008. V predelovalnih dejavnostih so se kot odziv na krizo najhitreje in najbolj znižala, nato pa se od sredine leta 2009 (razen leta 2012) počasi, a vztrajno zviševala. Lani so dosegla 77 % ravni iz leta 2008.

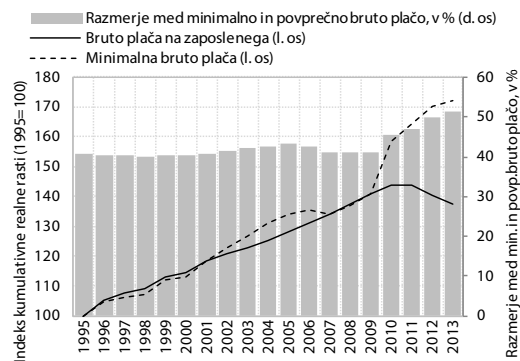
### 3.1.1 Minimalna plača v Sloveniji v obdobju krize

Kot je razvidno iz tabele 5, je imela zakonska sprememba minimalne plače v letu 2010 poleg učinka spremenjene strukture zaposlenih pomemben vpliv na gibanje plač v obdobju krize, še zlasti v zasebnem sektorju. V nadaljevanju zato prikazujemo inštitut minimalne plače v Sloveniji in njeno gibanje v obdobju krize v razmerju do gibanja povprečne plače in produktivnosti.

Minimalna plača je bila kot najnižja zakonsko določena mesečna plača za delo, opravljeno v polnem delovnem času, v Sloveniji uvedena leta 1995. V letu 2010 je bil sprejet nov zakon o minimalni plači, ki je prvi dve leti zaradi krize dovoljeval postopen dvig do njene zakonske višine. Po novem se usklajuje januarja (prej avgusta), in sicer najmanj za rast cen življenjskih potrebščin v preteklem letu. Zaradi krize in sprememb zakonodaje je bila nominalna rast minimalne plače v obdobju 2008–2013 3,9-krat hitrejša od rasti povprečne bruto plače. Posledično se je razmerje med njima v tem obdobju občutno povečalo (z 41,1 % na 51,4 %),

<sup>15</sup> Razen dejavnosti poslovanja z nepremičninami, kjer pa so se zniževala v naslednjih letih.

**Slika 10: Rast minimalne in povprečne bruto plače ter razmerje med njima, 1995–2013**



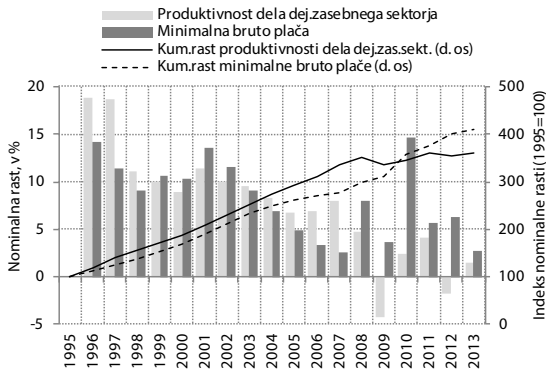
Vir: SURS, MDDSZ, preračuni avtorjev

kar nas uvršča v sam vrh članic EU. Zakonsko urejeno minimalno plačo ima poleg Slovenije še 20 članic EU in le za te so na voljo podatki Eurostata. Najbližje Sloveniji se uvršča Grčija (2011; 50,1 %), v preostalih članicah pa se giblje med 31 % in 48 %.

Rast minimalne plače je v celotnem obdobju krize presegala tudi rast produktivnosti dela v dejavnostih zasebnega sektorja, merjeno z dodano vrednostjo na zaposlenega. Razmerje med plačami in produktivnostjo je pomembno z vsaj štirih različnih vidikov: stroškovne konkurenčnosti, cenovne stabilnosti, zaposlenosti in investiranja ter delitvenih razmerij. Z vidika ekonomske teorije se zdi, da splošna usmeritev o skladni rasti plač in produktivnosti zadovoljivo odgovarja na vse omenjene vidike: zagotavlja ohranjanje stroškovne konkurenčnosti (ob predpostavki, da je tako gibanje plač in produktivnosti tudi v drugih državah), saj naj se stroški dela na enoto proizvoda ne bi povečevali. Ker se ti ne povečujejo, rast plač ne ustvarja stroškovnih pritiskov na dvig cen oziroma inflacijo. Če se ob enakem proizvodu poveča rast zaposlenosti, se zmanjša rast produktivnosti in zato načelo skladne rasti plač s produktivnostjo pomeni, da se plače ustrezno prilagajajo odločitvam o zaposlovanju; naložbe se financirajo iz zadržanih preteklih in pričakovanih prihodnjih donosov na kapital. Skladna rast plač s produktivnostjo dela zagotavlja ohranjanje obstoječega deleža plač v dodani vrednosti in s tem obstoječih delitvenih razmerij.

Slovenija je ob enem največjih znižanj gospodarske aktivnosti v EU med krizo beležila največje zvišanje minimalne plače. V obdobju od začetka krize je ta v nekaterih članicah ostala nespremenjena tudi več let, v sedmih pa se je v posameznih letih celo znižala. Realno zvišanje minimalne plače pri nas v obdobju 2008–2013 je bilo skoraj 30-odstotno, kar je sicer pozitivno vplivalo na znižanje plačne neenakosti in deleža zaposlenih z nizkimi plačami, predvsem pa je ustvarjalo velike pritiske na stroškovno konkurenčnost gospodarstva,

**Slika 11: Rast minimalne bruto plače in produktivnosti dela v dejavnostih zasebnega sektorja, 1995–2013**



Vir: SURS, MDDSZ, preračuni avtorjev.

zlasti pri podjetjih z visokim deležem zaposlenih z nizko izobrazbo, ki ustvarjajo pretežno proizvode z nizko dodano vrednostjo, in izgubo delovnih mest.

### 3.2 Gibanje plač v javnem sektorju

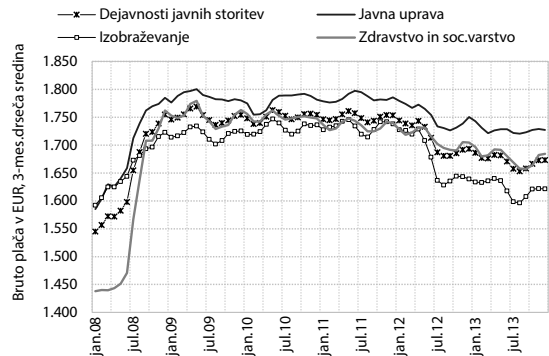
Gibanje plač v javnem sektorju določata dve povsem različni gibanji plač: v sektorju država in javnih družbah. V sektorju država, ki tvori glavnino javnega sektorja, je na začetku krize prišlo do prenove sistema plač, pozneje pa so plače v tem sektorju zaznamovali predvsem varčevalni ukrepi,<sup>16</sup> ki so se zaradi splošnega gospodarskega in javnofinančnega položaja z dopolnitvami sprejemali vse od leta 2009. Ti so se v celotnem obdobju krize osredotočali predvsem na višino plač, ne pa tudi na omejevanje zaposlovanja, ki je prav tako pomemben dejavnik pri določanju mase plač. Državni sektor zaposlovanja med krizo ni ustavil vse do leta 2013, ampak ga je le upočasnil, počasnejša kot v zasebnem sektorju pa je bila tudi prilagoditev plač. Izbruh krize je namreč sovpadel ravno z začetkom izvajanja več let načrtovane plačne reforme s ciljem odprave plačnih nesorazmerij med posameznimi poklicnimi skupinami v sektorju, kar je imelo za posledico relativno visoko rast plač prav v obdobju, ko so se plače v zasebnem sektorju že začele umirjati. Prvi dve četrtini sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij sta bili tako izplačani v letih 2008 in 2009, kar je vplivalo na visoko rast plač v teh letih. V letu 2009 je bila sicer že nekoliko nižja, saj so bili med letom sprejeti prvi varčevalni ukrepi, ki so rast deloma zajezili, v letih 2010 in 2011 pa jo povsem ustavili. Z uvedbo še ostrejših varčevalnih ukrepov, ki so bili potrebni zaradi poslabšanja javnofinančnega položaja, se je povprečna bruto plača v državnem sektorju v letih 2012 in 2013 nominalno znižala. Na 2,2-odstotno znižanje v letu 2012 je odločilno vplivalo znižanje plač javnim uslužbencem

<sup>16</sup> Vlada in socialni partnerji so v obdobju 2009–2013 sklenili pet dogovorov (februar 2009, oktober 2009, november 2010, maj 2012, maj 2013), ki so bili realizirani s pripadajočimi aneksi h Kolektivni pogodbi za javni sektor (KPJS) ter s sprejetjem štirih interventnih zakonov. Cilj vseh je bil omejiti oz. znižati maso stroškov dela javnih uslužbencev.

sredi leta zaradi uveljavitve ZUJF,<sup>17</sup> do lanskega nadaljnega znižanja (–2,5 %) pa je privedla celoletna veljava ZUJF in na novo dogovorjeni ukrepi iz sredine leta 2013.<sup>18</sup> Poleg znižanja plač v državnem sektorju se je v zadnjih dveh letih nekoliko umirila tudi rast plač v javnih družbah. Bistveno manjša izredna izplačila plač teh družb ob koncu leta v primerjavi s predhodnim letom so nekoliko upočasnila njihovo rast plač, ki pa je kljub temu ostala nadpovprečno visoka.

Zelo podobno gibanje plač kot v sektorju država je značilno tudi za dejavnosti javnih storitev, v katerih so zaposleni predvsem zaposleni iz sektorja država. Zvišanje bruto plače na zaposlenega v obdobju krize oziroma od uvedbe novega plačnega sistema<sup>19</sup> je bilo po dejavnostih različno (Slika 12). Na razlike v rasti so vplivala različna nesorazmerja, ki so se z novim plačnim sistemom odpravljala, in različna struktura delovnih mest zaposlenih, ki so bili z varčevalnimi ukrepi deležni različnega znižanja plač. Najvišje zvišanje je bilo zabeleženo v zdravstvu in socialnem varstvu (15,6 %), sledi javna uprava (5,3 %), medtem ko je bila plača v izobraževanju leta 2013 celo nekoliko nižja kot pred prenovo plačnega sistema (za 0,8 %). Ob tem je treba dodati, da so se plače v tej dejavnosti v obdobju 2002–2006 zviševale bistveno hitreje<sup>20</sup> kot v preostalih dveh dejavnostih.

**Slika 12: Bruto plača na zaposlenega v dejavnostih javnih storitev, 2008–2013**



Vir: SURS, preračuni avtorjev.

<sup>17</sup> Plače so se junija vsem javnim uslužbencem znižale za 8 %, obenem pa sta se jim izplačali zadnji dve četrtini odprave plačnih nesorazmerij (v skupni višini okrog 5 % mase plač). Neto učinek obeh ukrepov je bilo približno 3-odstotno znižanje bruto plače na zaposlenega.

<sup>18</sup> Ukrepi so zajemali znižanje osnovnih plač (delno linearno, delno progresivno, v povprečju za okoli 1,3 %), ukinitve povečanega dodatka za ženske za delovno dobo nad 25 let in prepolovitev dodatka za specializacije, magistrerij in doktorat.

<sup>19</sup> Povprečje leta 2013 glede na drugo četrtletje 2008, tj. tik pred začetkom krize oz. uvedbo novega plačnega sistema.

<sup>20</sup> Na podlagi Aneksa h kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja, podpisanega junija 2002, so se plače v izobraževanju v tem obdobju vsako leto julija zvišale za 3,0 %.

Tabela 7: Rast bruto plače v družbah javnega sektorja, 2006–2013

Leto	Nominalna rast bruto plače na zaposlenega, v %			Realna rast bruto plače na zaposlenega, v %		
	Javne družbe	Javne nefinan. družbe	Javne finančne družbe	Javne družbe	Javne nefinan. družbe	Javne finančne družbe
2006	4,3	4,0	7,4	1,8	1,5	4,9
2007	11,7	10,1	11,9	7,8	6,3	8,0
2008	8,8	9,2	4,7	3,0	3,4	-0,9
2009	1,8	1,7	0,1	0,9	0,9	-0,7
2010	2,4	2,6	0,8	0,6	0,8	-1,0
2011	3,1	3,2	2,2	1,2	1,3	0,4
2012	2,0	1,9	1,5	-0,5	-0,7	-1,0
2013	1,7	1,4	1,2	-0,1	-0,4	-0,6

Vir: SURS, preračuni avtorjev. Opomba: Podatki o bruto plačah po sektorjih so razpoložljivi le od leta 2005 dalje.

#### 4. Zaključek

Prilaganje trga dela v obdobju krize v Sloveniji je večinoma potekalo prek zmanjševanja zaposlenosti v zasebnem sektorju, na kar je pomembno vplival tudi precejšen dvig minimalne plače v letu 2010. Zaradi začetka uvajanja novega plačnega sistema v javnem sektorju (letu 2008) je do opaznejšega prilaganja plač v sektorju država prišlo šele v letu 2012 s sprejetjem Zakona za uravnoteženje javnih financ, zaposlenost v sektorju država pa je naraščala tudi v obdobju krize. Varčevalni ukrepi za zajezitev rasti mase plač javnih uslužbencev so se namreč v celotnem obdobju krize osredotočali predvsem na višino plač, ne pa tudi na omejevanje zaposlovanja, ki je prav tako pomemben dejavnik pri določanju mase plač. Zaposlovanje v tem sektorju se je do vključno leta 2013 le upočasnilo, ne pa ustavilo ali celo znižalo kot v zasebnem sektorju. Na rast povprečne bruto plače oziroma manjše prilaganje plač na agregatni ravni je na začetku krize vplival tudi učinek spremenjene strukture zaposlenih, saj je bilo veliko zaposlenih z nizkimi plačami (manj izobraženi, mladi). Čeprav se na agregatni ravni kaže, da je bila odzivnost plač v Sloveniji na krizo manjša kot pri zaposlenosti, podatki iz ankete o dinamiki plač in stroškov dela iz leta 2014 kažejo, da se je delež podjetij, ki so znižala plače, povečal s 4 % v letu 2010 na malo manj kot 8 % v letu 2013 (BS, 2014).

Na način prilaganja trga dela v veliki meri vplivajo inštitucije trga dela. Ocenjujemo, da je na prilaganje trga dela v Sloveniji poleg minimalne plače in uvedbe novega plačnega sistema v javnem sektorju vplivalo tudi relativno močno varovanje zaposlitve, ki je bilo zmanjšano šele v letu 2013. Na začetku krize so na prilaganje na trgu dela v Sloveniji vplivali tudi ukrepi za ohranjanje delovnih mest. Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki je urejal subvencioniranje skrajševanja delovnega časa zaradi začasnega zmanjšanja povpraševanja. Konec maja 2009 je bil sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki ureja delno

povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »časnem čakanju na delo«. Največ delovno aktivnih je bilo vključenih v obe omenjeni shemi sredi leta 2009, ko je bilo vključenih okoli 4,8 % vseh delovno aktivnih po statističnem registru. Omenjeni shemi sta skupaj z močnim varovanjem zaposlitve prispevali k manjšemu padcu zaposlenosti v prvih dveh letih krize in podaljšali proces prilaganja trga dela nižji ravni aktivnosti. Na tako gibanje zaposlenosti je po naši oceni vplivalo tudi relativno močno varovanje zaposlitve, ki je bilo v veljavi vse do aprila 2013. Kot ugotavljajo Micco in drugi (2006) močno varovanje pomembno zmanjšuje realokacijo zaposlenih oziroma tokove na trgu dela.

Gospodarska kriza je zaostila probleme mladih pri prehodu na trg dela. Na poslabšanje položaja mladih na trgu dela kaže tudi povečanje deleža mladih, ki so brezposelni v skupnem številu mladih (15–24 let), ki se je v obdobju 2008–2013 povečal s 4,5 % na 7,3 %. Poleg brezposelnosti se je v Sloveniji v obdobju 2008–2013 povečal tudi delež mladih, ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje (t. i. NEET stopnja). Kljub visoki vključenosti mladih v izobraževanje se je delež mladih v starosti 15–24 let, ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje, v obdobju 2008–2013 povečal s 6,5 % na 9,3 %.

Močno poslabšanje položaja mladih na trgu dela v krizi zahteva oblikovanje ukrepov za izboljšanje zaposlitvenih možnosti mladih. Slovenija spada med države, kjer se je stopnja brezposelnosti med mladimi v krizi najbolj povečala. Neuskkljena struktura diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja s potrebami trga dela in veliko povečanje števila diplomantov v obdobju 2008–2011 sta povečala probleme mladih diplomantov pri zaposlovanju. Omenjena neskladja obstajajo tudi na ravni srednješolskega in poklicnega izobraževanja. Zaradi staranja prebivalstva in vlaganj v izobraževanje je treba omejiti beg možganov in uporabiti znanje ter sposobnosti mladih. Analize brezposelnosti mladih že vrsto let opozarjajo na neuskkljenost mreže

izobraževalnih programov na srednješolskem in terciarnem nivoju s potrebami trga dela. Vpis mladih na poklicne in strokovne programe, po katerih trg dela stabilno povprašuje, je vse manjši, na drugi strani pa se je vključenost v terciarno izobraževanje močno povečala. S tem so mladi svoj vstop na trg dela bolj odlagali kot povečevali učinkovitost vstopanja. Slednje predstavlja ključni problem našega izobraževalnega sistema, za katerega bi morali skupaj iskati rešitve tako nosilci politike izobraževanja in zaposlovanja kot socialni partnerji, zlasti delodajalci. Samo z vključenostjo delodajalcev v pripravo in izvedbo izobraževalnih programov lahko mladim zagotovimo kakovostno poklicno in strokovno izobraževanje ter prehajanje v zaposlitve prek pripravniških in podobnih shem praktičnega uvajanja v poklicno delo. Za zmanjšanje brezposelnosti mladih je potrebno učinkovito izvajanje sheme Jamstvo za mlade v Sloveniji (Youth Guarantee). Trenutno so v Sloveniji spodbude za zaposlovanje mladih v različnih zakonih in programih aktivne politike zaposlovanja različno urejene. Za to je potreben razmislek o obliki in višini teh spodbud.

Nizka stopnja delovne aktivnosti starejših, ki je tudi najnižja v EU, je že vrsto let problem, čeprav se je med krizo skromno povišala. Za nadaljnje povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših je poleg sprejete pokojninske reforme smiselno oblikovati ustrezne pogoje za delo in zaposlovanje starejših ter njihovo delovno aktivnost povezati z zaposlovanjem mladih v obliki začasnega in občasnega dela upokojevcev za prenašanje izkušenj. Julija 2013 so stopile v veljavo spremembe Zakona o urejanju trga dela, ki so omogočile začasno in občasno delo upokojevcev, ki pa so se v prvem letu izvajanja uporabljale v skromnem obsegu. Novi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) možnosti delne upokojitve postavlja nekoliko bolj fleksibilno kot ZPIZ-1, vendar bo za povečanje uporabe te ureditve potreben interes starejših delavcev in delodajalcev. Delno upokojevanje namreč daje možnosti za povezovanje zaposlovanja mladih in medgeneracijskega prenosa znanja s starejših na mlajše. S povezovanjem zaposlovanja mladih in spodbujanja postopnega izstopa iz delovne aktivnosti starejših bi se v Sloveniji lahko lotili hkratnega reševanja dveh problemov – brezposelnosti mladih in nizke stopnje delovne aktivnosti starejših.

## Literatura in viri

Bassanini, A. in Duval, R. (2006). *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 35.

Brezigar et al. (2010). *Ocene posledic dviga minimalne plače v Sloveniji*. UMAR. Zbirka Delovni zvezki (3/2010).

Bertola, Giuseppe Boeri Tito Sandrine Cazes (1999). *Employment protection and labour market adjustment in some OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement*. Dosegljivo na spletni strani: <ftp://ftp.igier.unibocconi.it/homepages/boeri/empadj.pdf>

BS (2014). *Makroekonomska gibanja in projekcije. september 2014*. Dosegljivo na spletni strani: <https://www.bsi.si/iskalniki/porocila.asp?Mapald=284>

ECB (2014). *The impact of economic crisis on euro area labour markets*. ECB Monthly Bulletin October 2014, str. 49–68.

Kajzer A. et al. (2014) *Spremembe stanja in izzivi na trgu dela v obdobju krize*. v Fajič, Kajzer, Brezigar Masten (ur.) *Ekonomski izzivi 2014*.

Leschke, Janine and Watt, Andrew (2010). *How labour market institutions affect the labour market adjustment to the economic crisis in different EU countries?* ETUI working paper 2010/ 4.

Micco, Alejandro and Pages, Carmen (2006): *The Economic effect of employment protection: evidence from international industry – level data*. IZA DP no. 2433.

OECD (2004). *Employment Outlook 2004*. Pariz: OECD.

OECD (2014). *Employment Outlook 2014*. Pariz: OECD.