

NAČIN POGAJANJ O PLAČAH IN DEJAVNIKI GIBANJA PLAČ V SLOVENIJI

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

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

JEL: E240, J500

Povzetek

V tem prispevku analiziramo gibanje plač za javni in zasebni sektor v Sloveniji v obdobju 2000–2017. Ugotavljamo, da se krepijo pritiski na rast plač zaradi demografskih gibanj in pomanjkanja delovne sile. V javnem sektorju je bil pomemben dogodek uvedba enotnega plačnega sistema, ki je sovpadla z izbruhom krize in povzročila visoko rast plač javnega sektorja ob začetku krize. Na gibanje plač v zasebnem sektorju pa je poleg sprememb v kolektivnih pogodbah na ravni dejavnosti in podjetij močno vplivalo povišanje minimalne plače leta 2010. Ekonometrična analiza dejavnikov gibanja plač tudi kaže, da lahko v Sloveniji plačna gibanja v daljšem obdobju dobro pojasnimo z gibanjem cen, rastjo produktivnosti in zniževanjem brezposelnosti. Zanimariti pa ne gre niti vpliva postopnih, a vztrajnih sprememb v demografsko-izobrazbeni strukturi delovne sile, ki prek staranja, ugodnih gibanj v pridobivanju višje izobrazbe in boljše plačnih poklicev prav tako vplivajo na rast plač.

Ključne besede: pogajanja o plačah, plačna gibanja, minimalna plača, javni sektor, zasebni sektor

Abstract

In this paper we document wage developments in the public and private sectors in Slovenia from 2000 to 2017. We find that wage growth pressures are increasing due to unfavourable demographic developments, low labour market reserves and indeterminate wage-setting policies, especially in the public sector. In the public sector an important event was the introduction of the unified pay system, which coincided with the onset of the economic crisis and led to strong public sector wage growth. Wage developments in the private sector, meanwhile, were especially affected by changes in collective bargaining at the industry and company levels and the large increase in the minimum wage in 2010. Econometric estimates also indicate that long-term determinants of wage growth are trends in inflation, productivity and unemployment. Of equal importance is the gradual but persistent change in the demographic and educational structure of the employed, which through ageing, favourable trends in educational attainment and higher paying occupations affects wage growth.

Key words: wage bargaining, wage developments, minimum wage, public sector, private sector

1. Uvod

Ob sorazmerno visoki gospodarski rasti v Sloveniji v zadnjih letih povpraševanje po delovni sili hitro narašča. Ker se zaradi demografskih gibanj¹ potencialna ponudba delovne sile v Sloveniji zmanjšuje, se povečujejo pritiski na rast plač, a se še niso v celoti izrazili. Stopnja brezposelnosti se postopoma približuje svoji dolgoročni ravnovesni ravni, podjetja pa se soočajo z naraščanjem

težav pri iskanju ustrezno usposobljenih delavcev, kar povečuje pritiske na rast plač. Podjetja ob pomanjkanju delovne sile čedalje več zaposlujejo tujo delovno silo, kar kaže na potrebo po strategiji ekonomskih migracij.

V zadnjih treh letih je postopno sproščanje nekaterih varčevalnih ukrepov iz obdobja javnofinančne konsolidacije (2012 in 2013) na področju plač spodbudilo tudi rast plač v javnem sektorju. Pritiski v javnem sektorju so se v zadnjih dveh letih okrepili tudi zaradi pomanjkanja usklajenosti med pogajanj o plačah na ravni posameznih dejavnosti oziroma poklicev in zaradi ohranjanja nekaterih varčevalnih ukrepov glede plač, kar je pripeljalo do zaostajanja rasti plač v javnem

¹ Število prebivalcev v starostni skupini 20–64 let in s tem potencialna ponudba delovne sile se od leta 2012 zmanjšuje. Več o demografskih spremembah ter njihovih ekonomskih in socialnih posledicah glej UMAR, Ekonomski izzivi 2016.

sektorju za rastjo v zasebnem ob krepitvi gospodarske rasti. Zaradi tega je ob javno finančnih omejitvah treba oblikovati učinkovito plačno politiko. Analiza plačne premije v Sloveniji namreč kaže na negativno plačno premijo za srednje in visoko zahtevne poklice v javnem sektorju², kar lahko povzroča težave pri pridobivanju ustreznega kadra v javnem sektorju.

Na gibanje plač praviloma vpliva tudi institucionalna ureditev trga dela. V literaturi se največkrat izpostavljajo: (i) raven pogajanj o plačah (oziroma način določanja plač), (ii) pokritost zaposlenih s kolektivnimi pogodbami, (iii) delež zaposlenih, ki so vključeni v sindikate, (iv) indeksacija plač, in (v) gibanje in višina minimalne plače. V nadaljevanju izpostavljamo predvsem način določanja plač. Pri tem so odločilni naslednji vidiki: (i) raven centralizacije pogajanj o plačah, (ii) usklajenost različnih ravni pogajanj in (iii) način določanja minimalne plače. Vpliv institucij trga dela, še posebej pa način določanja plač in vpliv na makroekonomsko okolje, so zagotovo med najbolj kontroverznimi vprašanji v ekonomiki trga dela. Standardna ekonomska teorija predvideva, da centralizirano pogajanje prepreči prilagajanje (znižanje) plač v krizi in s tem poveča vpliv zunanjega šoka na zaposlenost. Calmfors in Driffill (1988) sta oblikovala hipotezo o nelinearni povezavi med stopnjo centralizacije pogajanj o plačah ter ravno brezposelnosti in plač. Po njunem mnenju lahko močno centralizirani in decentralizirani sistemi pogajanj zagotavljajo skladnost rasti plač s produktivnostjo, vendar empirične analize tega ne potrjujejo. Študija Eurofound (2015) je njuno hipotezo nadgradila z vključitvijo usklajevanja različnih ravni pogajanj in ugotavlja, da je rast nominalnih stroškov dela bistveno nižja v državah z visoko stopnjo usklajenosti in centralizacije pogajanj.

V literaturi ni prav veliko empiričnih dokazov o povezanosti načina določanja plač ter razmer na trgu dela (brezposelnosti) in gibanja plač. Ronchi in Mauro (2017) kot razlog za pomanjkanje empiričnih dokazov navajata naslednje: (i) pomanjkanje mednarodno primerljivih mikropodatkov na ravni podjetij o institucionalnih značilnostih pogajanj, kar analize omejuje le na eno državo, in (ii) v makroekonomskih študijah se ob velikem vplivu drugih dejavnikov na gibanje plač institucionalna spremenljivka ne kaže kot statistično značilna.

Evropska komisija³ ugotavlja, da lahko države po načinu določanja plač v javnem sektorju razdelimo v pet skupin, ki imajo določene skupne značilnosti. Slovenija spada v skupino srednjeevropskih držav skupaj z Avstrijo, Belgijo, Nemčijo in Luksemburgom. Za te države je značilen srednje visok delež zaposlenih, ki so vključeni v sindikat, in delež zaposlenih v javnem sektorju na ravni povprečja EU. Poleg zakonskega določanja plač so prisotna tudi

kolektivna pogajanja na ravni dejavnosti.⁴ Za nordijske države je značilna velika prisotnost kolektivnih pogajanj tako v javnem kakor tudi zasebnem sektorju ob veliki moči sindikatov in veliki zaposlenosti v javnem sektorju. Za države južne Evrope (Francija, Grčija, Španija in Portugalska) pa je značilna osrednja vloga vlade pri določanju plač.⁵

Kljub pomanjkanju empiričnih dokazov se v Sloveniji po naši oceni kažejo vplivi načina določanja plač na gibanje plač, kar bi verjetno lahko povezali s precejšnjimi institucionalnimi spremembami v opazovanem obdobju. V prvem delu prispevka obravnavamo razvoj institucionalne ureditve določanja plač v javnem in zasebnem sektorju v Sloveniji. V drugem delu pa prikazujemo gibanje plač v javnem in zasebnem sektorju v Sloveniji v povezavi z načinom določanja plač in drugimi dejavniki, ki so vplivali na rast plač v obdobju 2000–2017. Med drugim prikazujemo tudi ekonometrično dekompozicijo dejavnikov gibanja plač. V sklepu pa povzemamo glavne ugotovitve in izpostavljamo nekatere izzive plačne politike.

2. Institucionalna ureditev določanja plač v Sloveniji

2.1 Način določanja plač v javnem sektorju

Po osamosvojitvi je bil leta 1994 sprejet Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Čeprav je zakon skušal urediti sistem plač v javnem sektorju, je sistem ostal nepregleden. Poleg tega zakona je področje plač v javnem sektorju urejalo še več kot 40 predpisov, ki so določali tudi okoli 80 različnih dodatkov. Tako na podlagi zakona nikakor ni bilo mogoče sklepati, kakšna je dejanska višina plač po posameznih dejavnostih in kakšna so obstoječa razmerja med njimi. Sistem je bil torej nepregleden, gibanje plač pa večinoma odvisno od moči posameznega sindikata, ki je v pogajanjih s pristojnim ministrstvom pogosto dosegel tudi več, kot je bilo javnofinančno sprejemljivo. Dodatno nepreglednost in neprimerljivost plač pa je povzročalo še dejstvo, da plače funkcionarjev niso bile vključene v skupni sistem, temveč so bile urejene v posebnih zakonih.

Oblikovanje zdajšnjega plačnega sistema, ki se je začelo s pripravo zakona o sistemu plač v javnem sektorju,⁶ je izhajalo iz treh temeljnih načel: (i) enako plačilo za primerljivo delo, (ii) transparentnost plačnega sistema in (iii) stimulativnost plač. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju je bil sprejet leta 2002. Temeljni cilji uvedbe

² Podrobneje glej UMAR (2018), Ekonomski izzivi.

³ European Commission (2014). Government wages and labour market outcomes. European Economy. Occasional papers 190.

⁴ Collective bargaining in public sector services the European Union. Geneva: ILO: working paper NO. 309

⁵ Več glej EC(2014) in Collective bargaining in public sector services the European Union. Geneva: ILO: working paper NO. 309.

⁶ Zakon je bil sprejet leta 2002.

enotnega plačnega sistema so bili: (i) vzpostavitev skupnega plačnega sistema za javne uslužbenke in funkcionarje, (ii) določitev ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev, (iii) vzpostavitev prožnega plačnega sistema, ki bi višino plač bolje povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela, ter (iv) transparenten in obvladljiv plačni sistem z vidika javnih financ (MJU). Pri oblikovanju plačnega sistema se je torej težilo k ustreznim razmerjem med plačami v javnem sektorju, skoraj povsem pa se je zanemarila primerljivost plač z zasebnim sektorjem. Na pomen primerljivosti plač v javnem sektorju z zasebnim sektorjem opozarjajo številni ekonomisti (Gomez (2012)) in institucije (IMF (2016); OECD (2011)). Gomez (ibidem) tako na primer predlaga, da se primerljivost plač med obema sektorjema preveri vsakih deset let, vodilo pri oblikovanju plačne politike v javnem sektorju pa naj bi bilo gibanje plač v zasebnem sektorju.

Z zakonom o sistemu plač v javnem sektorju je določen sistemski okvir plačnega sistema, konkretna višina plač za večino delovnih mest pa se določa s kolektivnimi pogajanjimi (izjema so plače funkcionarjev in plače zaposlenih v nekaterih posebnih dejavnostih, kot so npr. vojska, obveščevalna dejavnost, javne agencije itd.). V Sloveniji se večina sestavin plač (višina osnovnih plač za orientacijska delovna mesta, višina dodatkov in merila za izplačevanje redne delovne uspešnosti) določa enotno za celotni javni sektor s kolektivno pogodbo za javni sektor. Kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti oziroma poklice v javnem sektorju pa določajo osnovne plače za vsa druga delovna mesta ter še nekatere druge posebnosti (npr. merila za določanje vodstvenih delovnih mest in vrednotenje posebnih pogojev dela).

Na podlagi Zakona o sistemu plač so bili vsi javni uslužbenci in funkcionarji razdeljeni v enajst plačnih skupin in devet tarifnih razredov, ki odražajo zahtevano izobrazbo oziroma usposobljenost. Vsako delovno mesto oziroma naziv je uvrščen v plačni razred (1–65), ki določa osnovno plačo. Uvrstitev orientacijskih delovnih mest se je določila s kolektivno pogodbo za javni sektor, druga delovna mesta pa s kolektivnimi pogodbami dejavnosti. Uvrstitev posameznega javnega uslužbenca v plačni razred je torej večinoma določena z zakonom in kolektivno pogodbo. Tak način določanja plač se v praksi pogosto pokaže kot zelo tog, še posebej v primeru zaposlovanja mlajših in dobro izobraženih posameznikov, ki jih v skladu s sistemom plač kljub izjemnosti lahko zaposlimo le na začetniška (in relativno nizko plačana) delovna mesta. To zagotovo prispeva k temu, da ima javni sektor težave pri privabljanju usposobljenega kadra.

Slovenija spada med države s centraliziranimi pogajanjimi o plačah v javnem sektorju. Na podlagi zakona o sistemu plač v javnem sektorju se plače določajo s kolektivno pogodbo za javni sektor in s kolektivnimi pogodbami za dejavnosti (izjemoma tudi s kolektivnimi

pogodbami za nekaj poklicev). Kolektivne pogodbe se sklepajo za celotno državo. Na nižjih ravneh ali na ravni posameznega delodajalca avtonomno dogovarjanje o plačah ni mogoče.

Študija Eurofound (2015) opozarja na pomen ustrezne usklajenosti pogajanj o plačah za gibanje plač. Ker lahko morebitna odsotnost usklajenosti pogajanj o plačah pripelje do visoke rasti plač v posameznih delih javnega sektorja, je pomembno, da se ob morebitni decentralizaciji pogajanj ohranja visoka stopnja usklajenosti posameznih pogajanj. Čeprav so pogajanja v Sloveniji centralizirana, se je tudi pomanjkanje usklajenosti pri pogajanjih za posamezne dejavnosti ali poklice že izkazalo za problematično.

2.2 Zasebni sektor

Določanje plač v zasebnem sektorju v Sloveniji podobno kot v številnih drugih državah poteka s kolektivnimi pogajanjimi, pri čemer pa vlada ne sodeluje. Določanje plač je sorazmerno zapleten proces, ki upošteva dejavnike, kot so na primer: produktivnost, stopnja inflacije in gospodarske rasti, stopnja brezposelnosti, ponudba in povpraševanje po delovni sili. Redke države imajo samodejno indeksacijo plač z rastjo cen. Zakonsko določena indeksacija plač je leta 2014 veljala samo v Belgiji⁷, Luksemburgu in na Malti. Tudi v Sloveniji v zadnjih letih v kolektivnih pogodbah skoraj ni določena samodejna indeksacija.

Kolektivno pogajanje ureja Zakon o kolektivnih pogodbah, ki je bil sprejet maja 2006. Osrednja cilja Zakona o kolektivnih pogodbah sta bila: (i) celovita in sistematična ureditev sistema kolektivnega dogovarjanja in (ii) dosledna uveljavitev načela prostovoljnosti. Zakon je uvedel tudi evidenco sklenjenih kolektivnih pogodb, ki jo vodi ministrstvo, pristojno za delo. Sredi leta 2018 je bilo v evidenci skupno 48 kolektivnih pogodb, pri čemer je večina sklenjenih na ravni dejavnosti zasebnega sektorja, le dve pogodbi pa sta bili sklenjeni na ravni poklica (za zdravnike in zobozdravnike ter policiste). Seznam vseh veljavnih kolektivnih pogodb je dosegljiv na spletni strani ministrstva za delo.⁸

V zasebnem sektorju v Sloveniji prevladuje določanje plač s kolektivnimi pogodbami na ravni dejavnosti, vendar se povečuje tudi delež podjetij, ki jih določa

⁷ V Belgiji se upošteva t. i. 'zdravstveni indeks' (Health index), ki je indeks cen življenjskih potrebščin brez cen tobaka, alkohola in goriva. Njegova uporaba je razdeljena v dve skupini. V prvi (javni sektor in okoli 40 % zasebnega sektorja) se indeksacija izvede v višini 2 % vsakokrat, ko se indeks poveča za 2 %; v drugi skupini (60 % zasebnega sektorja) pa se indeksacija plač izračuna v določenih časovnih intervalih, povečanje pa je v skladu z odstotkovno spremembo 'zdravstvenega indeksa' (Eurofound, 2015).

⁸ http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/evidenca_kolektivnih_pogodb/.

s pogodbo na ravni podjetja. Delež podjetij, ki pri določanju plač uporabljajo tudi kolektivno pogodbo na ravni podjetja, se je povečal z 22,6 % v letu 2006 na 44,8 % leta 2013.⁹

2.3 Določanje minimalne plače

Temeljni namen minimalne plače je zaščita delavca pred neupravičeno nizkim plačilom za delo. Med drugim tudi Evropski stebri socialnih pravic izpostavljajo oblikovanje primerne minimalne plače, ki glede na nacionalne gospodarske in socialne razmere omogočajo izpolnjevanje potreb delavcev in njihovih družin ter hkrati zagotavljajo dostop do zaposlitve in spodbujajo iskanje dela. Če je minimalna plača določena previsoko, lahko zmanjšuje možnosti za zaposlitev mladih in nizko izobraženih, ki v določenih primerih ne bi ustvarili takšne dodane vrednosti, ki bi presegala strošek minimalne plače. Hkrati pa je lahko minimalna plača tudi ustrezna spodbuda za delo in lahko prispeva k zmanjšanju tveganja revščine med delovno aktivnimi. Pri določanju minimalne plače je torej treba najti ravnotežje med vplivi na zmanjšanje tveganja revščine in na zaposlovanje.

Minimalna plača (MP) je bila v Sloveniji uvedena leta 1995 in je bila opredeljena kot minimalno plačilo za opravljeno delo s polnim delovnim časom. Vse do leta 2016 so bili del minimalne plače vsi dodatki, ki so po različnih predpisih pripadali zaposlenemu, pozneje pa so bili iz opredelitve minimalne plače izločeni trije dodatki: dodatek za nočno delo, delo v nedeljo in ob praznikih in dela prostih dnevih. S spremembo zakona, ki je bila sprejeta konec leta 2018, pa se bodo iz minimalne plače z letom 2020 izločili vsi zakonsko ali s kolektivno pogodbo določeni dodatki, vključno z dodatkom za delovno in poslovno uspešnost.

Zakon o minimalni plači določa, da ima delavec, ki pri delodajalcu v Sloveniji dela za polni delovni čas, pravico do plačila najmanj v višini minimalne plače. V skladu z zakonom naj bi se pri določitvi minimalne plače upoštevali: (i) rast cen življenjskih potrebščin, (ii) gibanje plač, (iii) gospodarske razmere oziroma gospodarska rast in (iv) gibanje zaposlenosti. Vendar pa zakon ne določa jasno, kako naj bi se navedeni dejavniki upoštevali. S spremembo zakona o minimalni plači konec leta 2018 je minimalna plača odvisna tudi od višine minimalnih življenjskih stroškov, ki jih mora presegati za najmanj 20 in največ 30 %.

Znesek minimalne plače v skladu z zakonsko ureditvijo določi minister, pristojen za delo, po predhodnem posvetu s socialnimi partnerji. Nedorečenost parametrov, ki se upoštevajo pri določanju plač, je vplivalo tudi na vsakoletno usklajevanje. Minister, pristojen za delo,

se je v zadnjih letih odločil za uskladitev, ki je bila višja od minimalne, pri čemer je upoštevala tudi nekatere druge (politične) cilje. Kljub temu je ob nizki inflaciji in precejšnji rasti povprečne plače, ki je deloma izhajala tudi iz strukturnih razlogov, minimalna plača v zadnjih letih naraščala počasneje kot povprečna.

Večina držav EU ima zakonsko določeno minimalno plačo, ki jo določa vlada po posvetu s socialnimi partnerji. V letu 2018 ima med državami EU kar 22 držav splošno veljavno zakonsko določeno minimalno plačo, v petih državah pa se minimalne plače določajo s kolektivnimi pogodbami.¹⁰ Minimalno plačo pozna več kot 100 držav. Na svetovni ravni pa prevladuje način določanja minimalne plače, pri katerem se vlada posvetuje s strokovnim odborom,¹¹ ki pri odločanju praviloma bolj kot vlada upošteva makroekonomske razmere.

Eurofound (2018) je ugotavljal, da je Slovenija leta 2017 spadala v majhno skupino držav, kjer minimalno plačo določa vlada po posvetu s socialnimi partnerji, kar je hkrati tudi zakonsko določeni način njenega letnega usklajevanja.¹² Ker je večina kolektivnih pogodb usklajevanja plač z inflacijo skoraj v celoti opustila, je slednje med drugim prispevalo k naraščanju razmerja med minimalno in povprečno plačo v Sloveniji.

Empirične študije sicer ne potrjujejo neposrednega vpliva načina določanja minimalne plače na razmere oziroma stanje na trgu dela, kar pogosto pripisujejo težavnosti medsebojne primerjave načina določanja minimalne plače med državami oziroma vključevanja institucionalnih spremenljivk v empirične modele. Vendar pa so številni ekonomisti prepričani, da se v državah, kjer pri določanju sodeluje strokovni odbor, bolj upoštevajo razmere na trgu dela in makroekonomski položaj. V državah, kjer ima glavno vlogo pri določanju vlada, so namreč odločitve praviloma bolj politično kot ekonomsko utemeljene.

3. Gibanje plač v Sloveniji

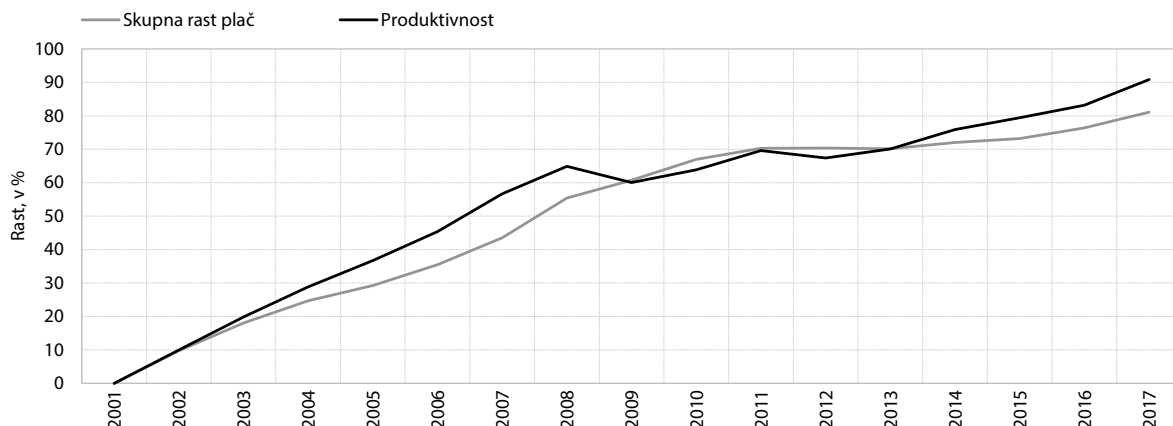
Ker Slovenija spada med države, kjer je večino opazovanega obdobja prevladovalo določanje plač v pogajanjih na ravni dejavnosti ob dokaj močnem usklajevanju različnih ravni pogajanj, bi lahko sklepali, da je to prispevalo k skladnosti gibanj plač in produktivnosti v Sloveniji. Gibanje plač in produktivnosti je v ekonomski politiki pomembno zlasti z vidika stroškovne

⁹ Gre za podatke iz ankete ECB v okviru »Wage dynamics network«.

¹⁰ Višina minimalne plače je odvisna od razvitosti gospodarstva in je januarja 2018 znašala od 260 EUR v Bolgariji do skoraj 2000 EUR v Luksemburgu.

¹¹ Dickens, R. (2015) ugotavlja, da je minimalna plača tako določena v 47 % držav.

¹² 5. člen Zakona o minimalni plači predvideva redno letno uskladitev minimalne plače za najmanj rast cen v predteklem letu (medletna rast cen v decembru).

Slika 1: Nominalna rast plač in produktivnosti v Sloveniji

Vir: Preračuni avtorjev na podlagi podatkov SURS.

konkurenčnosti, cenovne stabilnosti, zaposlovanja in investiranja ter delitvenih razmerij.¹³ V obdobju pred krizo so k večji skladnosti gibanja plač in produktivnosti med drugim prispevali dogovorjeni mehanizmi, saj je bilo njuno razmerje pomembno merilo ocenjevanja plačne politike v Sloveniji, ki je morala podpirati cilj stabilnih makroekonomskih gibanj.

V krizi se je skupna rast plač le postopoma upočasnila. Na počasno prilagoditev nižji rasti produktivnosti sta vplivala zlasti dvig minimalne plače v zasebnem sektorju in uveljavitev prenovljenega enotnega sistema plač v javnem sektorju, ki je začel veljati tik pred začetkom krize. Od leta 2013 se s ponovno krepitvijo gospodarske aktivnosti, rastjo produktivnosti in zniževanjem brezposelnosti skupna rast plač znova postopoma krepi. Tako kot način določanja plač pa se tudi gibanje plač razlikuje med javnim in zasebnim sektorjem. V nadaljevanju zato prikazujemo gibanje plač v javnem in zasebnem sektorju. Pregled gibanja plač kaže, da je predvsem v javnem sektorju spremenjeni način določanja plač precej vplival na gibanje plač, saj je bila sprememba sistema združena z odpravo nesorazmerij v javnem sektorju.

3.1 Gibanje plač v javnem sektorju

Pred uvedbo enotnega plačnega sistema so se plače določale v številnih predpisih, sistem pa je bil nepregleden. Ker ob določanju plač v kolektivnih pogodbah dejavnosti pogajanja niso bila usklajena, je bila rast plač v posamezni dejavnosti večinoma odvisna

od moči sindikata posamezne dejavnosti, prihajalo pa je tudi do precejšnjih razlik v plačah za primerljiva dela v različnih dejavnostih. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju je leta 2002 uzakonil enotni in centralizirani sistem določanja plač, ki smo ga opisali v poglavju 2.1. V obdobju pogajanj o uveljavitvi novega sistema plač (2002–2008) se je rast plač umirila zaradi dogovora o le delni letni indeksaciji plač, kar se je kazalo tudi v počasnejši rasti plač kakor v zasebnem sektorju.

Po šestletnih pogajanjih s sindikati o ustreznih razmerjih plač med posameznimi poklici v javnem sektorju je enotni sistem določanja plač v javnem sektorju začel veljati avgusta 2008, ko je prišlo do izplačila prve četrtine odprave plačnih nesorazmerij.¹⁴ To je povzročilo precejšnje povečanje povprečne plače v letih 2008 in 2009, kar je sovpadlo z začetkom krize in nadaljnjo rastjo števila zaposlenih v javnem sektorju.¹⁵ To je prispevalo k poslabšanju stanja v javnih financah. Dogovor s sindikati o spremembi dinamike izplačil nesorazmerij je bil sklenjen februarja 2009 (po izplačilu druge četrtine nesorazmerij), kar je vplivalo na to, da se je rast plač umirila šele v letih 2010 in 2011. Zaradi nujno potrebne javnofinančne konsolidacije je ob izplačilu tretje in četrte četrtine nesorazmerij sredi leta 2012 prišlo do hkratnega 8-odstotnega znižanja plač vsem zaposlenim. V letu 2013 se je vlada s sindikati dogovorila za nadaljnje progresivno znižanje plač, ki je precej zmanjšalo razlike v plačah v javnem sektorju in prispevalo k težavam javnega sektorja pri iskanju ustrezno usposobljenega kadra.

¹³ Kadar sta rast plač in produktivnost skladni, je zagotovljeno ohranjanje stroškovne konkurenčnosti, saj se stroški dela na enoto proizvoda ne povečujejo, rast plač pa tudi ne ustvarja pritiskov na inflacijo. Vzdržujejo se tudi hkratna dobičkonosnost podjetij in rast zaposlenosti, ohranjanje obstoječega deleža plač v dodani vrednosti, povečuje se blaginja prebivalstva ter krepi domače povpraševanje (EK 2018).

¹⁴ KPJS je določila (50. člen), da se nesorazmerja v osnovnih plačah odpravijo v obdobju 2008–2010 v naslednjih deležih in dinamiki: prva četrtina ob vstopu v nov plačni sistem, vendar s proračunom od 1. 5. 2008 dalje, druga četrtina se odpravi 1. 1. 2009, tretja četrtina se odpravi 1. 9. 2009 in zadnja četrtina 1. 3. 2010.

¹⁵ Čeprav je vlada v letu 2009 s sindikati sklenila dva dogovora, ki sta močno omejila rast plač v letih 2010 in 2011, se je tudi v letu 2009 v sektorju država nadaljevala hitra rast plač.

Zaradi javnofinančne konsolidacije je vlada le postopoma sproščala varčevalne ukrepe tudi po letu 2014, ko se je obnovila gospodarska rast. To je omejilo rast plač, ki je tudi zaostajala za rastjo v zasebnem sektorju (glej preglednico 1). V obdobju 2000–2017 je rast plač v javnem sektorju kumulativno zaostajala za rastjo plač v zasebnem sektorju za 12 o. t. To je otežilo pridobivanje ustrezno usposobljenih kadrov in zagotavljanje kakovostnih javnih storitev. Na slednje sicer zlasti vpliva precejšnja togost sistema pri določanju plač. Plačni sistem v javnem sektorju namreč dopušča premalo prožnosti glede avtonomije vodenja, da se kadrovska politika in politika nagrajevanja načrtujeta glede na poslovne potrebe¹⁶. Prožnost sistema so dodatno zmanjšali interventni ukrepi v času krize, ki so odpravili predvsem stimulativne elemente nagrajevanja bolj uspešnih. V času nujne javnofinančne konsolidacije je bil tako stimulativen element plačne politike v javnem sektorju povsem zanemarjen, kar se je že odrazilo v težavah pri pridobivanju ustreznih kadrov, kar vpliva tudi na kakovost javnih storitev.

Preglednica 1: Realna rast plač v zasebnem in javnem sektorju

	Skupaj	Zasebni sektor	Javni sektor
2005	2,2	2,5	2,0
2006	2,2	3,2	1,6
2007	2,2	2,3	3,2
2008	2,5	2,0	3,8
2009	2,5	0,7	4,4
2010	2,1	3,7	-1,0
2011	0,2	0,8	-0,8
2012	-2,4	-2,0	-3,4
2013	-2,0	-1,2	-3,0
2014	0,9	1,2	0,7
2015	1,2	1,0	1,7
2016	1,9	1,8	2,4
2017	1,3	1,5	1,5

Vir: Preračuni avtorjev na podlagi podatkov SURS.

3.2 Rast plač v zasebnem sektorju

V obdobju 2000–2007 je rast plač v zasebnem sektorju zaostajala za rastjo produktivnosti, na kar so pomembno vplivali dogovorjeni mehanizmi usklajevanja plač zaradi zniževanja inflacije pred prevzemom evra leta 2007. Namesto usklajevanja plač s preteklo inflacijo se je v tem obdobju prešlo na usklajevanje le z delom predvidene

inflacije.¹⁷ Prevladoval je način določanja plač na ravni dejavnosti in s splošno kolektivno pogodbo za gospodarstvo (veljavno v obdobju 1997–2005), kar je zagotavljalo močno usklajevanje pogajanj na ravni dejavnosti. Rast plač je ob takšnem načinu usklajevanja in določanja zaostajala za rastjo produktivnosti.

Na začetku krize se je podobno kot v drugih državah pokazala togost plač v zasebnem sektorju, v obdobju 2009–2012 je bila njihova rast nekoliko višja od rasti produktivnosti. Po izbruhu krize se je rast plač le postopoma upočasnila. Podjetja so se zaradi nominalne togosti plač bistveno bolj prilagajala z zmanjševanjem števila zaposlenih, kar je bilo značilno za celotno evrsko območje: po rezultatih projekta »Wage dynamics network« je leta 2009 samo 3,2 % vprašanih podjetij v evrskem območju poročalo o znižanju plač. Med najpogostejšimi razlogi, zakaj ne znižajo plač, so podjetja navedla bojazen pred dodatnim znižanjem motivacije in produktivnosti zaposlenih ter zavezanost k obstoječim kolektivnim pogodbam. V Sloveniji je na višino povprečne plače poleg tega v prvih letih krize pomembno vplivala spremenjena struktura zaposlenih, saj je kriza na začetku najbolj prizadela delovno intenzivne dejavnosti, kjer prevladujejo zaposlitve z nizko izobrazbo in nizkimi plačami, kar je povprečno plačo povečalo. V prvih letih krize je spremenjena struktura zaposlenih v Sloveniji po naši oceni k rasti povprečne plače prispevala približno polovico. Za Slovenijo je bilo prav tako posebej značilno, da podjetja niti novim zaposlenih niso ponudila bistveno nižjih plač, temveč so jih določala v skladu s plačami že zaposlenih (Sila in Jesenko, 2011). V letu 2010 pa je na rast povprečne plače, izraziteje v zasebnem sektorju, pomembno vplival tudi precejšnji dvig minimalne plače, ki ga je sprejela vlada.

Po letu 2013 je bila v Sloveniji tako kot v drugih državah rast plač zmerna. Na to je po naši oceni vplivalo zniževanje inflacije oziroma so vplivali deflacijska gibanja, skromna rast produktivnosti in še vedno relativno visoka brezposelnost. Med druge dejavnike, ki jih pogosto navajajo študije, spadajo še nekoliko večji delež začasnih zaposlitev, ki so pogosto plačana manj v primerjavi z zaposlitvijo za nedoločen čas, ponovno vključevanje dolgotrajno brezposelnih na trg dela, ki pogosto sprejmejo nižje plačilo kot pred izgubo zaposlitve. V letih 2017 in 2018 pa se je rast plač začela krepiti, k čemur prispevajo zlasti oživitve rasti produktivnosti, boljši poslovni rezultati podjetij, zniževanje brezposelnosti in s tem povezane vedno večje omejitve pri iskanju usposobljene delovne sile. V nadaljevanju podrobneje opisujemo ocenjevanje vpliva dejavnikov na rast plač.

¹⁶ Podobno ugotavlja tudi študija OECD The Public Sector Salary System in Slovenia (2012).

¹⁷ Podroben pregled sklenjenih dogovorov v o plačah v obdobju 1996–2006 glej UMAR, Ekonomski izzivi 2007, str.105–106.

3.2.1 Dejavniki rasti plač v zasebnem sektorju

V tem poglavju skušamo preteklo dinamiko plačnih gibanj v zasebnem sektorju pojasniti i) s povezavo s temeljnimi makroekonomskimi kazalniki in ii) vplivom sprememb v sestavi zaposlenosti in poklicev.

Pristop k ocenjevanju vpliva makroekonomskih agregatov na rast plač temelji na t. i. plačni Phillipsovi krivulji, ki ponazarja empirično povezavo med rastjo plač in brezposelnostjo, dodani pa sta še inflacija in produktivnost, ki sta pomembna dejavnika dolgoročnih plačnih gibanj. Pri ocenjevanju smo se zgledovali po ECB (2012, 2015, 2016), OECD (2014) in EK (2015), ocenjena specifikacija modela pa je:

$$W_t = \alpha + \beta_1 W_{t-1} + \beta_2 CPI_t + \beta_3 PROD_t + \beta_4 U_t + \beta_5 \Delta U_t + \beta_6 D_t + \varepsilon_t$$

kjer je odvisna spremenljivka W_t medletna rast nominalne bruto plače na zaposlenega, pojasnjevalne spremenljivke pa so odlog odvisne spremenljivke, medletna rast cen (CPI_t), medletna rast produktivnosti na zaposlenega ($PROD_t$), stopnja brezposelnosti (U_t), medletna sprememba stopnje brezposelnosti (ΔU_t), dodane pa so tudi posamezne slamnate spremenljivke za določena četrtletja, kjer smo presodili, da bi lahko prišlo do večje neosnovane spremembe v rasti plač. Podatki so četrtletni in obsegajo obdobje od 1999 do prve polovice 2018. Pričakovani predznak za inflacijo je pozitiven, saj je značilno, da se cenovna gibanja prelivajo v plače z namenom ohranjanja kupne moči oziroma realno nespremenjenih plač. Visok koeficient za inflacijo bi kazal na veliko pogajalsko moč zaposlenih ali indeksacijo plač. Predznak za produktivnost naj bi bil

pozitiven, če se povečanje produktivnosti kaže tudi v plačah zaposlenih. Predznak za stopnjo brezposelnosti bi moral biti negativen, saj naraščanje brezposelnosti zmanjšuje pogajalsko moč iskalcev zaposlitve in zmanjšuje pritisk na plače.

V preglednici 2 so prikazane ocene povezave med rastjo plač in temeljnimi ekonomskimi kazalci. V stolpcu 1 so prikazani osnovni, v stolpcu 3 pa dolgoročni koeficienti. Z modelom lahko pojasnimo 93 % variance odvisne spremenljivke. Standardni testi kažejo, da v modelu nista prisotni avtokorelacija in heteroskedastičnost, ostanki so tudi normalno porazdeljeni. V celotnem obdobju se je gibanje inflacije in produktivnosti prelivalo v plače, vendar ne v celoti. Dolgoročno naj bi se v rast plač prelele okoli tri četrtine sprememb ravni cen in polovica rasti produktivnosti. Slednje je hkrati v skladu z dolgoročnim zaostajanjem povprečne plače za produktivnostjo. Tako raven kakor tudi sprememba stopnje brezposelnosti vplivata na plače, pri čemer se sprememba stopnje brezposelnosti za eno odstotno točko kaže v znižanju rasti plač za okoli 0,8 odstotne točke.¹⁸ Višina ocenjenih koeficientov je v skladu z ocenami za druge razvite države.

Slika 2 prikazuje historično dekompozicijo rasti povprečne plače. Za visoko rast plač v predkriznem obdobju sta značilna velika prispevka inflacije in produktivnosti. V krizi sta se sicer zmanjšala, na takratno nižjo rast plač pa je vplival tudi večji (negativni) prispevek naraščajoče brezposelnosti. Skromna rast plač po okrevanju gospodarstva pa je bila med drugim posledica nizke rasti produktivnosti in skromnih cenovnih pritiskov. Dejanska rast plač tako v daljšem obdobju ni bila bistveno drugačna od referenčne

Preglednica 2: Kratkoročni in dolgoročni koeficienti dejavnikov rasti plač v zasebnem sektorju

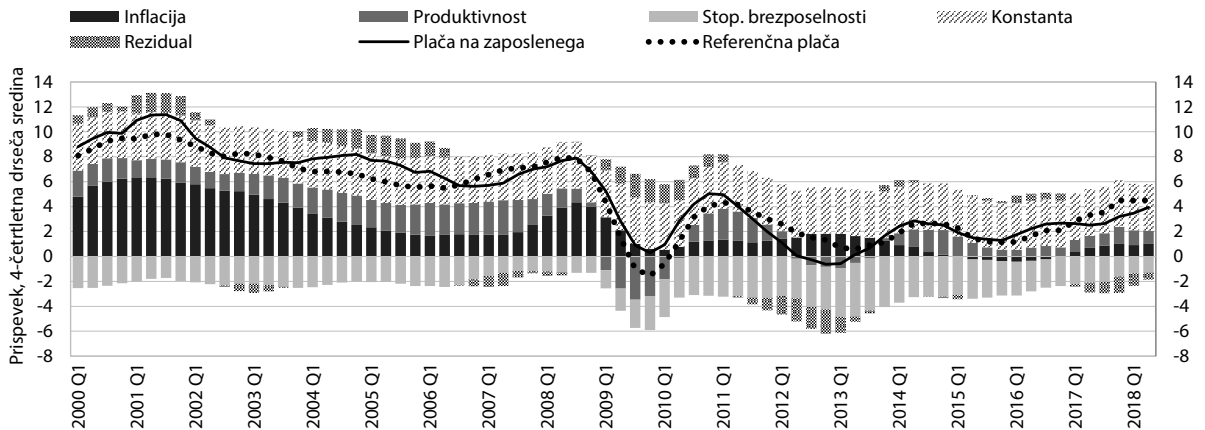
Odvisna spremenljivka: bruto plača na zaposlenega	(1) Koeficient	(2) Std. napaka	(3) Dolgoročni koeficient
W_{t-1}	0,4963***	0,0697	
CPI_t	0,3532***	0,06258	0,7014
$PROD_t$	0,2433***	0,0375	0,4832
U	-0,1751**	0,0808	-0,3478
ΔU	-0,2337*	0,1297	-0,4641
Konstanta	1,8862***	0,0697	3,7454
Prilagojeni R^2	0,93		
F-statistika	102,32***		
Breusch-Godfreyev LM-test	0,6203		
Jarque-Berajev test	0,5801		
Število pojavov	77		

Vir: Ocene avtorjev na podlagi podatkov SURS, Eurostat.

Opomba: Statistično značilno pri 1 % (***), 5 % (**) in 10 % (*). Za Breusch-Godfreyev (10 odlogov) in Jarque-Berajev test so navedene p-vrednosti za F-statistiko. Pri ocenjevanju so bile uporabljene robustne standardne napake.

¹⁸ To je seštevek dolgoročnega koeficienta za stopnjo brezposelnosti in spremembo stopnje brezposelnosti.

Slika 2: Dekompozicija nominalne rasti povprečne bruto plače v dejavnostih zasebnega sektorja



Vir: Ocene avtorjev na podlagi podatkov SURS, Eurostat.

Opomba: Referenčna plača je plača, ki izhaja iz seštevka posameznih prispevkov makro dejavnikov in konstante. Prispevki posameznih dejavnikov k rasti plač so izračunani na podlagi dolgoročnih koeficientov.

plače na podlagi temeljnih ekonomskih agregatov. V nadaljevanju skušamo oceniti, koliko je na rast plač vplivalo spreminjanje demografsko-izobrazbene strukture zaposlenosti.

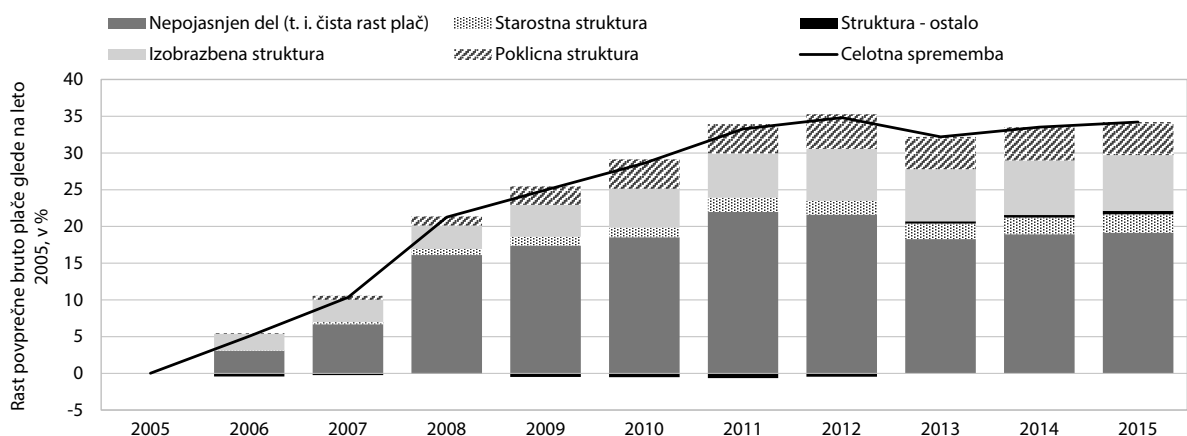
3.2.2 Vpliv sprememb v strukturi zaposlenosti na rast plač

Spremembe v strukturi delovno aktivnih lahko v obdobju nizke rasti plač pomembno vplivajo na plačna gibanja (EK 2018). Za oceno vpliva strukturnih sprememb smo izvedli t. i. Blinder-Oaxacajevo dekompozicijo. Z njo lahko rast povprečne plače med dvema časovna točkama razdelimo na del, ki je pojasnjen s spremembo v značilnostih zaposlenih oziroma z njihovo strukturo (pojasnjeni del), in na nepojasnjeni del. Pojasnjeni del je odraz demografsko-izobrazbenih pojasnjevalnih spremenljivk, nepojasnjeni del pa lahko pod pogojem, da smo v model vključili vse odločilne spremenljivke, interpretiramo tudi kot čisto rast plač.

Dekompozicijo smo ocenili za obdobje 2005–2015 na podlagi mikropodatkov EU-SILC. Med pojasnjevalne dejavnike smo vključili slamnate spremenljivke za starostne skupine (15–29, 30–54, 55–64 let), izobrazbene skupine (nizko ISCED 0-2, srednjo ISCED 3, 4, visoka ISCED 5-8), poklicne skupine (osnovna, tehniki, strokovnjaki), spol in vrsto zaposlitve (začasna zaposlitev, zaposlitev za nedoločen čas).

Slika 3 prikazuje posamezne prispevke k rasti povprečne plače. Plače so se v obdobju 2005–2015 skupno zvišale za okoli 35 %, k temu pa je nekoliko manj kot polovico prispevala spreminjajoča se starostna, izobrazbena in poklicna struktura delovno aktivnih. Največji posamezni prispevek je bil prispevek sprememb v izobrazbeni strukturi. To je posledica ugodnih trendov v pridobivanju višje izobrazbe mlajših generacij (in upokojevanja večinoma nižje izobraženih starejših) in dejstva, da posameznikova plača narašča z višino izobrazbe. Pomemben, a nekoliko manjši je bil prispevek

Slika 3: Blinder-Oaxacajevo dekompozicijo sprememb v strukturi delovno aktivnih na rast povprečne plače v obdobju 2005–2015



Vir: Ocene avtorjev na podlagi podatkov SURS.

Opomba: Podatki o bruto plači se v EU-SILC nanašajo na leto pred referenčnim letom objave podatkov.

sprememb v strukturi poklicev. Za daljše obdobje namreč velja značilni postopni prehod iz delovno intenzivnih industrijskih dejavnosti v storitvene dejavnosti, do česar je prišlo zlasti v krizi, ko so hitreje izginjale manj plačane zaposlitve v primerjavi z bolj plačanimi, kar je zviševalo povprečno plačo. Nekoliko več kot polovico prispevka k rasti skupne povprečne plače pa predstavlja nepojasnjeni del (oziroma čista rast plač), pri čemer se je njegova relativna velikost po letu 2008 nekoliko zmanjšala v skladu z manj pogostimi plačnimi dvigi v obdobju krize in prvih letih okrevanja. Podobne učinke spreminjajoče se strukture delovno aktivnih v Sloveniji kaže tudi analiza OECD.¹⁹

4. Sklep

Osrednji izziv plačne politike je zagotoviti skladnost rasti plač in produktivnosti. V obdobju po osamosvojitvi je rast plač v Sloveniji večinoma zaostajala za rastjo produktivnosti, kar je na eni strani prispevalo k izboljševanju izvozne konkurenčnosti, na drugi strani pa k zmanjševanju deleža sredstev za zaposlene v BDP. Izjema so bila leta, ko je prišlo do padca gospodarske rasti, ki se mu rast plač ni bila sposobna takoj prilagoditi. Na to je vplivalo tudi precejšnje zakonsko zvišanje minimalne plače v letu 2010, ki ga je enostransko sprejela vlada. Ker pregled mehanizmov določanja minimalne plače (Dickens, R. 2015) kaže, da v svetu prevladuje način, ko minimalno plačo določa vlada v sodelovanju s strokovnimi odbori, bi bilo tudi pri nas smiselno razmisliti o oblikovanju takšnega odbora strokovnjakov. Ker se rast plač v javnem sektorju preliva v rast plač v zasebnem sektorju, je sistem plač v javnem sektorju pomemben ne samo za stanje javnih financ, ampak tudi za konkurenčnost gospodarstva.

Zaradi velikosti javnega sektorja z vidika zaposlenosti je nestrukturirano in neutemeljeno določanje plač tvegano. Priporočila OECD državam med drugim navajajo potrebo po strukturiranem določanju plač, ustreznih merilih in referenčnih kazalnikih, s čimer bi bilo gibanje plač stroškovno vzdržno. OECD tudi poudarja, da samodejna indeksacija plač ni ustrezen instrument za zagotavljanje aktivne fiskalne politike. Sistem določanja plač bi moral upoštevati izvozno konkurenčnost gospodarstva, učinke prelivanja na plače zasebnega sektorja in stabilnost javnih financ.

Po šestletnih pogajanjih s sindikati o ustreznih razmerjih plač med posameznimi poklici v javnem sektorju je enotni in centralizirani sistem določanja plač v javnem sektorju začel veljati avgusta 2008, ko je prišlo do uveljavitve prve četrtine odprave nesorazmerij.²⁰ To je

povzročilo precejšnje povečanje povprečne plače v letih 2008 in 2009,²¹ ki jo je spremljala tudi rast zaposlenosti. Tako je precejšen dvig plač v javnem sektorju sovpadel z začetkom krize, s čimer je bil onemogočen takojšnji odziv politike plač na gospodarsko krizo, kar je na eni strani prispevalo k poslabšanju zunanje konkurenčnosti in na drugi strani tudi k poslabšanju stanja v javnih financah.

Pregled sistema določanja plač v javnem sektorju kaže, da je enotni plačni sistem v določenih delih premalo prožen. Plačni sistem v javnem sektorju namreč dopušča premalo prožnosti glede avtonomije vodenja, da glede na svoje poslovne potrebe načrtuje kadrovske politiko in politiko nagrajevanja²². Prožnost sistema so dodatno zmanjšali interventni ukrepi v času krize, ki so odpravili predvsem stimulativne elemente nagrajevanja bolj uspešnih. V času nujne javnofinančne konsolidacije je bil tako stimulativen element plačne politike v javnem sektorju povsem zanemarjen.

Podoben plačni sistem javnega sektorja kot Slovenija ima Nemčija. Predpisi na zvezni ravni urejajo plače za vse tri ravni oblasti (zvezno, deželno in lokalno). Podobno kot pri nas je masa plač določena za vsako organizacijo enoto, pri čemer kadrovske načrt določa dovoljeno število delovnih mest po delovnih mestih (nazivih). Za vsak naziv je določen plačni razred, ki se uvršča v plačno lestvico. Spremembe plačne lestvice so narejene centralno na zvezni ravni. Sistem pozna tudi dve obliki plačila za delovno uspešnost: (i) enkratno plačilo, ki je nagrada za dobro opravljeno delo v višini do osnovne plače posameznika, in ni stalni dodatek k plači, in (ii) stalna nagrada za delovno uspešnost glede na oceno delovne uspešnosti posameznika, ki je časovno omejena (do 12 mesecev) in se izplačuje mesečno v višini do 7 % osnovne plače.²³

Najbolj prožen plačni sistem v javnem sektorju ima Švedska. Določanje plač je individualizirano, saj je v pristojnosti predstojnikov/vodij organizacijskih enot, ki lahko ob upoštevanju proračunskih omejitev določijo plačo posameznemu delavcu, ne le delovnemu mestu²⁴. Plače morajo oblikovati v skladu s cilji organizacije, ki jo vodijo, in proračunskimi omejitvami. Vodstvo in sindikati na lokalni ravni obravnavajo potrebo po zvišanju plač zaradi višje usposobljenosti in večjih delovnih zahtev. Sistem zahteva, da vodstvo oblikuje plačno politiko na lokalni ravni, ki je transparentna in jo priznava večina zaposlenih. Takšna politika je usmerjena v dejavnost

²¹ Čeprav je vlada v letu 2009 s sindikati sklenila dva dogovora, ki sta močno omejila rast plač v letih 2010 in 2011, se je tudi v letu 2009 v sektorju država nadaljevala hitra rast plač.

²² Podobno ugotavlja tudi študija OECD The Public Sector Salary System in Slovenia (2012).

²³ Povzeto po OECD (2005): Performance related Pay policies for Government Employees.

²⁴ Vodja organizacijske enote lahko določi plačo posameznemu javnemu uslužbencu in pri tem ponudi različno plačo za dva zaposlena, ki zasedata povsem enakovredno delovno mesto.

¹⁹ OECD(2014) Employment Outlook.

²⁰ KPJS je določila (50. člen), da se nesorazmerja v osnovnih plačah odpravijo v obdobju 2008–2010 v naslednjih deležih in dinamiki: prva četrtina ob vstopu v nov plačni sistem, vendar s proračunom od 1. 5. 2008 dalje, druga četrtina se odpravi 1. 1. 2009, tretja četrtina se odpravi 1. 9. 2009 in zadnja četrtina 1. 3. 2010.

in cilje organizacije, podpira zmožnost organizacije, da zaposli in obdrži zaposlene z ustreznim znanjem, določa merila za določitev plač in tudi, na kakšen način določitev plače lahko motivira in spodbuja sodelovanje za doseganje večje učinkovitosti.

Učinkovit plačni sistem v javnem sektorju bi moral poleg makroekonomske vzdržnosti zagotavljati: (i) okolje za oblikovanje ustreznega plačila, ki omogoča izpolnjevanje potreb delavcev in njihovih družin, (ii) motivacijo za iskanje dela, in (iii) motivacijo za delo zaposlenih z nagrajevanjem uspešnih. Tudi plačna politika v zasebnem sektorju se sooča s pritiski na rast plač, ki so povezane z vse večjim pomanjkanjem delovne sile. Hkrati se krepi trend decentralizacije pogajanj o plačah (določanje na ravni podjetij), sindikati pa si prizadevajo za ohranitev pogajanj na ravni dejavnosti.

Izziv pomeni oblikovanje prožnejšega sistema plač v javnem sektorju in boljšega upravljanja kadrov. S krizo je bilo skorajda povsem ukinjeno izplačevanje delovne uspešnosti. Že prvi dogovori s sindikati so ukinili izplačevanje delovne uspešnosti, kar se je podaljševalo vse do danes. S tem smo v Sloveniji plačnemu sistemu odvzeli instrument motiviranja zaposlenih in nagrajevanja uspešnih, ki so ga v številnih državah v krizi okrepili s ciljem povečanja učinkovitosti javnega sektorja. S tega vidika je smiselna vzpostavitev prožnejšega sistema plač v javnem sektorju, saj sistem pri nas podobno kot sistem v Nemčiji spada med bolj toge sisteme plač v javnem sektorju. Pri tem strokovnjaki OECD v pregledu plačnega sistema v Sloveniji predlagajo spremembe glede vloge vodij na ravni proračunskih uporabnikov pri določanju višine in strukture plač glede na potrebe poslovanja. Treba je ohraniti povezanost celotnega sistema plač in njegovo javnofinančno vzdržnost. Izziv je vzpostavitev prožnejšega sistema plač in vodstvene avtonomije pri določanju osnovnih plač, da bo mogoče bolj upoštevati stanje na trgu dela (npr. pomanjkanje določeni profilov). Hkrati je sistem zaposlovanja in nagrajevanja treba bolj povezati s kompetencami posameznika in zmanjšati avtomatizem pri napredovanju.

V zasebnem sektorju, kjer je v preteklem desetletju prevladovalo določanje plač s kolektivnimi pogodbami na ravni dejavnosti, je bila rast plač usklajena z rastjo produktivnostjo. V obdobju 2008–2010, ko je rast plač presegala rast produktivnosti, je to posledica nominalne togosti plač, ki je značilna tudi za druge države, in precejšnjega dviga minimalne plače, ki je bila sprejeta kljub nasprotovanju delodajalcev leta 2010. Nekatera delodajalska združenja tudi spremembo zakona o minimalni plači, ki je bila sprejeta konec leta 2018, ocenjujejo kot poseg države v plačno politiko zasebnega sektorja.

Izziv v zasebnem sektorju je oblikovanje novega plačnega sistema, ki bi med drugim usklajil višino

tarifnih razredov v kolektivnih pogodbah z višino minimalne plače. Čeprav se pogajanja o plačah v zasebnem sektorju spreminjajo za decentralizacijo pogajanj oziroma vse večjo vlogo pogajanj na ravni podjetij, je izziv oblikovanje novega plačnega modela tudi v zasebnem sektorju. Številne kolektivne pogodbe namreč vsebujejo tarifne dele, ki so v nižjih tarifnih razredih nižje od minimalne plače. To tako v zasebnem kot v javnem sektorju zmanjšuje možnosti za vodenje spodbudne plačne politike. Pri določanju minimalne plače je treba najti ravnotežje med vplivi na zmanjšanje tveganja revščine in na zaposlovanje. Evropski steber socialnih pravic poudarja oblikovanje preimerne minimalnega plačila, ki ob upoštevanju nacionalnih gospodarskih in socialnih razmer omogočajo izpolnjevanje potreb delavcev in njihovih družin ter hkrati zagotavljajo dostop do zaposlitve in spodbujajo iskanje dela. S tega vidika je izziv tudi dogovor socialnih partnerjev o novem zakonu o minimalni plači, ki bi bolj upošteval ekonomske dejavnike pri določanju njene višine. Država lahko spodbude za zaposlovanje posameznikov z minimalno plačo in njihov dohodkovni položaj izboljša tudi z uvedbo podpore za zaposlovanje, kot jo poznajo v nekaterih državah (več glej Vodopivec in drugi 2017).

Literatura in viri

Collective bargaining in public sector services the European Union. Geneva: ILO: working paper NO. 309.

Dickens, R. (2015). How are minimum wages set? IZA World of Labor 2015: 211. Dosegljivo na spletni strani: <https://wol.iza.org/uploads/articles/211/pdfs/how-are-minimum-wages-set.pdf?v=1>.

Eurofound. (2018). Statutory minimum wages 2018, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound. (2015a). Belgium: Effects of the Economic Crisis on Wage Indexation. Pridobljeno 26. april 2018 iz European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: <https://www.eurofound.europa.eu/fr/observatories/eurwork/articles/working-conditions-labour-market-industrial-relations/belgium-effects-of-the-economic-crisis-on-wage-indexation>.

Eurofound. (2015b). Pay in Europe in different wage – bargaining regimes. Pridobljeno aprila 2018 s <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/industrial-relations/pay-in-europe-in-different-wage-bargaining-regimes>.

Ronchi, M. and Mauro, F. (2017). Wage Bargaining Regimes and Firms' Adjustments to the Great Recession. ECB Working Paper No. 2051.

EK. (2014). Government wages and labour market outcomes. Occasional Papers 190. Bruselj: Evropska komisija.

OECD. (2012). The Public Sector Salary System in Slovenia (2012).

OECD. (2005). Performance related Pay policies for Government Employees.

UMAR. (2018). Ekonomski izzivi.

ECB. (2012). Euro area labour markets and the crisis. ECB Structural Issues Report.

ECB. (2015). Comparisons and contrasts of the impact of the crisis on euro area labour markets. ECB Occasional Paper Series No 159.

ECB. (2016). Economic Bulletin, Issue 3 / 2016. Frankfurt: European Central Bank.

EK. (2015). Labour market and wage developments in Europe 2015. Luksemburg: Publications Office of the European Union.

EK. (2018). Labour market and wage developments in Europe 2018. Luksemburg: Publications Office of the European Union.