

ekonomski izzivi 2018

Ekonomski izzivi 2018

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

Odgovarja: mag. Boštjan Vasle, v. d. direktorja

Odgovorni uredniki: mag. Marijana Bednaš, Lejla Fajić, dr. Alenka Kajzer

I. Plače in plačna politika

Avtorice in avtorji so: dr. Alenka Kajzer, Mitja Perko, mag., dr. Tina Šušteršič Golob, Andrej Kuštrin, mag., mag. Eva Helena Zver

II. Izzivi nadaljnje javnofinančne konsolidacije

Avtorice in avtorji so: mag. Marijana Bednaš, Lejla Fajić, dr. Marko Glažar, dr. Tanja Kosi Antolič, Andrej Kuštrin, mag, mag. Eva Helena Zver

Oblikovanje grafikonov: Bibijana Cirman Naglič, Mojca Bizjak

Računalniška postavitve: Ema Bertina Kopitar, Bibijana Cirman Naglič

Tisk: Eurograf d.o.o.

Naklada: 130 izvodov

ISSN 1855-0118 (tisk)

ISSN 2464-045X (pdf)

Ljubljana, oktober 2018

© Razmnoževanje publikacije ali njenih delov ni dovoljeno.

Objava besedila in podatkov v celoti ali deloma je dovoljena le z navedbo vira.

Od prve izdaje leta 2007 Ekonomski izzivi obravnavajo teme, ki odražajo celovit pristop UMAR k analizi ekonomskih politik oziroma teme, za katere presodimo, da zahtevajo ukrepanje ekonomske politike. Letošnja publikacija obravnava plače in plačno politiko ter izzive nadaljnje javnofinančne konsolidacije.

Kazalo

I. Plače in plačna politika

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Povzetek | 9 |
| 1 | Plačna politika in dejavniki gibanja plač | 11 |
| 1.1 | Plače in upravljanje z maso plač v javnem sektorju | 11 |
| 1.2 | Plače in plačna politika v zasebnem sektorju | 14 |
| 1.3 | Povezanost gibanja plač v javnem in zasebnem sektorju | 15 |
| 2 | Razlike v plačah med javnim in zasebnim sektorjem in plačna premija | 18 |
| 2.1 | Dejavniki razlik v plačah med javnim in zasebnim sektorjem | 18 |
| 2.2 | Plačna premija | 20 |
| | Institucionalna ureditev določanja plač | 24 |
| 1.1 | Javni sektor | 24 |
| 1.2 | Zasebni sektor | 25 |
| 1.3 | Določanje minimalne plače | 26 |
| | Literatura in viri | 28 |

Kazalo okvirjev

| | | |
|-----------------|---|----|
| Okvir 1: | Ocenjevanje povezanosti plačnih gibanj v javnem in zasebnem sektorju ter njuna historična dekompozicija | 16 |
| Okvir 2: | Porazdelitev plač v javnem in zasebnem sektorju | 20 |
| Okvir 3: | Metodologija ocenjevanja plačnih razlik med javnim in zasebnim sektorjem in plačne premije | 21 |

Kazalo slik

| | | |
|------------------|---|----|
| Slika 1: | Rast produktivnosti, rast sredstev za zaposlene na zaposlenega in delež sredstev za zaposlene v BDP | 11 |
| Slika 2: | Rast plač v posameznih dejavnostih javnih storitev | 12 |
| Slika 3: | Rast plač v dejavnostih javnih storitev in dejavnostih zasebnega sektorja | 12 |
| Slika 4: | Delež sredstev za zaposlene v sektorju država v prihodkih sektorja država v obdobju 2000–2017, v % | 13 |
| Slika 5: | Dekompozicija rasti mase plač v sektorju države | 13 |
| Slika 6: | Ključni elementi, ki vplivajo upravljanje z maso plač v javnem sektorju | 14 |
| Slika 7: | Rast plač in produktivnosti v zasebnem sektorju | 15 |
| Slika 8: | Simulacija učinkov rasti plač posameznega sektorja na drug sektor in inflacijo | 18 |
| Slika 9: | Dekompozicija rasti plač v javnem sektorju | 16 |
| Slika 10: | Dekompozicija rasti plač v zasebnem sektorju | 17 |
| Slika 11: | Razmerje med povprečno bruto plačo v javnem in zasebnem sektorju | 19 |
| Slika 12: | Delež zaposlenih po posameznih demografskih in poklicnih skupinah v javnem in zasebnem sektorju | 19 |
| Slika 13: | Višina povprečne bruto plače po posameznih demografskih in poklicnih skupinah v javnem in zasebnem sektorju | 19 |
| Slika 14: | Porazdelitev višine plač v javnem in zasebnem sektorju, vsi poklici | 20 |

| | |
|---|----|
| Slika 15: Porazdelitev višine plač v javnem in zasebnem sektorju, samo primerljivi poklici..... | 20 |
| Slika 16: Višina plačne premije med primerljivimi poklici v javnem sektorju glede na zasebni sektor, v %..... | 22 |
| Slika 17: Višina plačne premije v javnem sektorju glede na zasebni sektor po višini bruto plače v obdobju 2005–2016, v %..... | 22 |
| Slika 18: Višina plačne premije po izobrazbi, spolu in starosti v javnem sektorju glede na zasebni sektor v obdobju 2005-2016, v % | 23 |

Kazalo tabel

| | |
|---|----|
| Tabela 1: Glavne dimenzije določanja plač v javnem sektorju v državah EU | 24 |
| Tabela 2: Način določanja minimalne plače v letu 2017..... | 27 |

II. Izzivi nadaljnje javnofinančne konsolidacije

| | |
|---|-----------|
| Povzetek | 31 |
| 1 Potek dosedanje konsolidacije | 33 |
| 2 Spremembe v strukturi javnofinančnih prihodkov in izdatkov | 35 |
| 2.1 Spremembe v strukturi prihodkov in izdatkov v zadnjem desetletju..... | 35 |
| 2.2 Spremembe javnofinančnih prihodkov in izdatkov ter vpliv na gospodarsko rast..... | 39 |
| 3 Javne finance na srednji in dolgi rok | 42 |
| Literatura in viri | 46 |
| Priloga 1 | 48 |

Kazalo slik

| | |
|--|----|
| Slika 1: Saldo in strukturni saldo sektorja država, Slovenija..... | 33 |
| Slika 2: Naravnost fiskalne politike glede na spremembe v položaju gospodarskega cikla..... | 33 |
| Slika 3: Produktivnost dela, Slovenija | 34 |
| Slika 4: Sprememba strukturnega salda sektorja država razdeljena glede na prispevek prihodkov oziroma izdatkov..... | 34 |
| Slika 5: Prihodki in izdatki sektorja država glede na % BDP | 36 |
| Slika 6: Struktura prihodkov sektorja država od davkov in socialnih prispevkov, Slovenija | 36 |
| Slika 7: Struktura (2016) in sprememba strukture (2006-2016) prihodkov sektorja država od davkov in socialnih prispevkov, Slovenija in države OECD..... | 37 |
| Slika 8: Struktura izdatkov sektorja država, Slovenija..... | 37 |
| Slika 9: Struktura (2016) in sprememba strukture (2006-2016) javnofinančnih izdatkov po namenu, Slovenija in države OECD | 38 |
| Slika 10: Spremembe bruto investicij v osnovna sredstva sektorja država po namenu v obdobju 2008–2016..... | 38 |

| | |
|--|----|
| Slika 11: Projekcija povečanja izdatkov sektorja država v obdobju 2017–2021, ob nespremenjenih politikah | 42 |
| Slika 12: Poslabšanje strukturnega salda sektorja država v letih 2018 in 2019 ob nespremenjenih politikah, Program stabilnosti 2018 | 43 |
| Slika 13: Nominalna rast BDP, prihodkov in izdatkov sektorja država pred krizo in po krizi | 43 |
| Slika 14: Dolgoročne projekcije javnih izdatkov povezanih s staranjem, 2016–2070, v % BDP | 43 |
| Slika 15: Povečanje javnih izdatkov, povezanih s staranjem, v odstotnih točkah BDP po referenčnem scenariju in tveganem scenariju za države EU, 2016–2070... .. | 44 |

Kazalo okvirjev

| | |
|---|----|
| Okvir 1: Ocena vpliva davčnih sprememb iz leta 2017 na ekonomsko aktivnost | 40 |
|---|----|

Kazalo tabel

| | |
|---|----|
| Tabela 1: Rezultati učinkov davčnih sprememb na izbrane makroekonomske spremenljivke | 41 |
| Tabela 2: Kategorije davkov po združljivosti z rastjo BDP | 48 |
| Tabela 3: Kategorije javnofinančnih izdatkov po vplivu na dolgoročno rast BDP | 48 |

I. Plače in plačna politika

Povzetek

V Sloveniji se krepijo pritiski na rast plač predvsem kot posledica visoke gospodarske rasti, demografskih gibanj in nedorečene plačne politike v javnem sektorju. Stopnja brezposelnosti se postopoma približuje svoji dolgoročni ravnovesni ravni, podjetja pa se soočajo z naraščanjem težav pri iskanju ustrezno usposobljenih delavcev, na kar poleg visoke gospodarske aktivnosti vplivajo tudi demografska gibanja. V javnem sektorju se je v preteklih treh letih sicer sprostila večina varčevalnih ukrepov iz obdobja javnofinančne konsolidacije (2012 in 2013), vendar je večletno zadrževanje rasti plač in nato s selektivno poviševanje plač le nekaterim skupinam okrepilo zahteve po povišanju, kar opozarja tudi na nedorečenost plačne politike in odsotnost sistematičnega pristopa k njenemu (pre)oblikovanju.

Takšne razmere poudarjajo potrebo po oblikovanju učinkovite plačne politike. Ta mora zagotoviti ustrezno plačilo in motivacijo za delo. Glede na to, da je gibanje plač pomembno tudi za makroekonomsko ravnovesje, pa mora plačna politika hkrati omogočiti večjo prilagodljivost plač z ustreznim odzivom na spremembe v gospodarskem okolju in zagotoviti dolgoročno skladnost gibanja plač in produktivnosti.

V javnem sektorju je učinkovita plačna politika ob upoštevanju danih javnofinančnih zmožnosti tesno povezana s politiko zaposlovanja, kjer je vedno večji izziv tudi primerno plačati usposobljen kader v javnem sektorju. Ocene plačne premije, ki izraža razlike v plačilu za primerljive poklice v javnem in zasebnem sektorju kažejo, da je v Sloveniji ta razlika v javnem sektorju negativna med srednje in visoko strokovnimi poklicnimi skupinami. V letih 2012 in 2013, ko so se plače v javnem sektorju znižale, se je negativna plačna premija še povečala, kar prispeva k težavam pri iskanju ustrezno usposobljenih kadrov. Na obstoj negativne premije sicer vplivajo tudi dejavniki, ki jih nismo mogli vključiti v analizo: razlike v posameznikovih veščinah in produktivnosti, motivacija, organizacija dela, nedenarne koristi v javnem sektorju (npr. večja varnost zaposlitve, več dopusta). Poleg tega plačni sistem v javnem sektorju dopušča premalo fleksibilnosti v smislu avtonomije managementa, da glede na svoje poslovne potrebe načrtuje kadrovske politiko in politiko nagrajevanja. Pri sprejemanju ukrepov plačne politike v javnem sektorju pa je poleg javnofinančnih zmožnosti treba upoštevati tudi »demonstracijski učinek«. Povišanja plač v javnem sektorju se namreč v določeni meri prelivajo v povišanja plač v zasebnem sektorju, zato imajo lahko parcialni in sistemsko neutemeljeni posegi v plače javnega sektorja nevzdržen učinek na plače zasebnega sektorja z vidika ohranjanja vzdržnih makroekonomskih razmer.

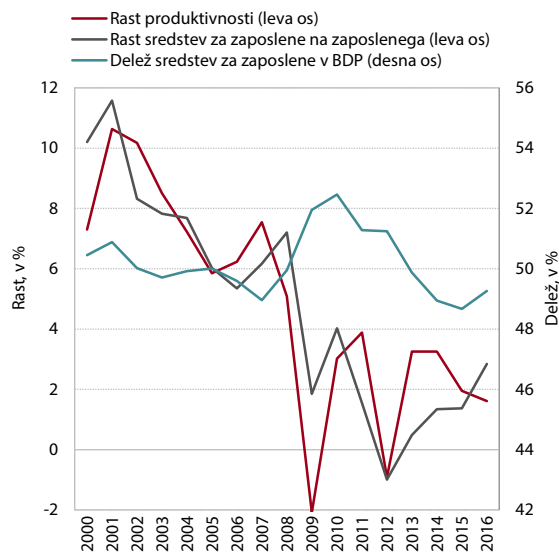
1 Plačna politika in dejavniki gibanja plač

Plačna politika mora zagotavljati makroekonomsko vzdržno rast plač in zagotoviti okolje za oblikovanje ustreznega plačila, ki omogoča izpolnjevanje potreb delavcev in njihovih družin ter hkrati daje motivacijo za iskanje dela. Plače so neposredni mehanizem prenašanja rezultatov rasti produktivnosti k zaposlenim in so pglavlni vir za zagotavljanje njihove materialne blaginje. Na makroekonomski ravni je rast plač vzdržna, kadar je na dolgi rok usklajena z rastjo produktivnosti. Med obema lahko pride do razkoraka zaradi različnih vzrokov (npr. povečana mednarodna konkurenca, tehnološki razvoj, spremembe v regulaciji trga dela itd.), ustrežna plačna politika pa lahko v tem primeru vpliva na zmanjšanje vrzeli z zagotavljanjem okolja za oblikovanje ustreznega plačila vsem zaposlenim. Plačna politika v zasebnem in javnem sektorju pa mora težiti tudi k ravni plač, ki bo zagotavljala zadostne spodbude in motivacije za delo. V javnem sektorju mora ob danih javnofinančnih zmožnostih politika plač skupaj s politiko zaposlovanja zagotavljati primerljivo plačilo v primerjavi z zasebnim sektorjem, da bodo zaposleni v javnem zagotavljali kakovostne javne storitve. Občutno restriktivnejša plačna politika v javnem sektorju glede na zasebni, ki traja dalj časa, lahko namreč postopoma pripelje do problemov pri pridobivanju in ohranjanju kakovostnega kadra ter naknadno znatno poveča zahteve za povišanje plač. Plačna politika torej zasleduje več ciljev hkrati, med katerimi je treba najti ravnovesje.

Pri oblikovanju plačne politike je na makroekonomski ravni treba upoštevati dinamiko zaposlovanja in gibanje produktivnosti oziroma konkurenčnost. V pozitivnem delu gospodarskega cikla ob postopnem zmanjševanju razpoložljive delovne sile¹ za zaposlitev lahko večje povpraševanje po delu poveča pritiske na rast plač in raven cen. Višje plače posledično ugodno vplivajo na zasebno potrošnjo in tako prispevajo h gospodarski rasti, vplivajo pa tudi na povečevanje inflacijskih pritiskov. Pri tem pa je pomembna tudi produktivnost. Če rast plač na dolgi rok presega rast produktivnosti, lahko to postopoma privede do zmanjšanja konkurenčnosti, kar zavre rast izvoza in upočasni gospodarsko rast. Poleg samega gospodarskega cikla na plače pomembno vpliva tudi raven produktivnosti, saj je višina plač odvisna od ustvarjene dodane vrednosti na zaposlenega. Plačni pritiski pa se lahko preko različnih kanalov prelivajo tudi med posameznimi sektorji gospodarstva. Plačna politika mora posebno pozornost nameniti morebitni neutemeljeni rasti plač javnega sektorja, saj ta ne bi imela le neposrednih javnofinančnih posledic, ampak bi lahko povečala tudi pritiske na plače zasebnega sektorja in s tem na njegovo konkurenčnost.

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 in njihovih ekonomskih ter socialnih posledicah glej v Ekonomskih izzivih 2016 UMAR.

Slika 1: Rast produktivnosti, rast sredstev za zaposlene na zaposlenega in delež sredstev za zaposlene v BDP



Vir: SURS.

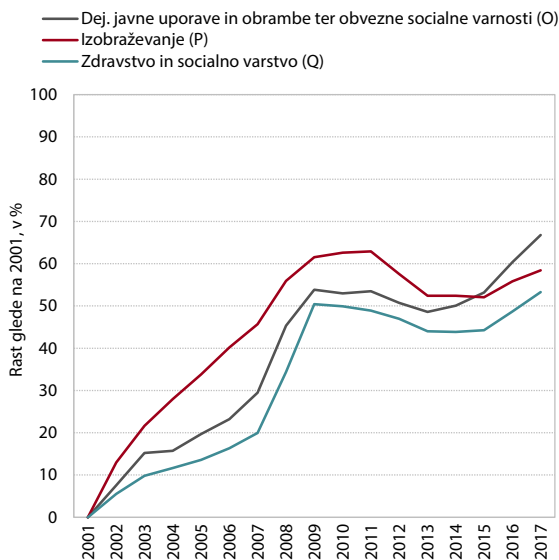
1.1 Plače in upravljanje z maso plač v javnem sektorju

V javnem sektorju² so gibanje plač do leta 2008 zaznamovala pogajanja o načinu uvedbe enotnega plačnega sistema. Pred njegovo uvedbo so se plače določale s številnimi predpisi, zaradi česar je bil sistem nepregleden. Ker ob določanju plač v kolektivnih pogodbah dejavnosti ni bilo koordinacije med pogajanjii, je bila rast plač v posamezni dejavnosti v veliki meri 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 enoten in centraliziran sistem določanja plač, ki je bil uveljavljen leta 2008.³ V obdobju pogajanj o uveljavitvi novega sistema plač (2002–2008) se je rast plač umirila zaradi dogovora o zgolj delni letni indeksaciji plač, kar je bilo delno povezano tudi s koordinacijo ekonomskih politik

² Razlika med javnim in zasebnim sektorjem je lahko določena na dva načina: (i) na podlagi Standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (SKIS), (ii) na podlagi Standardne klasifikacije dejavnosti, kjer govorimo o dejavnostih javnih storitev (javna uprava, obramba, izobraževanje, zdravstvo in socialno varstvo O- Q) in dejavnostih zasebnega sektorja (vse ostale dejavnosti (A-N, R in S)). Po SKIS javni sektor sestavljata sektor država in javne družbe. Sektor država tvorijo enote, ki so pod javnim nadzorom in vključene v blagajne javnega financiranja, javni zavodi, javne agencije, javni skladi itd. Javne družbe so družbe, ki jih nadzorujejo enote sektorja država, osnovno merilo za določanje nadzora pa je večinski lastniški delež. V zasebni sektor pa spadajo vse druge institucionalne enote, ki ne spadajo v javni sektor.

³ Več o načinu določanja plač v javnem sektorju v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami glej poglavje 1.1 v prilogi.

Slika 2: Rast plač v posameznih dejavnostih javnih storitev



Vir: SURS.

za izpolnitev pogojev za prevzem evra.⁴ V tem času je bila rast plač v javnem sektorju tudi nižja od rasti plač v zasebnem sektorju.

Uvedba enotnega plačnega sistema v javnem sektorju je sovpadla z začetkom krize, kar je poglobilo javnofinančni primanjkljaj in vplivalo tudi na oblikovanje ukrepov plačne politike v krizi. Po šestletnih pogajanjih s sindikati o ustreznih razmerjih plač med posameznimi poklici v javnem sektorju je bil enoten sistem določanja plač v javnem sektorju uveden avgusta 2008, ko je prišlo do izplačila prve četrtine odprave plačnih nesorazmerij.⁵ To je povzročilo precejšnje povečanje povprečne plače v letih 2008 in 2009, ki jo je spremljala tudi rast zaposlenosti v javnem sektorju⁶. Zaradi sočasnosti z izbruhom krize je to sovpadlo z občutnim zmanjšanjem javnofinančnih prihodkov in še poglobilo javnofinančni primanjkljaj.⁷ Zato je bil s sindikati februarja 2009 (po izplačilu druge četrtine nesorazmerij) sklenjen dogovor o spremembi dinamike izplačil nesorazmerij, letna rast plač pa se je umirila šele v letih 2010 in 2011. Ob dogovorjenem izplačilu tretje in četrte četrtine nesorazmerij sredi

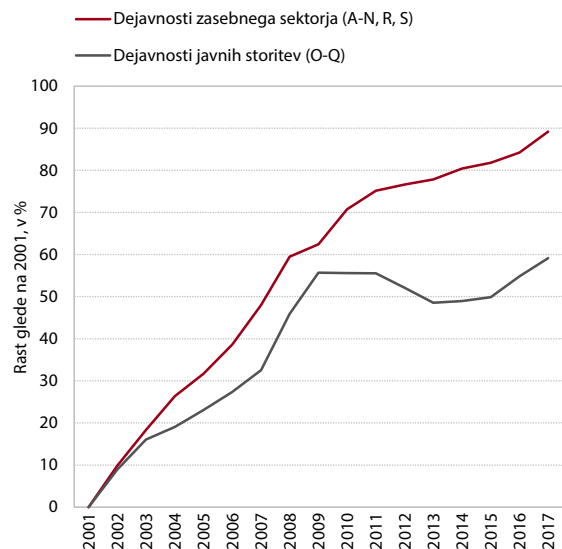
⁴ Več glej Program vstopa v ERMII in prevzema Evra iz leta 2003 in Ekonomski izzivi 2007 (UMAR).

⁵ KPJS je določila (50. člen), da se nesorazmerja v osnovnih plačah odpravijo v obdobju 2008 do 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 s 1.1.2009, tretja četrtina se odpravi s 1.9.2009 in zadnja četrtina s 1.3.2010.

⁶ Čeprav se 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 javnem sektorju nadaljevala hitra rast plač.

⁷ Ob visoki rasti plač in rasti zaposlenosti na začetku krize se je masa sredstev za zaposlene sektorja države povečala za 470 mio EUR v letu 2008. Delež sredstev za zaposlene glede na celotne prihodke sektorja države pa se je v letu 2009 močno povečal (gl. slika 4).

Slika 3: Rast plač v dejavnostih javnih storitev in dejavnostih zasebnega sektorja



Vir: SURS.

leta 2012 je zaradi zaostrenih javnofinančnih razmer prišlo do hkratnega 8-odstotnega znižanja plač vsem zaposlenim v sektorju država. V letu 2013 se je ob ponovni poglobitvi gospodarske krize vlada s sindikati dogovorila za nadaljnje progresivno znižanje plač, ki je prispevalo k vedno večjim težavam javnega sektorja pri iskanju ustrezno usposobljenega kadra.

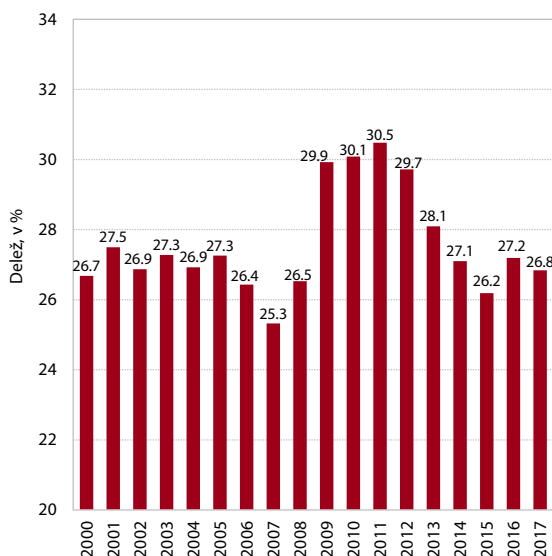
Po letu 2013 so se z izboljšanjem gospodarskih razmer varčevalni ukrepi na področju plač v javnem sektorju postopno sproščali, gibanje plač pa so zaznamovali tudi parcialni posegi v sistem plač. V obdobju javnofinančne konsolidacije v letih 2012 in 2013 so se plače znižale v vseh dejavnostih, najbolj v izobraževanju, najmanj pa v javni upravi (dinamika je povezana z odpravo nesorazmerij, ki so bila v različnih dejavnostih različna). Od leta 2014 pa je Vlada s sindikati javnega sektorja vsako leto na podlagi pogajanj sklepala dogovore, s katerimi so se varčevalni ukrepi postopoma sproščali.⁸ Od takrat je bila rast plač najnižja v izobraževanju (okoli 4 %), v javni upravi in zdravstvu pa je bila višja (v javni upravi več kot trikrat višja). Glede na to, da so bila povišanja pogojena z razpoložljivimi javnofinančnimi sredstvi, so k tem razlikam prispevale različne možnosti prilagajanja omejitvam zaposlovanja in nagrajevanja po dejavnostih, prav tako pa tudi struktura zaposlovanja in upokojevanja ter še nekatere okoliščine, ki so imele vpliv na rast plač le v posamezni

⁸ V letu 2015 so se na podlagi Dogovora za leto 2015 sprostila napredovanja v nazive in plačne razrede. Na podlagi dogovora za leto 2016 se je s 1. 9. 2016 sprostila plačna lestvica, in sicer na vrednost plačne lestvice uveljavljene z ZUJF. Prav tako se je postopoma odpravil ukrep znižanega izplačila regresa za letni dopust in izplačilo premij kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja vse do leta 2018, ko sta ukrepa v celoti prenehala veljati.

dejavnosti ali za posamezne poklice (npr. izplačevanje dodatkov v času migrantske krize, povišanja kot odgovor na stavke policistov in zdravnikov). Takšen nesistematičen pristop je ustvaril nova nesorazmerja, ki vedno bolj povečujejo zahteve po povišanju plač, kar lahko ob neustreznem ukrepanju privede do novih makroekonomskih neravnovesij v prihodnjih letih.

Po letu 2014 je bila plačna politika v javnem sektorju skoraj povsem podrejena uresničevanju fiskalnih ciljev, dodatno jo je omejevala tudi velika rigidnost sistema. 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. Hkrati pa je znatno otežilo pridobivanje ustrezno usposobljenih kadrov in zagotavljanje kakovostnih javnih storitev. Na slednje sicer v prvi vrsti vpliva precejšnja rigidnost sistema pri določanju plač. Plačni sistem v javnem sektorju namreč dopušča premalo fleksibilnosti v smislu avtonomije managementa, da glede na svoje poslovne potrebe načrtuje kadrovske politiko in politiko nagrajevanja⁹. Fleksibilnost sistema so dodatno zmanjšali interventni ukrepi v času krize, ki so odpravili predvsem stimulative 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 v končni fazi vpliva tudi na kakovost javnih storitev.

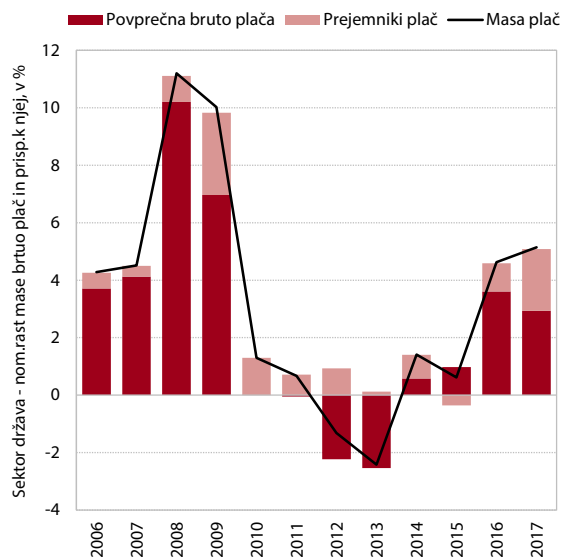
Slika 4: Delež sredstev za zaposlene v sektorju država v prihodkih sektorja država v obdobju 2000–2017, v %



Vir: SURS, preračuni UMAR.

Pri vodenju plačne politike v javnem sektorju je zaradi danih javnofinančnih zmožnosti pomembna tudi politika zaposlovanja oziroma upravljanje s celotno maso plač. Odsotnost mehanizmov za nadzor nad zaposlovanjem v nekaterih delih sektorja država je pripevala k temu, da je število zaposlenih naraščalo tudi v obdobju krize, vključno z obdobjem izvajanja varčevalnih javnofinančnih ukrepov na področju plač. V obdobju 2008–2013 se je rast zaposlenosti v javnem sektorju izrazito umirila oz. ustavila le v dejavnosti javne uprave, v dejavnostih izobraževanja, zdravstva in socialnega varstva pa je ostala relativno visoka. Podobna gibanja so se nadaljevala tudi po letu 2013, ko se je število zaposlenih najbolj povišalo v zdravstvu in socialnem varstvu (glede na demografske pritiske je takšna rast sicer pričakovana in potrebna), nekoliko manj v izobraževanju, v javni upravi pa je upadla. Dekompozicija mase plač v sektorju država (gl. slika 5) kaže, da se je v preteklih letih pogosto zanemarjal nadzor nad prilagajanjem števila zaposlenih, ki se je povečevalo tudi v obdobju krize in celo v obdobju sprejemanja ukrepov za javnofinančno konsolidacijo.

Slika 5: Dekompozicija rasti mase plač v sektorju države



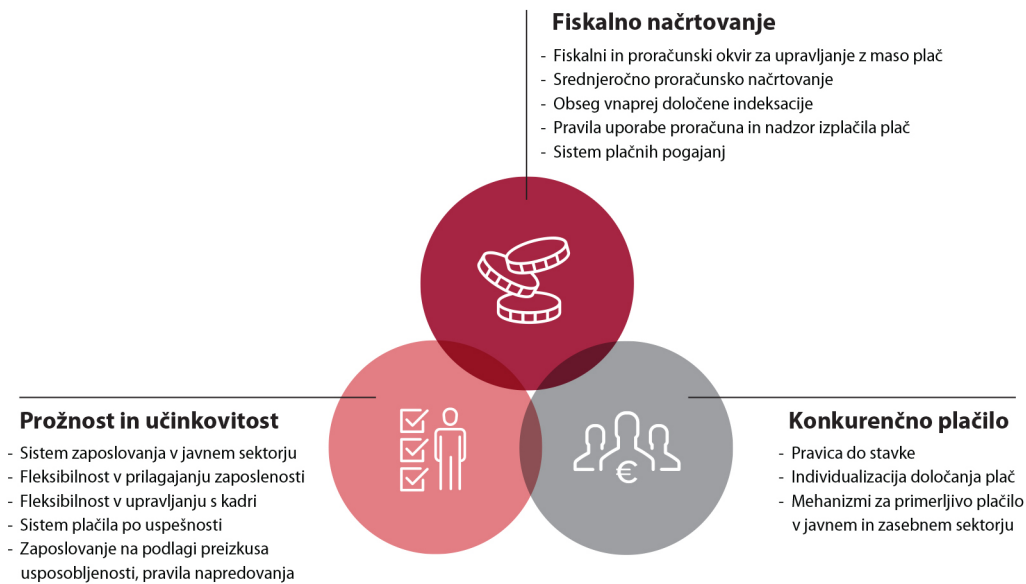
Vir: SURS.

Na upravljanje z maso plač v javnem sektorju vpliva institucionalni okvir. MDS navaja naslednje ključne elemente tega okvira: fiskalno načrtovanje, konkurenčno plačilo ter prožnost in učinkovitost pri upravljanju s kadri.¹⁰ Pri fiskalnem načrtovanju je za učinkovito upravljanje mase plač pomembno: (i) pravočasna vključenost odločitev o plačah in zaposlenosti v proračunsko/ fiskalno načrtovanje, (ii) srednjeročno

⁹ Podobno ugotavlja tudi študija OECD The Public Sector Salary System in Slovenia (2012).

¹⁰ IMF (2016). Managing government compensation and employment – institutions, policies and reform challenges.

Slika 6: Ključni elementi, ki vplivajo na upravljanje z maso plač v javnem sektorju



Vir: prirejeno po IMF (2016).

načrtovanje gibanja mase plač, (iii) odsotnost avtomatične indeksacije plač, ki zmanjšuje nadzor vlade nad maso plač, (iv) pravila o izvajanju proračuna in nadzor nad izplačilom plač, (v) način določanja plač, kjer MDS ločuje predvsem med določanjem s pogajanjem in določanjem s strani vlade.¹¹ Drugi sklop je konkurenčno plačilo, kjer je za zagotavljanje motivacijskega dejavnika in ohranjanje ustrezno usposobljenih kadrov pomembno individualizirano plačilo. Pri oblikovanju diferenciranih plačil in nagrajevanja za dodatno delo je pomembna tudi sistematična primerjava plač med javnim in zasebnim sektorjem za podobna opravljena dela. Tretji sklop je zagotavljanje prožnosti in učinkovitosti, kjer so z vidika prilagodljivosti zaposlenosti pomembna pravila o najemanju in odpuščanju. Ker je v številnih razvitih državah (podobno kot pri nas) varovanje zaposlitve pogosto relativno močno, se ta rigidnost pogosto nadomesti z večjo fleksibilnostjo pri zaposlovanju pogodbenih sodelavcev in odpiranju novih delovnih mest. V teoriji naj bi delegiranje fleksibilnosti in upravljanja s kadri ministrstvom namesto centralni agenciji prispevalo k izboljšanju učinkovitosti in delovanja sektorja države (IMF, 2016).

V institucionalnem okviru za upravljanje z maso plač v Sloveniji so potrebne prilagoditve za povečanje učinkovitosti, zlasti na področju fiskalnega načrtovanja. Kljub indikativno začrtanemu fiskalnemu okviru se zaradi časovne stiske in ob odsotnosti pogajanj, ki bi zajela večletno obdobje, ter nepovezanosti s

politiko zaposlovanja pri dogovorih o plačah v javnem sektorju sprejemajo kratkoročne rešitve, ki nato pogosto vodijo v preseganje določene zgornje meje mase plač in fiskalnega okvirja (ki sta mehanizma za upravljanje mase plač). Primerjava našega sistema določanja plač v javnem sektorju z drugimi državami pa kaže tudi na veliko rigidnost sistema določanja plač oziroma premajhno individualizacijo¹², ki lahko vodi do težav pri zagotavljanju ustrezno usposobljenega kadra.

1.2 Plače in plačna politika v zasebnem sektorju

V zasebnem sektorju je rast plač v obdobju 2000–2007 zaostajala za rastjo produktivnosti. Na to so pomembno vplivali dogovorjeni mehanizmi usklajevanja plač v luči zniževanja inflacije pred prevzemom evra leta 2007. Namesto usklajevanja plač s preteklo inflacijo se je v tem obdobju prešlo na usklajevanje zgolj z delom predvidene inflacije.¹³ Prevladoval je način določanja plač na ravni dejavnosti in s splošno kolektivno pogodbo za gospodarstvo, kar je zagotavljalo močno koordinacijo med pogajanjem na ravni dejavnosti.¹⁴ Rast plač je ob takšnem načinu usklajevanja in določanja zaostajala za rastjo produktivnosti.

¹² Za opis plačnega sistema v javnem sektorju v Sloveniji in nekaterih drugih državah glej poglavje 1.1 v prilogi.

¹³ Podroben pregled sklenjenih dogovorov o plačah v obdobju 1996–2006 glej UMAR Ekonomski izzivi 2007, str.105–106.

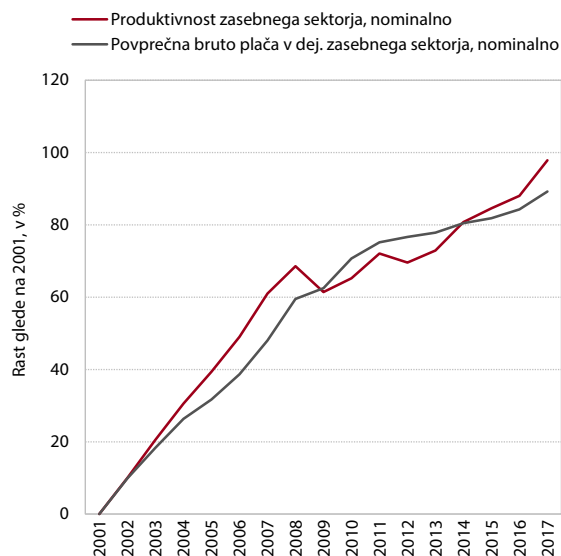
¹⁴ Več o načinu določanja plač v zasebnem sektorju glej poglavje 1.2 v prilogi.

¹¹ Evroska komisija (2014) ugotavlja, da pogajanja vodijo do manjših razlik v plačah med javnim in zasebnim sektorjem.

Na začetku krize se je podobno kot v drugih državah pokazala rigidnost plač v zasebnem sektorju, v obdobju 2009–2012 je bila njihova rast nekoliko višja od rasti produktivnosti. Po izbruhu krize se je rast plač močno upočasnila. Podjetja so se zaradi nominalne rigidnosti 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, podobne so tudi ocene OECD¹⁵. Za Slovenijo je bilo prav tako posebej značilno, da podjetja niti novim zaposlenim niso ponudila bistveno nižjih plač, temveč so jih določala skladno s plačami obstoječih 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 je bil sprejet kljub nasprotovanju delodajalcev.¹⁶

Od leta 2014 je bila rast plač v zasebnem sektorju zmerna glede na gibanje produktivnosti, šele v letu 2017 se je začela krepiti, vendar še ni presegla rasti produktivnosti. Po letu 2013 je bila v Sloveniji, tako kot v drugih državah, rast plač zmerna. Dekompozicija¹⁷ nominalne rasti plač kaže, da je to povezano predvsem z nizko rastjo cen in produktivnosti. Vpliv inflacije na rast plač je bil v letih 2015 in 2016, skladno z dezinflacijskimi oz. deflacijskimi gibanji, rahlo negativen, prispevek produktivnosti pa je bil ob njeni nizki rasti skromen. Za razliko od kriznih let so spremembe v strukturi zaposlenosti v zadnjih nekaj letih zniževale povprečno plačo, saj je bilo relativno več zaposlovanja v dejavnostih z nižjimi plačami od povprečja (t. i. strukturni učinek). V zadnjem letu (2017) se je rast plač začela krepiti, k čemur prispeva zlasti oživitve rasti produktivnosti, boljši poslovni rezultati podjetij, zniževanje brezposelnosti in s tem povezane vedno večje omejitve pri iskanju usposobljene delovne sile.

/// Slika 7: Rast plač in produktivnosti v zasebnem sektorju



Vir: SURS.

1.3 Povezanost gibanja plač v javnem in zasebnem sektorju

Pri oblikovanju plačne politike je treba upoštevati medsebojni vpliv rasti plač v enem sektorju na drug sektor. Učinek prelivanja pritiskov na plače med sektorjema je v majhnem odprtem gospodarstvu, kot je Slovenija, pomemben zaradi vpliva na zaposlovanje, izvozno konkurenčnost gospodarstva, javne finance in cenovna gibanja. Pri oblikovanju plačne politike je tako treba upoštevati tudi t. i. »demonstracijski učinek«¹⁸, saj ima povišanje plač v enem sektorju vpliv na gibanje plač v drugem sektorju. Kadar plačni pritiski izhajajo iz javnega sektorja in se prelivajo na zasebni sektor, zlasti na menjalni, obstaja tveganje za preseganje rasti plač nad rastjo produktivnosti, s čimer bi se lahko poslabšala izvozna konkurenčnost gospodarstva. Plačna gibanja v javnem sektorju lahko pritiskajo na plače zasebnega sektorja tudi zaradi konkuriranja pri iskanju kadrov.

Ocene, ki smo jih pripravili, kažejo na znaten medsebojni vpliv plačnih gibanj javnega in zasebnega sektorja. Kot izhodiščni šok smo predpostavili povečanje plač posameznega sektorja za en standardni odklon (1,11 % v primeru javnega sektorja in 0,45 % v primeru zasebnega sektorja) in opazovali njegovo prelivanje v plače drugega sektorja.¹⁹ Učinek povečanja povprečne plače enega sektorja na drug sektor prikazuje slika 10. Plače v zasebnem sektorju

¹⁵ OECD Employment outlook 2014.

¹⁶ Več o načinu določanja minimalne plače v Sloveniji glej poglavje 1.3 v prilogi.

¹⁷ Dekompozicija temelji na oceni t. i. plačne Phillipsove krivulje (wage-Phillips curve) po vzoru ECB (2012, 2015, 2016), OECD (2014) in EK (2015). Odvisna spremenljivka v modelu je medletna rast nominalne bruto plače na zaposlenega, pojasnjevalne spremenljivke pa so odlog odvisne spremenljivke, medletna rast cen, medletna rast produktivnosti na zaposlenega, medletna sprememba stopnje brezposelnosti in medletna sprememba števila zaposlenosti v predelovalnih dejavnostih. Prispevki posameznih dejavnikov k rasti plač so izračunani na podlagi dolgoročnih koeficientov.

¹⁸ Povišanje plač v enem sektorju vpliva na rast plač v drugem sektorju.

¹⁹ Za metodologijo glej Okvir 1.

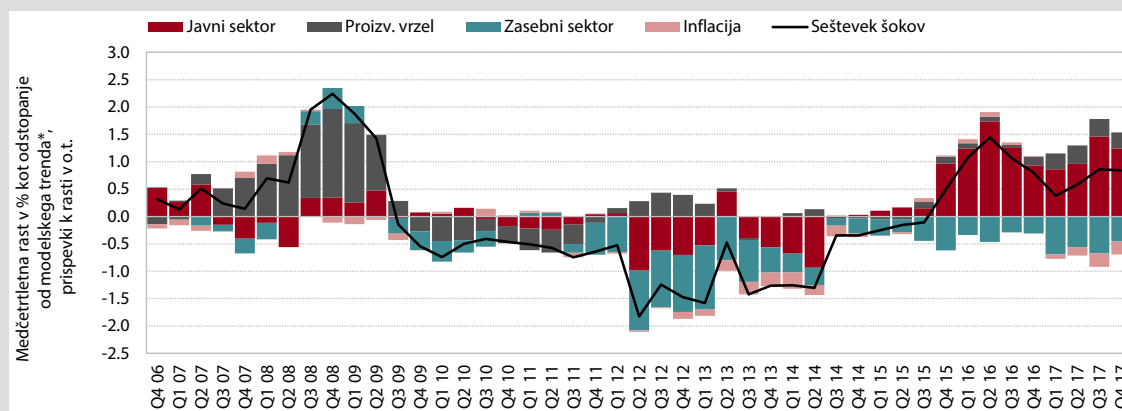
Okvir 1: Ocenjevanje povezanosti plačnih gibanj v javnem in zasebnem sektorju ter njuna historična dekompozicija

Ocenjevanje medsebojnih učinkov rasti plač v javnem in zasebnem sektorju se pogosto izvaja z modeli, ki omogočajo prikaz, kako šok v posamezno spremenljivko učinkuje na druge spremenljivke skozi čas. Za namen analize smo uporabili strukturalni vektorsko-avtoregresijski (SVAR) model po zgledu iz študije Evropske komisije (2014). SVAR modeli predstavljajo nadgradnjo standardnih VAR modelov. V standardnih VAR modelih, ki so primerni za analizo medsebojne odvisnosti časovnih vrst, lahko vsako spremenljivko izrazimo kot funkcijo lastnih odloženih vrednosti spremenljivk in odloženih vrednosti ostalih spremenljivk. Njihova pomanjkljivost je predvsem ta, da zaradi pogoste medsebojne koleriranosti rezidualov in pomanjkanja ekonomske vsebine ne omogočajo ustrezne interpretacije odzivov spremenljivk na šok v posamezno spremenljivko. Zato smo uporabili SVAR model, v katerem smo omenjeno pomanjkljivost odpravili z uporabo Cholesky dekompozicije variančne matrike rezidualov, ki predpostavlja razvrstitev spremenljivk po njihovi stopnji eksogenosti, in sicer od najbolj eksogene do najbolj endogene, kar je razširjen pristop v strokovni literaturi. V model smo vključili štiri spremenljivke: nominalna rast sredstev za zaposlene na zaposlenega v dejavnostih javnega sektorja, proizvodna vrzel, nominalno rast sredstev za zaposlene na zaposlenega v dejavnostih zasebnega sektorja in inflacijo. Na prvo mesto smo postavili plače v javnem sektorju, kar pomeni, da se ta spremenljivka odziva na ostale spremenljivke le z zamikom, kar je pogosto uporabljena predpostavka v literaturi (npr. Blanchard in Perotti, 2002; Fatás in Mihov, 2001). Na drugem mestu je proizvodna vrzel, ki se sočasno odziva samo na gibanje plač v javnem sektorju, z odlogom pa na druge spremenljivke. Na tretjem mestu so plače v zasebnem sektorju, ki se sočasno odzivajo na plače v javnem sektorju in na proizvodno vrzel. Na zadnje mesto pa smo postavili inflacijo, kar pomeni, da se ta spremenljivka sočasno odziva na vse spremenljivke v modelu. Ocene modela temeljijo na četrtletnih podatkih za obdobje 2005–2017, v izhodiščni model pa smo vključili štiri odloge spremenljivk.

Modelske ocene nam omogočajo tudi analizo in interpretacijo preteklih plačnih gibanj na podlagi posameznih strukturalnih šokov. Na osnovi SVAR modela smo izvedli historično dekompozicijo plačnih gibanj v posameznem sektorju, s pomočjo katere lahko pretekla plačna gibanja v javnem (zasebnem) sektorju izrazimo s prispevki, ki izhajajo iz samega sektorja, inflacije, proizvodne vrzeli in plačnih gibanj zasebnega (javnega) sektorja.

Dekompozicija plačnih gibanj za javni sektor kaže, da pritiski v zadnjih letih izvirajo predvsem iz samega sektorja. V javnem sektorju so na visoko rast plač v obdobju pred krizo vplivali zlasti šoki proizvodne vrzeli, ki ponazarjajo gospodarsko aktivnost, v letu 2008 pa je viden tudi prispevek lastnih pozitivnih šokov javnega sektorja ob uveljavitvi plačne reforme, ki je zvišala rast plač. V obdobju krize negativne lastne šoke povezujemo predvsem

Slika 8: Dekompozicija rasti plač v javnem sektorju



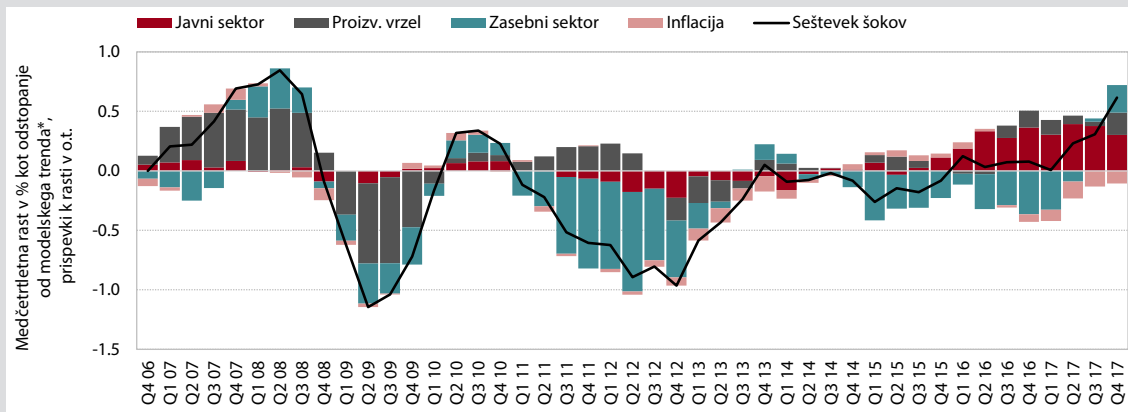
Vir: Podatki SURS, Eurostat, ocene UMAR.

Opomba: 4-črtletne drseče sredine.

z varčevalnimi ukrepi, ki so zajezili rast plač. Ti so od 2012 postali izrazitejši, kar povežemo s sprejetjem ZUJF kot odziv na zaostren javnofinančni položaj. V zadnjih letih je viden izrazit pozitiven vpliv lastnih plačnih šokov, kar lahko pripišemo postopnemu sproščanju varčevalnih ukrepov, medtem ko so še vedno zmerna plačna gibanja v zasebnem sektorju plačne pritiske posredno umirjala.

Prilagajanje plač v zasebnem sektorju na začetku krize je otežil dvig minimalne plače, v zadnjih letih pa se rast krepi zaradi vpliva okrepljene rasti plač v javnem sektorju. Zasebni sektor se je ob začetku krize odzval s prilagoditvami plač, a so se te že leto kasneje okrepila kot posledica dviga minimalne plače in sprememb v strukturi zaposlenosti. Na kasnejše postopno umirjanje plačnih gibanj so s pretežno negativnim predznakom vplivali vsi identificirani strukturni šoki, ki jih povežemo s krčenjem gospodarske aktivnosti, odsotnostjo pritiskov s trga dela v razmerah visoke brezposelnosti, relativno nizko inflacijo in varčevalnimi ukrepi v javnem sektorju. V zadnjih dveh letih je rast plač v zasebnem sektorju izhajala iz pozitivnih šokov v proizvodno vrzel v luči nadaljnje krepitve gospodarske aktivnosti in posrednih učinkov rasti plač v javnem sektorju, medtem ko je bil prispevek lastnih plačnih šokov še vedno pretežno negativen, kar lahko odraža težnjo podjetij po ohranjanju konkurenčnega položaja.

Slika 9: Dekompozicija rasti plač v zasebnem sektorju

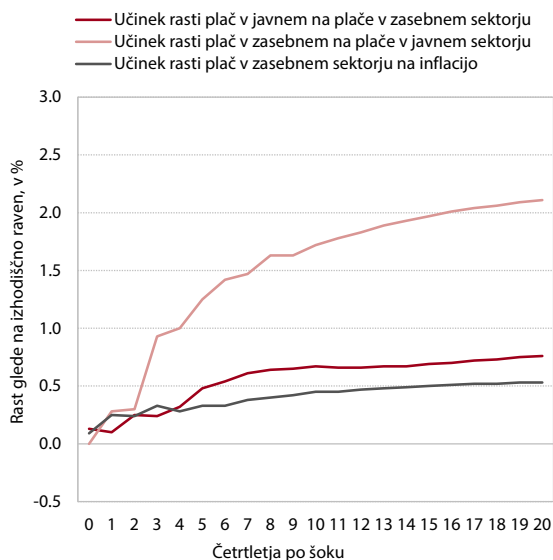


Vir: Podatki SURS, Eurostat, ocene UMAR.
Opomba: 4-četrtnete drseče sredine.

bi se na izhodiščni plačni šok v javnem sektorju na srednji rok odzvale z zvišanjem za 0,6 %. Kot odziv na izhodiščni plačni šok v zasebnem sektorju pa se plače v javnem na srednji rok povečajo za okoli 2,2 %.²⁰ Na večji učinek rasti plač zasebnega sektorja na javni sektor kot obratno v splošnem kažejo tudi študije²¹ za druge države. Te poudarjajo, da lahko močnejši učinek prelivanja iz zasebnega sektorja kaže na njegovo vplivnejšo vlogo pri določanju skupnih plačnih gibanj na ravni celotnega gospodarstva. To je značilno za manjša odprta gospodarstva, ki so podvržena večji konkurenci iz mednarodnega okolja in omejena pri določanju višine plač, neodvisno od politike plač v javnem sektorju, ter za manj centralizirane sisteme določanja plač v zasebnem sektorju. K večji vlogi zasebnega sektorja lahko prispeva tudi vezava rasti plač na inflacijo, ki se je v Sloveniji uporabljal skoraj skozi celotno opazovano obdobje.

Rast plač ima pomemben vpliv na cenovna gibanja. Ocena vpliva rasti plač v zasebnem sektorju, ki ima zaradi velikosti sektorja pomembnejši vpliv na inflacijo, kaže na povečanje inflacije na dolgi rok za 0,5 %. Plače zasebnega sektorja namreč predstavljajo okoli tri četrtine mase plač celotnega gospodarstva in so pomemben dejavnik cenovnih gibanj v gospodarstvu.

■ Slika 10: Simulacija učinkov rasti plač posameznega sektorja na drug sektor in inflacijo



Vir: Podatki SURS, ocene UMAR.

Opomba: Šok plač v izhodiščnem sektorju je v višini enega standardnega odklona. Prikazani so kumulativni impulzni odzivi.

2 Razlike v plačah med javnim in zasebnim sektorjem in plačna premija

Primerljivost plač med javnim in zasebnim sektorjem je eno izmed vodil plačne politike. V luči naraščajočih demografskih pritiskov in pomanjkanja ustrezno usposobljene delovne sile je pomembna določitev ustrezne ravni plačila za delo v javnem sektorju, ki bi morala biti primerljiva z zasebnim sektorjem in omogočati privabljanje zaposlenih z zadostnimi veččinami, zlasti v poklicih, kjer takšnega kadra primanjkuje. Struktura plačila bi hkrati morala omogočati možnosti za nagrajevanje motivacije in učinkovitosti. Tako OECD (2012) kot IMF (2016)²² izpostavljata, da se lahko ustrezna politika plač oblikuje le na podlagi primerjave plač javnega in zasebnega sektorja. Neustrezno plačilo lahko privede do nižje kakovosti javnih storitev, povečanja absentizma in morebitnih korupcijskih tveganj. V nadaljevanju proučujemo razlike v povprečnih plačah med javnim in zasebnim sektorjem (v njuni demografski in poklicni strukturi) ter predstavljamo oceno medsektorskih razlik v plačilu za primerljive poklice (t. i. plačna premija).

2.1 Dejavniki razlik v plačah med javnim in zasebnim sektorjem

V Sloveniji je povprečna plača v javnem sektorju, podobno kot v drugih državah, višja kot v zasebnem sektorju. V obdobju 2000–2017 je bila povprečna plača v javnem sektorju za približno četrtino višja od povprečne plače v zasebnem sektorju. Razmerje med plačama se pri nas sicer že dlje časa postopoma zmanjšuje zaradi nekoliko višje rasti povprečne plače v zasebnem sektorju. Do kratkotrajnega povečanja razmerja je prišlo v letih 2008 in 2009 zaradi visoke rasti plač v javnem sektorju ob uveljavitvi enotnega plačnega sistema, a je temu sledilo obdobje zmanjševanja zaradi sprejetih javnofinančnih varčevalnih ukrepov in občutnega povečanja minimalne plače, kar je povečalo zlasti povprečno plačo v zasebnem sektorju. Na povečevanje razmerja v zadnjih letih je vplivala hitrejša rast plač v javnem sektorju ob odpravljanju nekaterih varčevalnih ukrepov pa tudi zadrževanje rasti plač v zasebnem sektorju zaradi ohranjanja izvozne konkurenčnosti. Primerjava z EU na podlagi mednarodno primerljivih podatkov²³ pa kaže, da so bila leta 2017 v povprečju EU sredstva za zaposlene na zaposlenega v javnem sektorju za 6 % višja kot zasebnem sektorju, kar je podobno kot v Sloveniji.

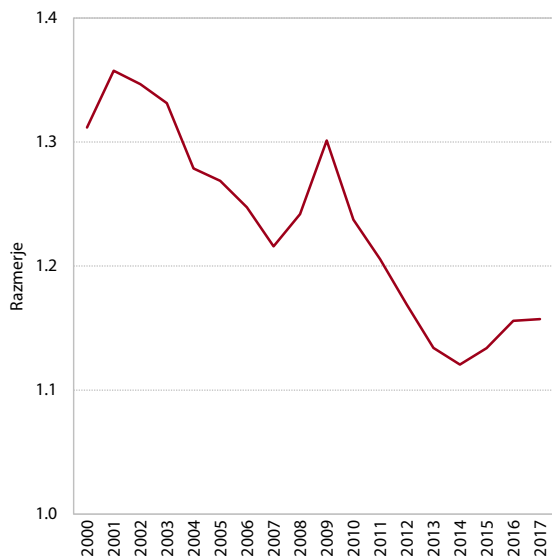
²² IMF (2016). Managing government compensation and employment – institutions, policies and reform challenges.

²³ Za Slovenijo je uporabljen vir mesečnega statističnega raziskovanja Plače zaposlenih pri pravnih osebah, medtem ko je za mednarodno primerjavo vir podatkov statistika nacionalnih računov, ki je na voljo tudi za druge države. V nadaljevanju poglavja se javni sektor nanaša na dejavnosti O-Q, zasebni pa na vse ostale dejavnosti.

²⁰ Dobljeni rezultati za Slovenijo so podobni rezultatom študij, opravljenih za druge države, na primer Friberg (2006), Pérez in Sánchez-Fuentes (2011), Afonso in Gomes (2014), IMF (2016).

²¹ Na primer Holm-Hadulla in drugi (2010), Lamo, Pérez in Schuknecht (2012), Lamo, Pérez in Sánchez-Fuentes (2013) ter EK (2014).

Slika 11: Razmerje med povprečno bruto plačo v javnem in zasebnem sektorju



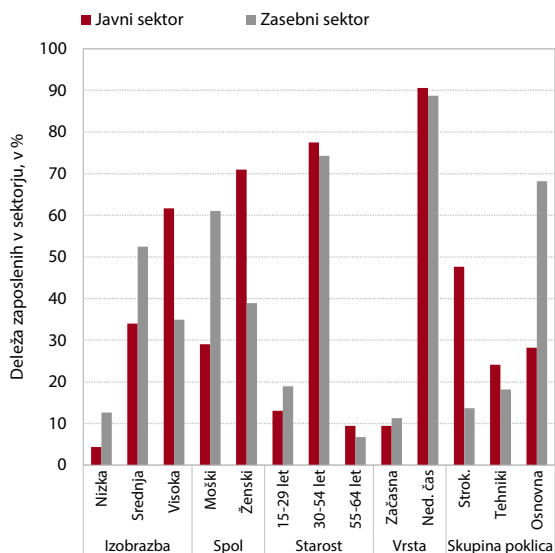
Vir: SURS.

Na razliko v višini povprečne plače v javnem in v zasebnem sektorju vplivajo razlike v demografski in zaposlitveni strukturi zaposlenih.

Razlike v plačah med sektorjema izvirajo iz razlik v izobrazbeni strukturi zaposlenih, spolu, starosti, delovni dobi, tipu pogodbe, poklicih itd. Primerjava sektorjev po teh značilnostih kaže, da ima v javnem sektorju izmed vseh zaposlenih približno 60 % visoko izobrazbo, medtem ko je v zasebnem sektorju takšnih zaposlenih precej manj (gl. slika 12). Ker je v splošnem značilno, da plača narašča z višanjem izobrazbene ravni, to zvišuje povprečno plačo v javnem sektorju v primerjavi z zasebnim sektorjem. V javnem sektorju je zaposlen večji delež žensk kot v zasebnem. Ženske v javnem sektorju zaradi značilne panožne in poklicne strukture prejemajo višje plače kot v zasebnem sektorju, kar vpliva na višjo povprečno plačo javnega sektorja. V javnem sektorju je večji tudi delež starejših zaposlenih. Značilno je, da se plača s starostjo povečuje, saj imajo starejši zaposleni tudi daljši staž delovne dobe in z morebitnimi senioritetnimi dodatki (dodatek za delovno dobo, napredovanja, ki so bistveno povezana s trajanjem delovne dobe) prejemajo višjo plačo. Višja povprečna starost v javnem sektorju je povezana tudi s poklicno strukturo, pri čemer so v zasebnem sektorju pogostejši poklici z manj zahtevanimi veščinami, ki jih pogosteje opravljajo mlajši in z nižjo izobrazbo, prav tako pa se v javnem sektorju zaposleni upokojujejo kasneje kot v zasebnem sektorju. Med najpomembnejšimi dejavniki razlik v plačah pa je prav struktura poklicev, ki je posledica razlik med dejavnostmi znotraj sektorja. V javnem sektorju je delež poklicev z več zahtevanimi specifičnimi veščinami skoraj 50-odstoten, medtem ko je v zasebnem sektorju precej manjši.²⁴ Čeprav je povprečna plača med poklicnimi

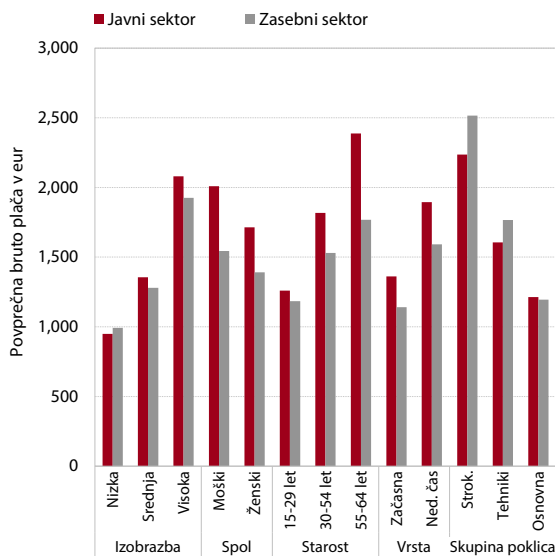
²⁴ Poklice razvrščamo po Standardni klasifikaciji poklicev (SKP-88) v

Slika 12: Delež zaposlenih po izbranih značilnostih v javnem in zasebnem sektorju



Vir: Ocene UMAR na mikropodatkih SURS (EU-SILC).
Opomba: Podatki se nanašajo na povprečje obdobja 2005–2016.

Slika 13: Višina povprečne bruto plače po izbranih značilnostih v javnem in zasebnem sektorju



Vir: Ocene UMAR na mikropodatkih SURS (EU-SILC).
Opomba: Podatki se nanašajo na povprečje obdobja 2005–2016.

skupinami za strokovnjake v zasebnem sektorju večja, velik delež takšnih poklicev v javnem sektorju bolj vpliva na povprečno plačo celotnega sektorja kot v zasebnem sektorju.

skupine, ki se delijo glede na zahtevnost in potrebne veščine za opravljanje posameznega poklica.

2.2 Plačna premija

Za primerjavo plač med javnim in zasebnim sektorjem je ustrezneje upoštevati samo poklice, ki so med sektorjema primerljivi, in izločiti ostale demografske in zaposlitvene razlike. Posamezni sektor vključuje poklice, ki velikokrat niso neposredno primerljivi. Med takšne poklice na primer spadajo poklici za določene storitve, prodajalci, poklici za industrijska in gradbena dela, ki se pojavljajo v zasebnem sektorju, medtem ko se poklici, kot so učitelji, pojavljajo predvsem v javnem sektorju. Za zagotovitev ustrezne primerljivosti plač med sektorjema v nadaljevanju primerjamo poklice, ki se pogosto pojavljajo v obeh sektorjih. Med takšne poklice uvrščamo poklice managerjev, strokovnjakov ali tehnikov s področja znanstvenih, inženjskih in poslovnih ved, zdravstva, uradnike za pisarniško poslovanje, poslovanje s strankami, v računovodstvu, poklice za nekatere druge storitve in za določena preprosta dela. Iz primerjave plač med sektorjema je prav tako treba izločiti

zaposlitvene in demografske značilnosti zaposlenih, ki vplivajo na višino plač v posameznem poklicu in sektorju. Takšno primerjavo nam omogočajo regresijski modeli.²⁵ Različna struktura zaposlenosti in poklicev se kaže tudi v različni porazdelitvi plač med sektorjema (glej Okvir 2). Upoštevanje razlik v porazdelitvah je pomembno z vidika plačne politike, saj v tem primeru vezava rasti povprečne plače enega sektorja na rast povprečne plače drugega sektorja ne zagotavlja njune primerljivosti v prihodnosti (Bender, 2003).

Razliko v povprečni plači med javnim in zasebnim sektorjem, ki ostane tudi po izločitvi demografske in zaposlitvene strukture, lahko interpretiramo kot t. i. plačno premijo. Kadar plačne premije ni, prejemo posamezniki z enako stopnjo izobrazbe, starostjo, delovno dobo in v primerljivih poklicih podobno plačilo

²⁵ Za podrobnosti o metodologiji ocenjevanja plačnih razlik glej Okvir 3.

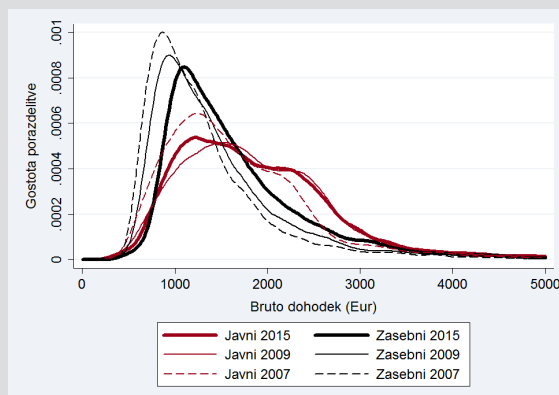
Okvir 2: Porazdelitev plač v javnem in zasebnem sektorju

Porazdelitev višine plač se med sektorjema zaradi razlik v zaposlitveni in poklicni strukturi precej razlikuje.

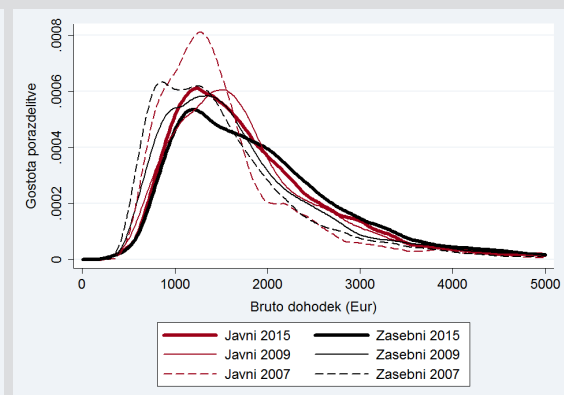
Porazdelitev plač je v zasebnem sektorju veliko bolj zgoščena pri nižjih plačnih ravneh zaradi večjega deleža zaposlenih z nižjo izobrazbo, ki je skoraj trikrat višji kot v javnem sektorju. Porazdelitev v javnem sektorju izkazuje večjo uniformnost (in bimodalnost). Za javni sektor je do sploščitve in premika porazdelitve v desno prišlo med letoma 2007 in 2009 zaradi uveljavitve plačne reforme v 2008 z namenom odprave plačnih anomalij med posameznimi poklicni javnega sektorja, kar je pripeljalo do visoke rasti plač v tistem obdobju. Premik porazdelitev v obeh sektorjih proti desni je sicer značilen za pozitivna plačna gibanja skozi čas. Zaradi neenakomerne porazdelitve velja, da povprečna plača v posameznem sektorju ni plača, ki bi jo prejela večina zaposlenih v sektorju. V letu 2015 je na podlagi podatkov iz celotnega vzorca namreč približno 64 % zaposlenih v zasebnem sektorju prejelo nižjo plačo od povprečne plače tega sektorja, medtem ko je v javnem sektorju 56 % zaposlenih prejelo nižjo plačo od povprečne.

Med primerljivimi poklici sta porazdelitvi plač med sektorjema precej bolj podobni. Za porazdelitev v zasebnem sektorju je v primerjavi s porazdelitvijo za vse poklice značilna manjša zgoščenost pri nižjih ravneh plač, saj med primerljive poklice ne štejemo večje število preprostejših in manj plačanih poklicev, medtem ko porazdelitev za javni sektor postane unimodalna, saj v vzorec ne vključimo učiteljev (gl. slika 15).

Slika 14: Porazdelitev višine plač v javnem in zasebnem sektorju, vsi poklici



Slika 15: Porazdelitev višine plač v javnem in zasebnem sektorju, samo primerljivi poklici



Vir: Ocene UMAR na mikropodatkih SURS (EU-SILC).

tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Kadar pa so posamezniki s primerljivimi značilnostmi in v primerljivih poklicih v določenem sektorju plačani več kot v drugem, lahko to interpretiramo kot plačno premijo sektorja. Poznavanje plačne premije je pomembno za oblikovanje ustrezne plačne politike. V primeru, da je premija za javni sektor pozitivna in sektor za podobno delo kot v zasebnem ponuja višje plače, lahko to privede do prehajanja zaposlenih iz zasebnega v javni sektor in do pritiska na javnofinančne izdatke. V primeru negativne plačne premije pa se lahko javni sektor sooči s težavami pri pridobivanju in ohranjanju najbolj produktivnih kadrov, kar lahko vodi do nižje kakovosti javnih storitev.

Na obstoj plačne premije lahko vplivajo institucionalni, politični in ekonomski dejavniki. Medtem ko je določanje plač v zasebnem sektorju pogojeno z ustvarjenimi dobički, je v javnem sektorju njihova višina lahko podvržena tudi političnim motivom. Javni sektor je prav tako lahko pod pritiskom, da pri plačah postavlja vzor, zlasti pri nižje izobraženih zaposlenih v javnem sektorju, ki jim omogoča prejemanje višje plače, kot bi jo prejeli v zasebnem sektorju. S tem daje vzgled tudi zasebnemu sektorju glede plačila nizko izobraženih (Katz in Krueger, 1993, Bender, 2003, Melly, 2005). Obstoj negativne plačne premije v javnem sektorju je lahko posledica nedenarnih koristi javnega sektorja, kot sta večja varnost zaposlitve, saj je za javni sektor značilna manjša fluktuacija zaposlenih zaradi odpuščanja kot v zasebnem sektorju in večje število prostih dni.

Plačna premija je lahko tudi odraz razlik in dejavnikov, ki jih v ocenjevanje ne moremo vključiti. Čeprav modeli, s katerimi poteka ocenjevanje razlik v plačah, vključujejo veliko dejavnikov, ki pojasnijo večino omenjene razlike med povprečnima plačama sektorjev, pa je treba upoštevati, da v model ni mogoče vključiti vseh dejavnikov, ki bi vplivali na razlike v plačah med posamezniki. Med takšne dejavnike spadajo posameznikova produktivnost, večšine, motivacija, organizacija dela ipd. V nadaljevanju prikažemo ocene plačne premije za javni sektor posebej po posameznih skupinah poklicev, po višini plače in po določenih demografskih značilnostih zaposlenih.

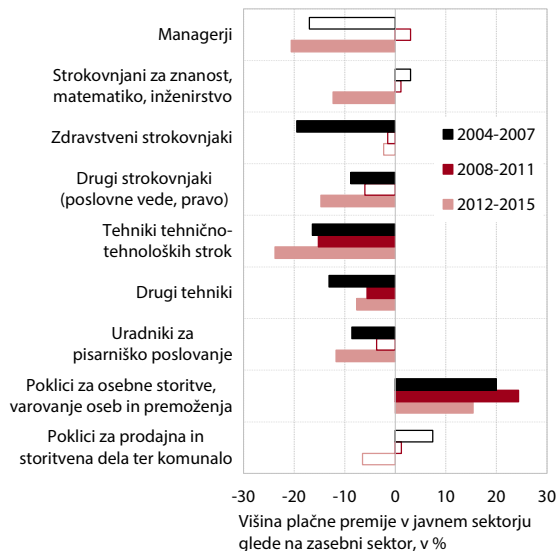
Ocene plačne premije za Slovenijo kažejo, da je premija v javnem sektorju negativna med srednje in visoko strokovnimi poklicnimi skupinami, pozitivna pa v poklicih za preprostejša dela. Zaposleni s primerljivimi značilnostmi so v javnem sektorju plačani relativno manj kot v zasebnem sektorju v poklicih, kot so strokovnjaki za različne vede, tehniki in pisarniški uradniki, medtem ko so poklici za preprostejša dela plačani relativno več. Višina negativne premije za visoko in srednje zahtevne poklice je po naših ocenah v povprečju med 5 % in 15 %. Medtem je plačna premija za manj zahtevne poklice pozitivna v višini 20 %. Podobno višino ocene plačne premije kaže tudi študija BS (Roter, Lindič in Vodopivec, 2017). Študije za večje število drugih držav v splošnem prav tako potrjujejo pozitivno plačno premijo za manj zahtevne poklice

Okvir 3: Metodologija ocenjevanja plačnih razlik med javnim in zasebnim sektorjem in plačne premije

Razlike v plačah med javnim in zasebnim sektorjem in plačno premijo se običajno ocenjuje z regresijskimi modeli. V primeru ocenjevanja plačnih razlik za Slovenijo po posameznih primerljivih poklicnih skupinah smo kot odvisno spremenljivko v modelu uporabili logaritem povprečnega mesečnega bruto denarnega ali skoraj denarnega dohodka zaposlene osebe, pojasnjevalne spremenljivke pa so spremenljivka za posameznikov spol, izobrazbo, starost, število let delovne dobe in njeno kvadratno vrednost, število običajno opravljenih ur na teden, vrsto zaposlitve z vidika trajanja pogodbe in spremenljivka, ki ponazarja, ali je posameznik zaposlen v javnem ali zasebnem sektorju. Ocena slednje spremenljivke ponazarja, kakšna je višina plačne premije javnega oz. zasebnega sektorja v določeni primerljivi poklicni skupini. Ocenjevanje smo izvedli na mikropodatkih Ankete o življenjskih pogojih (EU-SILC) in uporabili vzorec primerljivih poklicev. Kriterij, na podlagi katerega poklic opredelimo kot primerljiv, je zadostno število pojavov v vzorcu za posamezen poklic v obeh sektorjih. Uporaba vzorca primerljivih poklicev je smiselna tudi zaradi podobnih porazdelitev višine plač med sektorjema. Razpolagali smo s podatki za obdobje 2005–2016, pri čemer se podatki za dohodke oseb nanašajo na leto pred vsakokratnim anketiranjem. V končni vzorec smo vključili zaposlene osebe za polni delovni čas, velikost vzorca za celotno obdobje pa je 20.660 pojavov. V vzorcu primerljivih poklicev je v primerjavi s celotnim vzorcem zajetih 63 % pojavov za zaposlene v javnem sektorju in 50 % za zasebni sektor.

Plačno premijo po različnih delih plačne porazdelitve smo ocenili na podlagi kvantilne regresije. Porazdelitev plač je v tem primeru razdeljena na kvantile – intervale, ki porazdelitev delijo na dele z enakim številom pojavov (na primer, dele, ki porazdelitev delijo na deset enakih delov, imenujemo decili). Medtem ko z običajno regresijsko analizo dobimo le oceno, kakšna je višina plačne premije zaposlenega v javnem sektorju s povprečno plačo, nam kvantilna regresija omogoča izračun plačne premije na različnih točkah plačne porazdelitve. Plačna premija je namreč lahko na spodnjem in zgornjem delu plačne porazdelitve različna (Mueller, 1998). Ocene kvantilne regresije so prav tako robustne na morebitne osamelce. Pri ocenjevanju smo uporabili enak nabor pojasnjevalnih spremenljivk, obdobje in vzorec primerljivih poklicev kot v primeru regresije po posameznih poklicih.

Slika 16: Višina plačne premije med primerljivimi poklici v javnem sektorju glede na zasebni sektor, v %



Vir: Ocene UMAR na mikropodatkih SURS (EU-SILC).

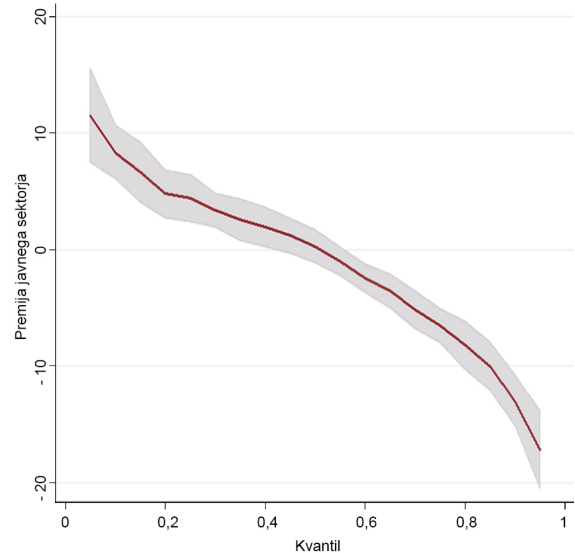
Opomba: Polni stolpci ponazarjajo plačno premijo, ki je bila v regresijskem modelu statistično značilna vsaj pri 10-odstotni stopnji značilnosti, prazni stolpci pa premijo, ki v modelu ni bila statistično značilna. Poklici so razvrščeni od zgoraj navzdol po zahtevnosti potrebnih veščin za opravljanje poklica, in sicer od bolj zahtevnega do manj zahtevnega poklica.

in negativno za visoko zahtevne poklice v javnem sektorju.²⁶

Višina plačne premije se je spreminjala skozi čas. Iz ocen je razvidno zmanjšanje negativne plačne premije v posameznih srednje in visoko zahtevnih poklicih po uvedbi enotnega plačnega sistema v javnem sektorju v letu 2008, s katero naj bi se zmanjšale anomalije med poklici znotraj sektorja. V tem času se je premija nekaterih preprostejših poklicev še povišala. V obdobju 2012–2015, ki ga je zaznamovalo znižanje plač v javnem sektorju zaradi varčevalnih ukrepov (npr. ZUJF), pa se je negativna premija nekoliko povečala, medtem ko se pozitivna premija ni bistveno spremenila. Slednje bi lahko bila tudi posledica progresivnega znižanja plač.

Plačna premija javnega sektorja je pozitivna pri nižji ravni plač in negativna pri višji ravni plač. Iz ocen premije po porazdelitvi višine plače izhaja, da se plačna premija spreminja z višino plače. Pozitivna premija javnega sektorja se zmanjšuje (in naposled postane negativna) s povečevanjem plače – s premikanjem po porazdelitvi navzgor oz. pri višjih kvantilih. Na podlagi modelskih ocen pa plačne premije ne moremo z gotovostjo potrditi v sredini plačne porazdelitve²⁷. Podrobnejše ocene za različna obdobja sicer kažejo, da se krivulja plačne premije

Slika 17: Koefficient plačne premije v javnem sektorju glede na zasebni sektor po višini bruto plače v obdobju 2005–2016, v %



Vir: Ocene UMAR na mikropodatkih SURS (EU-SILC).

Opomba: Ocenjeno na vzorcu primerljivih poklicev. Sivo polje okoli rdeče krivulje je 95-odstotni interval zaupanja.

v obdobju 2012–2015 iz pozitivne premije v negativno premakne pri nižjih ravneh plač, kar nakazuje na dodatno poslabšanje plačne primerljivosti javnega sektorja v primerjavi z zasebnim. Ocene premije na vzorcu vseh poklicev kažejo na podobno gibanje premije po višini plače. Študije za druge države potrjujejo pozitivno premijo za zasebni sektor pri spodnjih delih plačne porazdelitve.²⁸

Višina plačne premije se razlikuje po določenih demografskih značilnostih zaposlenih. Ocene plačne premije po izobrazbi kažejo, podobno kot ocene premije po poklicnih skupinah in po višini plače, pozitivno premijo za javni sektor za nizko in srednjo raven izobrazbe, za visoko raven izobrazbe pa je premija negativna.²⁹ Moški so v javnem sektorju plačani primerljivo kot moški iz zasebnega sektorja. Ženske v javnem sektorju pa so plačane nekoliko manj kot vrstnice v zasebnem. Glede na starost je negativna premija značilna za osebe v najbolj aktivni starostni dobi (30-54 let), za mlade in starejše zaposlene pa premije na podlagi ocen ne moremo z gotovostjo potrditi. Plačne premije prav tako ne moremo potrditi za posamezno vrsto zaposlitve (začasna zaposlitev ali za nedoločen čas).

Omenjene medsektorske razlike v prejetem plačilu zaposlenih s podobnimi veščinami in značilnostmi kažejo na potrebo po motivacijski, vključujoči in fleksibilni plačni politiki javnega sektorja. Ocene

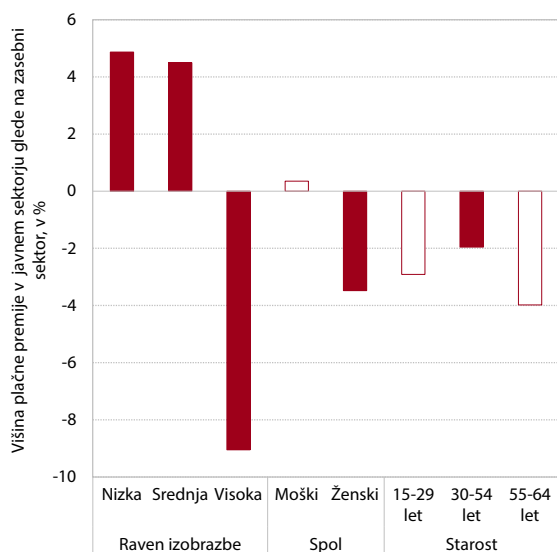
²⁶ Na primer EK (2014), IMF (2016).

²⁷ Mediana, ki na vodoravni osi zavzema vrednost 0,5, in je v obdobju 2005-2016 znašala 1.479 eur, predstavlja višino bruto plače, pri kateri ima polovica vseh zaposlenih višjo plačo, polovica pa nižjo.

²⁸ Na primer Depalo et al. (2013).

²⁹ Pogosta razlaga za ocenjeno negativno premijo za visoko izobražen kader javnega sektorja je tudi ta, da je negativna premija lahko politične narave zaradi pogostega neodobravanja in percepcije javnosti o visokem plačilu v povezavi z varno zaposlitvijo javnih uslužbencev.

Slika 18: Višina plačne premije po izobrazbi, spolu in starosti v javnem sektorju glede na zasebni sektor v obdobju 2005-2016, v %



Vir: Ocene UMAR na mikropodatkih SURS (EU-SILC).
 Opomba: Ocenjeno na vzorcu primerljivih poklicev. Polni stolpci ponazarjajo plačno premijo, ki je bila v regresijskem modelu statistično značilna vsaj pri 10-odstotni stopnji značilnosti, prazni stolpci pa premijo, ki v modelu ni bila statistično značilna.

plačne premije kažejo, da je pozitivne premije pri plačilu za svoje delo v javnem sektorju deležnih okoli 40 % zaposlenih, podoben delež pa negativne premije. Pozitivna premija za manj kvalificirane in negativna premija za bolj kvalificirane zaposlene je skladna z značilno večjo kompresijo plač v javnem sektorju, kaže pa se tudi v manjši plačni neenakosti javnega sektorja v primerjavi z zasebnim sektorjem.³⁰ Takšna ureditev je lahko z vidika privabljanja ustreznega kadra problematična. Ker je pomen javnih storitev za družbo velik, so za njihovo izvajanje potrebni motivirani in kompetentni zaposleni, ki jim pripada tudi ustrezno plačilo. Potreba pa takšnem kadru se bo v prihodnosti povečevala zaradi neugodnih demografskih gibanj, vedno večjega konkuriranja z zasebnim sektorjem in priložnostmi za višji zaslužek v tujini.

³⁰ Ginijev količnik, ki je eden pogostejših kazalnikov za merjenje (dohodkovne/plačne) neenakosti, je bil v javnem sektorju v letu 2015 nižji (vrednost 0,23) kot v zasebnem sektorju (vrednost 0,26).

Priloga

Institucionalna ureditev določanja plač

Institucionalna ureditev določanja plač (način pogajanj o plačah) je dejavnik gibanja plač in razmer na trgu dela. Pri tem so relevantni predvsem naslednji vidiki: raven centralizacije pogajanj o plačah, koordinacija med različnimi ravnmi pogajanj in način določanja minimalne plače. Podobno kot v drugih državah se tudi v Sloveniji način določanja plač v sektorju država razlikuje od pogajanj v zasebnem sektorju. V nadaljevanju prikazujemo sistem določanja plač v javnem in zasebnem sektorju ter določanja minimalne plače v Sloveniji v primerjavi s sistemi v drugih državah.

1.1 Javni sektor

Višina plač v javnem sektorju se običajno določa na podlagi kolektivnih pogajanj ali samostojne odločitve vlade. V praksi se različni načini določanja plač sicer pogosto prekrivajo. Tabela 1 prikazuje glavne dimenzije določanja plač v državah EU, pri čemer je razvidno, da v približno polovici držav določanje plač prevladujoče poteka na podlagi pogajanj. Ponekod lahko vlada določi plače tudi samostojno, a šele po posvetu s predstavniki delavcev (na primer v Avstriji). V nekaterih državah (npr. Luksemburg, Madžarska, Malta) mora izide kolektivnih dogovorov potrditi tudi parlament. Pogajanja lahko pogosto potekajo tudi v okviru proračunskih omejitev. Indeksacija plač za javni sektor je prisotna samo v Belgiji, Luksemburgu in Malti. Evropska komisija³¹ ugotavlja, da lahko države po načinu določanja plač v javnem sektorju razdelimo v pet skupin, ki imajo določena skupne značilnosti. Slovenija sodi v skupino srednje evropskih 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 okoli povprečja EU. Poleg zakonskega določanja plač so prisotna so tudi kolektivna pogajanja na ravni dejavnosti, čeprav niso pogosta praksa.³² Za nordijske države je značilna velika prisotnost kolektivnih pogajanj tako v javnem kot v 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.³³

Slovenija sodi med države s centraliziranimi pogajanjmi o plačah v javnem sektorju. Na podlagi zakona o sistemu

Tabela 1: Glavne dimenzije določanja plač v javnem sektorju v državah EU

| | Prevladujoč režim določanja plač: Pogajanja (P) / Odločitev vlade (O) | Indeksacija na preteklo inflacijo | Centralizacija odločanja za celoten javni sektor |
|-----------------|---|-----------------------------------|--|
| Belgija | P | Da | Ne |
| Bolgarija | O | Ne | Ne |
| Češka | O | Ne | Ne |
| Danska | P | Ne | Ne |
| Nemčija | P | Ne | Ne |
| Estonija | O | Ne | Ne |
| Irska | P | Ne | Da |
| Grčija | O | Ne | Da |
| Španija | O | Ne | Ne |
| Francija | O | Ne | Da |
| Italija | P | Ne | Ne |
| Ciper | P | Ustavljeno | Da |
| Latvija | O | Ne | Ne |
| Litva | O | Ne | Ne |
| Luksemburg | O | Da | Da |
| Madžarska | O | Ne | Da |
| Malta | O | Da | Da |
| Nizozemska | P | Ne | Ne |
| Avstrija | O | Ne | Ne |
| Poljska | O | Ne | Ne |
| Portugalska | O | Ne | Da |
| Romunija | O | Ne | Da |
| Slovenija | P | Ustavljeno | Da |
| Slovaška | O | Ne | Ne |
| Finska | P | Ne | Ne |
| Švedska | P | Ne | Ne |
| Zdr. kraljestvo | P | Ne | Ne |

Vir: Povzeto po EK (2014). Government wages and labour market outcomes. Bruselj: Evropska komisija.

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 raven celotne države. Na nižjih ravneh ali na ravni posameznega delodajalca avtonomno dogovarjanje o plačah ni možno. Študija Eurofound (2015) opozarja na pomen ustrezne koordinacije pogajanj o plačah za gibanje plač. Ker lahko morebitna odsotnost koordinacije pogajanj o plačah pripelje do visoke rasti plač v posameznih delih javnega sektorja, je pomembno, da se ob morebitni decentralizaciji pogajanj ohranja visoka stopnja koordinacije med posameznimi pogajanjmi. Čeprav so pogajanja v Sloveniji centralizirana, se je tudi pomanjkanje koordinacije pri pogajanjih za posamezne dejavnosti ali poklice že izkazalo kot problem tudi pri nas.

V Sloveniji se plače v javnem sektorju določajo z zakonom in kolektivnimi pogajanjmi. Z zakonom je

³¹ European commission (2014). Government wages and labour market outcomes. European Economy. Occasional papers 190.

³² Collective bargaining in public sector services the European Union, Geneva: ILO: working paper NO. 309

³³ Več glej ibidem in Collective bargaining in public sector services the European Union, Geneva: ILO: working paper NO. 309.

določen sistemski okvir plačnega sistema, konkretna višina plač za večino delovnih mest pa se določa s kolektivnimi pogajanci (izjema so plače funkcionarjev in plače zaposlenih v nekaterih specifičnih dejavnostih kot npr. vojska, obveščevalna dejavnost, javne agencije itd.). V Sloveniji se večina elementov plač (višina osnovnih plač za orientacijska delovna mesta, višina dodatkov in merila oz. kriteriji za izplačevanje redne delovne uspešnosti) določa enotno za cel javni sektor s Kolektivno pogodbo za javni sektor. Kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti oz. poklice znotraj javnega sektorja pa določajo osnovne plače vseh ostalih delovnih mest ter še nekatere druge specifičnosti (npr. kriterije za določanje vodstvenih delovnih mest, vrednotenje specifičnih pogojev dela).

Sistem plač v javnem sektorju v Sloveniji je v nekaterih elementih sistema premalo fleksibilen. Na osnovi Zakona o sistemu plač so bili vsi javni uslužbenci in funkcionarji razdeljeni v enajst plačnih skupin in devet tarifnih razredov, ki odražajo zahtevano izobrazbo oz. usposobljenost. Vsako delovno mesto oz. naziv pa je uvrščen v plačni razred (1-65), ki določa osnovno plačo. Uvrstitev orientacijskih delovnih mest je določena s kolektivno pogodbo za javni sektor, ostala delovna mesta pa s kolektivnimi pogodbami dejavnosti. Uvrstitev posameznega javnega uslužbenca v plačni razred je torej v veliki meri determinirana z zakonom in kolektivno pogodbo.

Podoben plačni sistem kot Slovenija ima Nemčija. Predpisi na zvezni ravni urejajo plače za vse tri ravni oblasti (zvezni, deželni in lokalni ravni). Podobno kot pri nas je masa plač določena za vsako organizacijo enoto, pri čemer kadrovski 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 predstavlja nagrado za dobro opravljeno delo v višini do osnovne plače posameznika in ni stalen dodatek k plači (ii) stalna nagrada za delovno uspešnost pa je odvisna od ocene delovne uspešnosti posameznika in je časovno omejena (do 12 mesecev) ter se izplačuje mesečno v višini do 7 % osnovne plače.³⁴

Najbolj fleksibilen plačni sistem v javnem sektorju ima Švedska. Določanje plač je individualizirano, saj je določanje plač v pristojnosti predstojnikov/vodij managementa organizacijskih enot, ki lahko ob upoštevanju proračunskih omejitev določijo plačo posameznemu delavcu, ne le delovnemu mestu³⁵. Ob tem morajo plače oblikovati v skladu s cilji organizacije, ki jo vodijo, in proračunskimi omejitvami.

Management in sindikati na lokalni ravni obravnavajo potrebo po zvišanju plač zaradi višje usposobljenosti, večjih delovnih zahtev. Sistem zahteva, da vodstvo razvije plačno politiko na lokalni ravni, ki je transparentna in priznana s strani večine zaposlenih. Takšna politika je usmerjena na dejavnost in cilje organizacije, podpira zmožnost organizacije, da zaposli in obdrži zaposlene z ustreznim znanjem, definira kriterije za določitev plač, jasno določa, na kakšen način določitev plače lahko motivira, spodbuja sodelovanje za doseganje večje učinkovitosti.

Sedanji plačni sistem v Sloveniji je uvedel transparentnost plač in primerljivost v javnem sektorju, a je zanemaril njihovo primerljivost z zasebnim sektorjem. Oblikovanje sedanjega plačnega sistema, ki se je začelo s pripravo zakona o sistemu plač v javnem sektorju,³⁶ je izhajalo iz treh temeljnih načel: (i) enako plačilo za primerljivo delo, (ii) transparentnost plačnega sistema in (iii) stimulativnost plač. Temeljni cilj uvedbe enotnega plačnega sistema so bili naslednji: (i) vzpostavitev skupnega plačnega sistema za javne uslužbence in funkcionarje, (ii) določitev ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev, (iii) vzpostavitev fleksibilnega plačnega sistema, ki bo višino plač bolj povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela, (iv) transparenten in obvladljiv plačni sistem z vidika javnih financ (MJU). S tem bi naj bila zagotovljena temeljna načela. Pri oblikovanju plačnega sistema se je torej težilo k ustreznim razmerjem med plačami v javnem sektorju, povsem pa se je zanemarljiva komponenta primerljivosti plač z zasebnim sektorjem. Na pomen primerljivosti plač v javnem sektorju z zasebnim sektorjem opozarjajo številni ekonomisti. Gomez (2012) predlaga, da se primerljivost plač med obema sektorjema preveri vsakih deset let, vodilo pri oblikovanju plačne politike v javnem sektorju pa naj bi predstavljalo gibanje plač v zasebnem sektorju.

1.2 Zasebni sektor

Določanje plač v zasebnem sektorju v Sloveniji podobno kot v številnih državah poteka s kolektivnimi pogajanci, pri čemer v večini držav EU 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 neke vrste avtomatično indeksacijo plač z rastjo cen. Zakonsko določena indeksacija plač je bila leta 2014 v veljavi samo v Belgiji³⁷, Luksemburgu in na Malti.

³⁶ Zakon je bil sprejet leta 2002.

³⁷ V Belgiji se upošteva t. i. 'zdravstveni indeks' (Health index), ki je indeks cen življenjskih potrebščin brez cen tobaka, alkohola in goriva. Njena uporaba se razdeljuje na 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).

³⁴ Povzeto po OECD (2005): Performance-related Pay Policies for Government Employees.

³⁵ Vodje organizacijskih enot lahko določijo plačo posameznemu javnemu uslužbencu in pri tem lahko ponudi različne plače za dva zaposlena, ki zasedata povsem enakovredna delovna mesta.

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, (ii) dosledna uveljavitev načela prostovoljnosti. Zakon je uredil hierarhijo pravnih aktov in pri tem dopustil možnost, da se s kolektivno pogodbo na ožji ravni lahko določijo pravice in pogoji dela za delavca, ki so za delavca drugačni ali manj ugodni. 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 sklenjena na ravni dejavnosti zasebnega sektorja, zgolj dve pogodbi pa sta bili sklenjeni na ravni poklica (za zdravnike in zobozdravnike, policiste).³⁸

V zasebnem sektorju v Sloveniji prevladuje določanje plač s kolektivnimi pogodbami na ravni dejavnosti, vendar se povečuje tudi delež podjetij, ki jih določa s pogodbo na ravni podjetja. Več kot polovica podjetij namreč v Sloveniji plače določa s pomočjo kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti, čeprav se je v zadnjih desetih letih sistem spreminja v smeri decentralizacije. Delež podjetij, ki pri določanju plač uporablja tudi kolektivno pogodbo na ravni podjetja, se je povečal z 22,6 % v letu 2006 na 44,8 % leta 2013.³⁹

Ob številnih kolektivnih pogodbah, ki so bile sklenjene na ravni dejavnosti, je v obdobju 1997–2005 veljala tudi kolektivna pogodba za gospodarstvo, ki je po naši oceni poleg organiziranosti delodajalske strani prispevala k močni koordinaciji med različnimi ravnmi pogajanj in zagotavljala skladnost gibanja plač in produktivnosti.

1.3 Določanje minimalne plače

Osnovni namen minimalne plače je zaščita delavca pred neupravičeno nizkim plačilom za delo. Med drugim tudi Evropski stebri socialnih pravic izpostavlja 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 motivacijo za iskanje dela. Če je minimalna plača določena previsoko, lahko zmanjšuje možnosti za zaposlitev mladih in nizko izobraženih. Hkrati pa lahko minimalna plača predstavlja tudi ustrezno spodbudo za delo in lahko prispeva k zmanjšanju tveganja revščine med delovno aktivnimi. Pri določanju minimalne plače je torej potrebno najti ravnotežje med vplivom na zmanjšanje tveganja revščine in vplivom na zaposlovanje.

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. Pri določitvi minimalne plače se upošteva: (i) rast cen življenjskih potrebščin, (ii) gibanje plač, (iii) gospodarske razmere oziroma gospodarsko rast in (iv) gibanje zaposlenosti. Minimalna plača se enkrat letno uskladi najmanj z rastjo cen življenjskih potrebščin.⁴⁰ Znesek minimalne plače v skladu določi ministrica oziroma minister, pristojen za delo, po predhodnem posvetu s socialnimi partnerji. Podobno kot v večini držav EU je minimalna plača določena na nacionalni ravni.

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.⁴¹ Minimalno plačo pozna več kot 100 držav. Na svetovni ravni pa prevladuje način določanja minimalne plače, pri katerem se vlada posvetuje s strokovnim odborom,⁴² ki praviloma bolj kot vlada upošteva makroekonomske razmere pri njenem določanju.

Kot je razvidno iz tabele 2 Slovenija sodi v majhno skupino držav, kjer minimalno plačo določa vlada po posvetu s socialnimi partnerji, kar je zakonsko določen način njenega letnega usklajevanja⁴³ (najmanj za rast cen). Empirične študije sicer ne potrjujejo direktnega vpliva načina določanja minimalne plače na razmere oz. stanje na trgu dela, kar se pogosto pripisuje težavnosti medsebojne primerjave načina določanja minimalne plače med državami oz. vključevanja institucionalnih spremenljiv 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 makroekonomska situacija. V državah, kjer ima glavno vlogo pri določanju vlada, so namreč odločitve praviloma bolj politično kot ekonomsko utemeljene.

⁴⁰ Za uskladitev minimalne plače se uporabi uradni podatek Statističnega urada Republike Slovenije o medletni rasti cen življenjskih potrebščin decembra preteklega leta glede na december predpreteklega leta.

⁴¹ Višina minimalne plače je odvisna od razvitosti gospodarstva in je januarja 2018 znašala od 260 EUR v Bolgariji do skoraj 2.000 EUR v Luksemburgu.

⁴² Dickens, R. (2015) ugotavlja, da je minimalna plača tako določena v 47 % držav.

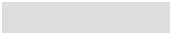




⁴³ 5. člen Zakona o minimalni plači predvideva redno letno uskladitev minimalne plače za najmanj rast cen v predteklem letu (medletna rast cen v decembru).

³⁸ Seznam vseh pogodb je dosegljiv na spletni strani: http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/evidenca_kolektivnih_pogodb.

³⁹ Gre za podatke iz ankete ECB v okviru »Wage dynamics network«.

Tabela 2: Način določanja minimalne plače v letu 2017

| | Vlada | Odbor strokovnjakov | Tristransko |
|---------------------|-------|---------------------|-------------|
| Belgija | | | |
| Francija | R + U | I | |
| Nemčija | R | V | |
| Irska | R | R | |
| Luksemburg | I + R | | |
| Nizozemska | I | | |
| Združeno kraljestvo | R | | |
| Grčija | U | | |
| Malta | R | I | |
| Portugalska | R + U | | |
| Slovenija | R + U | | |
| Španija | R | | V |
| Bolgarija | R + U | | |
| Hrvaška | R | | |
| Češka | R + U | | |
| Estonija | R | | |
| Madžarska | R | | V |
| Latvija | R | | V |
| Litva | R | | V |
| Poljska | R + U | | |
| Romunija | R + U | | |
| Slovaška | R + U | | |

-  Niso bili vključeni tega leta
-  implementacija dogovorjene ravni
-  So bili vključeni v posvetovanje glede višine
-  Zagotovili ne obvezujoč predlog
-  vključenost ni običajna
- I uporabljen indeksacijski mehanizem za določanje višine
- R Določi višino ob upoštevanju mnenja drugih in indeksacijskih mehanizmov
- U določi višino enostransko
- V Doseženo soglasje glede višine

Vir: Eurofound (2018) Statutory minimum wages in 2018

Literatura in viri

- Afonso, A., in Gomes, P. (2014). Interactions between private and public sector wages. ECB Working paper series No 971.
- Bender, K. (2003). Examining equality between public- and private-sector wage distributions. *Economic Inquiry*, Vol. 41, 62-79.
- Depalo, D., Giordano, R., Papapetrou, E. (2013). Public-private wage differentials in euro area countries: evidence from quantile decomposition analysis. Banca d'Italia Working papers No 907.
- 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.
- ECB (2008). Monthly Bulletin, May. Frankfurt: European Central Bank.
- EK (2014). Government wages and labour market outcomes. Occasional Papers 190. Bruselj: Evropska komisija
- EK (2015). Labour market and wage developments in Europe 2015. Luksemburg: Publications Office of the European Union.
- EK (2017). Labour Market and Wage Developments in Europe: Annual Review 2017. (2017). Bruselj: EK.
- Ekonomski izzivi (2007). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- Eurofound (2010). Wage Indexation in the European Union. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- 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 -bargining regimes. Pridobljeno aprila 2018 iz <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/industrial-relations/pay-in-europe-in-different-wage-bargaining-regimes>.
- Friberg, K. (2006). Intersectoral wage linkages: the case of Sweden. *Empirical Economics* 32, 161-184
- Holm-Haldulla, F., Kamath, K., Lamo, A., Perez, J. J., Schuknecht, L. (2010). Public wages in the euro area. ECB Occasional paper series No 112.
- IMF (2016). Managing government compensation and employment – institutions, policies and reform challenger. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- IMF (2013). Malta, Stuff Report for the 2013. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Katz, L. F., Krueger, A. B. (1993). Public sector pay flexibility: labour market and budgetary considerations. V Pay flexibility in the public sector (43-77). Pariz: OECD.
- Lamo, A., Pérez, J. J., Sánchez-Fuentes, J. (2013). Institutional determinants of public-private sector wages' linkages. *Applied Economics Letters*, Taylor & Francis Journals, vol. 20 (12), 1165-1169.
- Lamo, A., Pérez, J. J., Schuknecht, L. (2012). Public or private sector wage leadership? An international perspective. *The Scandinavian Journal of Economics* 114 (1), 228-244.
- Luxembourg. (2015). Wage Indexation: a Virtually Unique Achievement. Pridobljeno 30. april 2018 iz The Official Portal of the Grand Duchy of Luxembourg: <http://www.luxembourg.public.lu/en/vivre/qualite-et-cout-de-vie/cout-de-vie/indexation-salaires/index.html>.
- Melly B. (2005). Public-private sector wage differentials in Germany: evidence from quantile regression. *Empirical Economics*, 30, 505-520.
- Mueller, R. E. (1998). Public-private wage differentials in Canada: Evidence from quantile regressions. *Economics Letters* 60, 229-235.
- OECD (2005). Performance-related Pay Policies for Government Employees. OECD Publishing.
- OECD (2014). OECD Employment Outlook 2014. OECD Publishing.
- OECD (2012). The Public Sector Salary System in Slovenia. OECD Publishing.
- Pérez, J. J. in Sánchez-Fuentes, A. J. (2010). Is there a signaling role for public wages? Evidence for the euro area based on macro data. ECB Working paper series No 1148.
- Roter, M., Lindič, M., Vodopivec, M. (2017). Wage differential between public and private sector in Slovenia. Bank of Slovenia Surveys and Analyses 1/2017.
- Sila, U. in Jesenko, M. Downward wage rigidity in Slovenia: Evidence from a survey of firms. *Banka Slovenije Prikazi in analize* 4/2011.
- Wage Dynamics in Europe (2018). Bruselj: Evropska komisija.

II. Izzivi nadaljnje javnofinančne konsolidacije

Povzetek

Javnofinančni saldo se je v zadnjih letih izrazilo izboljšal in bil leta 2017 izravan; poleg izboljšanih gospodarskih razmer so k temu prispevali ukrepi za konsolidacijo. Po letu 2013 se je javnofinančni primanjkljaj vztrajno zniževal. K temu sta prispevala dva sklopa dejavnikov. Prvi je izboljšanje makroekonomskih razmer po stabilizaciji bančnega sektorja in povrnitvi domačega in mednarodnega zaupanja, kar je sovpadlo z ugodno mednarodno gospodarsko konjunkturo. Drugi pa je sprejetje ukrepov, ki so na prihodkovni strani okrepili javnofinančne prilive, na izdatkovni strani pa zadržali rast izdatkov, in sicer s posegi v plače in zaposlovanje v javnem sektorju, z znižanjem oziroma omejevanjem nekaterih socialnih prejemkov, z zmanjšanjem materialnih stroškov in omejevanjem fleksibilnih izdatkov.

Ukrepi za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja so bili v veliki meri začasni in nesistemski, zlasti na izdatkovni strani, zato na dolgi rok niso vzdržni. Ti ukrepi, zlasti varčevalni paket leta 2012, so bili v zaostrenih gospodarskih razmerah in času velike negotovosti primerljivi s tistimi v drugih članicah EU. V razmerah, ko je imela Slovenija zelo otežen dostop do virov financiranja na tujih trgih, so uspešno zajezili rast primanjkljaja ter nato prispevali k njegovemu postopnemu zmanjšanju. Del ukrepov je bil trajnejše narave, predsem na prihodkovni strani. V veliki meri pa je šlo za začasne in interventne ukrepe in že v nekaj letih so se pokazale nekatere slabosti tega pristopa in nevzdržnost na dolgi rok. Ocenjujemo, da zaradi velike teže začasnih ukrepov in zniževanja fleksibilnih izdatkov pri dosedanji konsolidaciji tudi znižanje strukturnega salda, ki je bil leta 2017 izravanan, ne more biti vzdržno.

Struktura davčnih prihodkov in izdatkov se je od začetka krize spremenila, pristop izrinjanja fleksibilnih izdatkov pa omejuje prostor za ukrepanje ob poslabšanju gospodarskih razmer. V strukturi davčnih prihodkov države sta bila leta 2016 deleža davkov na proizvode in storitve ter prispevkov za socialno varnost višja kot pred desetletjem, presegala sta tudi povprečje ostalih razvitih držav. Davčne spremembe leta 2017 te strukture niso bistveno spremenile. S temi spremembami so se sicer nekoliko znižale obremenitve dohodkov iz dela, kar na podlagi modelskih simulacij pozitivno vpliva na gospodarsko aktivnost, predvsem preko nižjih stroškov dela in posledično večje zaposlenosti, spodbudno pa je tudi pri odločanju za nadaljnje izobraževanje. V strukturi izdatkov države so se v zadnjem desetletju povečali zlasti izdatki za obresti in pokojnine, delež investicij pa se je znižal; v prvih kriznih letih zaradi pristopa zmanjševanja fleksibilnih izdatkov, v zadnjih dveh letih pa predvsem v povezavi s prehodom na novo finančno perspektivo.

Predvsem pa na znatno omejenost fiskalne politike za proticiklično delovanje vpliva visoka zadolženost države. Znižanje primanjkljaja v ugodnih gospodarskih razmerah in pogojih zadolževanja je v zadnjih dveh letih vplivalo na zmanjšanje javnega dolga, ki pa ostaja zelo visok, kar znatno krči prostor za ukrepanje fiskalne politike. Leta 2017 je dolg sektorja država glede na BDP znašal 74,1 % BDP, kar je sicer manj kot leta 2015, ko je dosegel najvišjo raven doslej, vendar kar 52,3 o. t. več kot leta 2008. Zato ima država znatno manj manevrskega prostora za uvedbo proticikličnih ukrepov v primeru poslabšanja gospodarskih in javnofinančnih razmer.

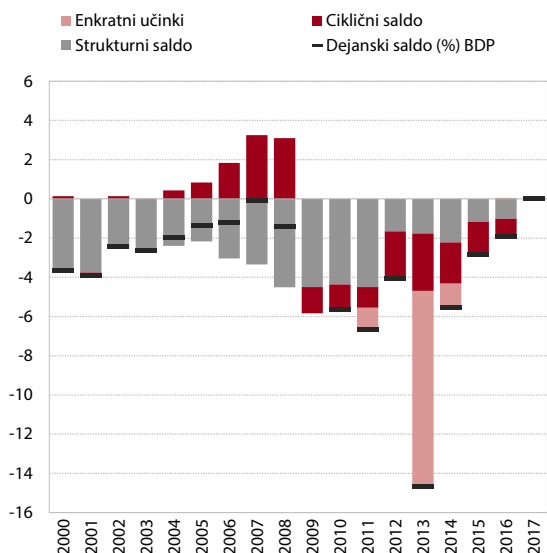
Zmožnosti pristopa iz zadnjih let za nadaljnje izboljšanje javnofinančnega položaja so večinoma izčrpane, zato bodo za ohranjanje javnofinančne stabilnosti in znižanje dolga v srednjeročnem obdobju potrebni sistemski ukrepi. Proračunski dokumenti za leti 2018 in 2019 predvidevajo precejšnje povišanje skupnih izdatkov. To povišanje pa je lahko še večje ob morebitnem sprejetju novih ukrepov, ki bi še dodatno povečali sedaj predviden obseg izdatkov, če hkrati ne bodo sprejeti ukrepi, ki bi te spremembe »nevtalizirali«. S tem bi se izziv za ohranjanje stabilnih javnih financ še povečal. Zlasti bi se ob poslabšanju gospodarskih razmer javnofinančni položaj v odsotnosti sistemskih ukrepov lahko hitro poslabšal. Možnosti za povečanje javnih virov so omejene, hkrati naraščajo potrebe javnega financiranja zaradi demografskih sprememb. V danem okviru fiskalne politike v evrskem prostoru to na srednji rok še dodatno omejuje možnosti za spodbujevalno fiskalno politiko. Zato mora srednjeročna fiskalna strategija s prestrukturiranjem prihodkov in izdatkov

poskrbeti za učinkovite sisteme socialne zaščite, ohranjanje kakovosti javnih storitev in podporo gospodarski aktivnosti. Zlasti zaradi nujnosti oblikovanja trajnejših prilagoditev sistemov socialne zaščite bo morala fiskalna politika v prihodnjih letih prilagoditi tudi proračunsko načrtovanje. Pri prestrukturiranju prihodkov pa je treba upoštevati pomen stabilnega in predvidljivega davčnega sistema za podjetniško načrtovanje in obnašanje gospodarskih subjektov.

1 Potek dosedanje konsolidacije

Javnofinančni saldo se je v zadnjih letih izrazilo izboljšal. Zniževanje javnofinančnega primanjkljaja je potekalo vztrajno po letu 2013, ko je bil primanjkljaj tudi pod vplivom enkratnih dejavnikov najvišji, v 2017 pa je bil saldo izravnani (0,1 % BDP). Na to je vplivalo izboljšanje: (i) makroekonomskih razmer po stabilizaciji bančnega sektorja in povrnitvi domačega in mednarodnega zaupanja ter (ii) sprejetje ukrepov za povečanje prihodkov in zadrževanje ravni izdatkov. V celotnem obdobju od začetka gospodarske krize je k zadrževanju rasti skupnih izdatkov pomembno prispevalo tudi občutno znižanje fleksibilnejših izdatkov, t. j. investicij in subvencij¹. V zadnjih dveh letih pa so se z aktivnim upravljanjem dolga ob nižjih zahtevanih donosnostih znižali tudi izdatki za obresti.

Slika 1: Saldo in strukturni saldo sektorja država, Slovenija



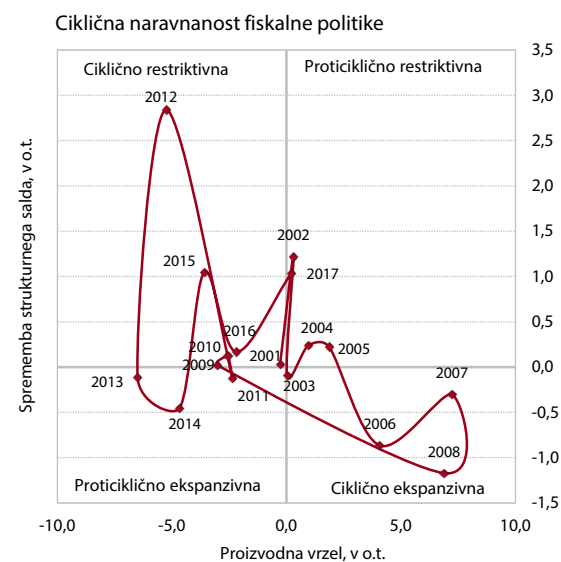
Vir: SI-STAT podatkovni portal – nacionalni računi – računi države – temeljni agregati sektorja država, 2018. Ocena strukturnega salda UMAR.

Javnofinančna politika je bila v letu 2017 razmeroma nevtralna z vidika vpliva na gospodarsko aktivnost po nekajletnem obdobju ciklične restriktivnosti. Po močnem poslabšanju strukturnega javnofinančnega položaja že v letih pred krizo, ko je bilo delovanje javnofinančne politike izrazito ciklično ekspanzivno, so znatni zasuk v smer ciklično restriktivne naravnosti

¹ Leta 2017 so bile investicije in subvencije za 783,5 mio EUR nižje kot leta 2008, povečanje v vmesnem obdobju (2013 in 2014) je povezano z zaključkom črpanja sredstev EU iz predhodne finančne perspektive, nizka raven v letih 2016 in 2017 pa s prehodom na novo finančno perspektivo.

fiskalne politike determinirale javnofinančne omejitve v letu 2012, povezane z močno oteženim financiranjem in zavezami Slovenije v okviru postopka presežnega primanjkljaja. Javnofinančna politika je bila ciklično restriktivno naravnana tudi v letih 2015–2016, čeprav bistveno manj, k čemur je ob izboljšanih gospodarskih razmerah prispevalo predvsem to, da so se varčevalni ukrepi, ki so omejevali trošenje države od leta 2012, odpravljali postopno. Po zadnjih ocenah položaja gospodarskega cikla UMAR, ki kažejo na zapiranje proizvodne vrzeli v letu 2017, je bila javnofinančna politika v tem letu rahlo restriktivna.

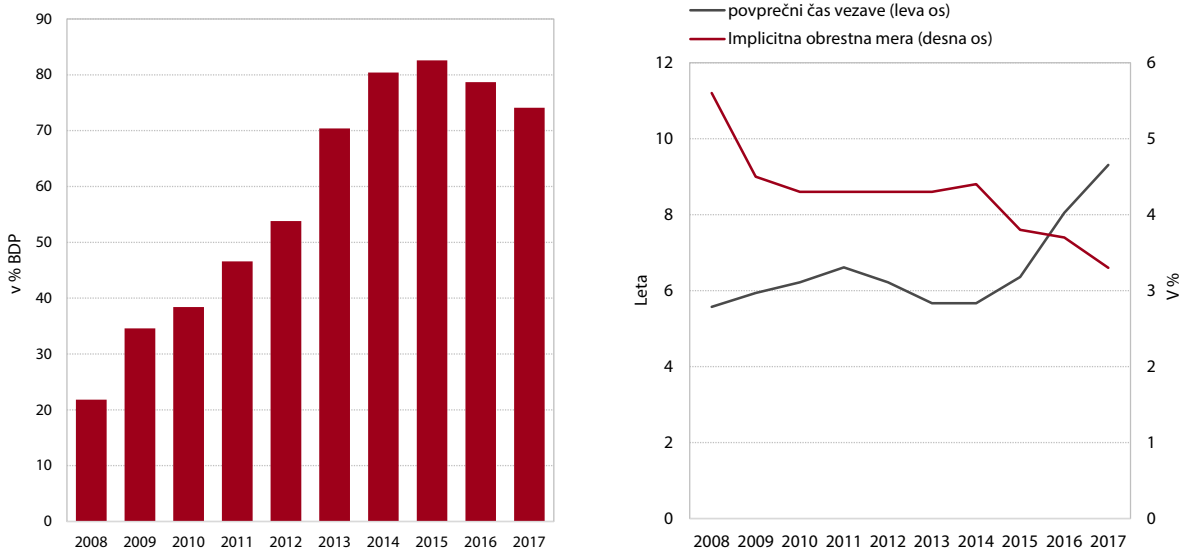
Slika 2: Naravnost fiskalne politike glede na spremembe v položaju gospodarskega cikla



Vir: SI-STAT podatkovni portal – nacionalni računi – računi države – Temeljni agregati sektorja država, 2018. Ocene proizvodne vrzeli in strukturnega salda UMAR.

Javnofinančna politika se je izzivov konsolidacije doslej v veliki meri lotevala z začasnimi in večinoma nesistemskimi ukrepi. Slovenija se je z nekajletnim zamikom priključila državam EU, ki so v času krize sprejele ukrepe za blažitev naraščanja javnofinančnih primanjkljajev in njihovo postopno zmanjševanje. V letu 2012 je bil tako uveljavljen paket varčevalnih ukrepov, ki je posegel predvsem v plače zaposlenih v javnem sektorju in njihovo zaposlovanje ter socialne prejemke, konsolidacija pa je v zadnjih letih potekala tudi z zadrževanjem rasti oziroma omejevanjem fleksibilnih izdatkov. Ukrepi, primerljivi tistim v drugih članicah EU, so v času velike negotovosti in razmerah, ko je imela Slovenija zelo otežen dostop do virov financiranja na tujih trgih, zmanjšali javnofinančni primanjkljaj. Skupaj z dokapitalizacijo bank konec leta 2013 pa so postopoma tudi prispevali k povrnitvi zaupanja investorjev na finančnih trgih. Večina ukrepov je bila začasne in interventne narave. Med ukrepi trajne narave so bili ukrepi sprejeta v podporo

Slika 3: Dolg sektorja država (levo) in povprečni čas vezave in implicitna obrestna mera dolga državnega proračuna (desno)

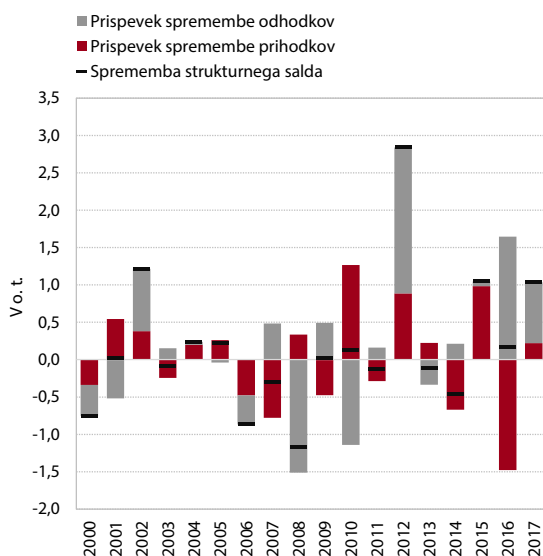


Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, 2018. MF, Poročilo o upravljanju z javnim dolgom RS, 2017.

povečanja prihodkov, na strani izdatkov pa sprejetje pokojninske reforme ter reforme socialnih transferjev. Ob ohranjanju interventnih ukrepov tudi v naslednjih letih pa so se pokazale nekatere njihove slabosti, saj gre za praviloma za zgoljčasne rešitve, ki so na dolgi

rok nevzdržne. Primeri tako zasnovanih ukrepovso npr. linearna politika omejevanja plač in rasti zaposlovanja v javnem sektorju, linearno zniževanje izdatkov za blago in storitve, omejevanje rasti izdatkov za pokojnine prebivalstva z odsotnostjo njihovega usklajevanja, reševanje težav preveč razdrobljenega sistema lokalne samouprave z omejevanjem višine povprečne občinam ipd. Ti ukrepi se v zadnjih letih postopoma odpravljajo, vendar pa hkrati niso bili sprejeti sistemski ukrepi, ki bi vsebinsko nadomestili začasne ukrepe in omogočili večjo strukturno prilagodljivost javnofinančnih izdatkov.

Slika 4: Sprememba strukturnega salda sektorja država razdeljena glede na prispevek prihodkov oziroma izdatkov



Vir: Vir: SI-STAT podatkovni portal – nacionalni računi – računi države – Temeljni agregati sektorja država, 2018. Ocena strukturnega salda UMAR.

Opomba: Pri ocenah prispevkov sprememb prihodkov in odhodkov na spremembo strukturnega salda so uporabljeni določeni koeficienti elastičnosti, zato te ocene ne vključujejo npr. vpliva enkratnih dejavnikov in specifičnih okoliščin.

Strukturni saldo, ocenjen na podlagi pomladanskih in jesenskih ocen proizvodne vrzeli UMAR, je bil v letu 2017 izravnano. Strukturni primanjkljaj, ki je v letih 2008–2011 znašal okoli 4,5 % BDP, kar je največ po letu 2000, se je v letu 2017 približal izravnano položaju in s tem najnižji ravni doslej. Ocena UMAR kaže, da je skupno izboljšanje strukturnega salda v obdobju 2011–2017 v pretežni meri izhajalo iz prilagoditve izdatkov², ki je bilo največje ob sprejetju obsežnega svežnja ukrepov za javnofinančno konsolidacijo v letu 2012 in v letih 2016 in 2017 ob zniževanju investicij, kapitalskih transferjev in obresti. Velika teža začasni ukrepov in zmanjševanja fleksibilnih izdatkov pri dosedanji konsolidaciji nakazuje, da takšno znižanje strukturnega salda ni vzdržno.

² Ciklično prilagojeni odhodki in prihodki so izračunani z OECD ocenami elastičnosti (Price et al., 2015).

Zniževanje primanjkljaja in izboljšanje gospodarskih razmer je v zadnjih letih vplivalo na zniževanje deleža dolga sektorja država glede na BDP. Dolg sektorja država je od leta 2008 do leta 2015 zelo hitro naraščal (z 21,8 % BDP na 82,6 % BDP), v zadnjih dveh letih pa se znižuje in je v letu 2017 znašal 74,1 % BDP. K temu je prispevalo izboljšanje primarnega salda (presežek), prav tako je ugoden prispevek gospodarske rasti, ki je v zadnjih dveh letih presegel nasproten učinek izdatkov za obresti na višino dolga. S tem je bil odpravljen t. i. »učinek snežne kepe«. Zniževanje odplačil dolga v zadnjih letih pa je tudi odraz aktivnega upravljanja z javnim dolgom v ugodnih pogojih zadolževanja, s čimer se je podaljšala tudi povprečna ročnost dolga do dospelja.

Dolg kljub zniževanju ostaja visok, na dolgi rok pa bo brez sprememb politik njegova vzdržnost pod pritiskom rasti izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, zato fiskalni prostor javnofinančne politike ostaja omejen. Fiskalni prostor je ocena še vzdržnega obsega povečanja dolga države, ki kaže, kakšne so možnosti vodenja spodbujevalno naravnane fiskalne politike v prihodnosti. Zadnje ocene za Slovenijo po eni od metod³ kažejo na obstoj razmeroma majhnega fiskalnega prostora, ki pa se je v zadnjem času ob zniževanju dolga, vztrajanju nizkih stroškov financiranja in visoki gospodarski rasti nekoliko povečal in dvignil nad mejo znatnega tveganja. Kljub temu pa so možnosti za spodbujanje gospodarske rasti skozi ekspanzivno fiskalno politiko z zadolževanjem še vedno omejene, saj: (i) država naj ne bi porabila celotnega fiskalnega prostora zaradi občutljivosti investitorjev in ker se lahko sooči z novimi šoki in implicitnimi obveznostmi (prevzemanjem bremena dolga zasebnega sektorja), (ii) bodo obveznosti iz naslova staranja prebivalcev v prihodnje naraščale in tako pritiskale v smeri zniževanja fiskalnega prostora.

2 Spremembe v strukturi javnofinančnih prihodkov in izdatkov

2.1 Spremembe v strukturi prihodkov in izdatkov v zadnjem desetletju

Deleža prihodkov in izdatkov glede na BDP se po povečanju v obdobju krize približujeta predkriznim ravnom, nekoliko spremenjena pa je njuna struktura. Na to je vplivala struktura sprememb BDP v zadnjem desetletju ter sprejetje različnih ukrepov na strani prihodkov in izdatkov v času krize. Tudi v primerjavi s povprečjem EU oziroma OECD je slika podobna kot pred desetletjem: v letih 2016 oz. 2017 so bili prihodki in odhodki sektorja država glede na BDP v Sloveniji nekoliko nižji kot v EU in malo višji kot v povprečju držav članic OECD, nekoliko pa se je povečala razlika v njihovi strukturi.

V strukturi davčnih⁴ prihodkov države sta bila do leta 2016 deleža davkov na proizvode in storitve ter prispevkov za socialno varnost višja kot pred desetletjem, presegala sta tudi povprečje ostalih razvitih držav. Leta 2016 je vsaka od teh skupin dajatev predstavljala po skoraj 40 % davčnih prihodkov sektorja država, kar je precej več kot v povprečju držav OECD (davki na proizvode in storitve okrog 32 %, za socialne prispevke pa 27 %) oziroma članic OECD iz EU (32 % in 30 %). K visokima in naraščajočima deležema po letu 2007 so poleg odprave davka na izplačane plače pomembno prispevali tudi dvigi trošarinskih dajatev, stopenj davka na dodano vrednost⁵ in širitve prispevnih osnov⁶. Delež prihodkov od *dohodnine* je nizek (14 %, kar je okrog 10 o.t. manj kot v povprečju držav OECD in njenih članic iz EU) ob razmeroma sicer visokih davčnih stopnjah, vendar tudi visokih davčnih olajšavah za otroke, . Delež *davkov na dobičke podjetij* (4 %) je bil zaradi znižanja davčnih stopenj, zvišanja olajšav⁷ in cikličnih dejavnikov skoraj za polovico nižji kot leta 2007 in je tudi pod povprečjem držav OECD (8 %) ter njenih članic iz EU (7 %). Delež *davkov na premoženje* je bil leta 2016 tradicionalno skromen (1,7 %, v OECD 5,5 %, njenih članicah iz EU 4,6 %). V letu 2017 je z davčnimi spremembami prišlo do korekcije dohodninske lestvice in davčne razbremenitve dela plače za poslovno uspešnost ter hkratnega zvišanja davčne obremenitve dobičkov podjetij (Okvir 2), vendar se razmerja (v strukturi

⁴ Vključno s prispevki za socialno varnost.

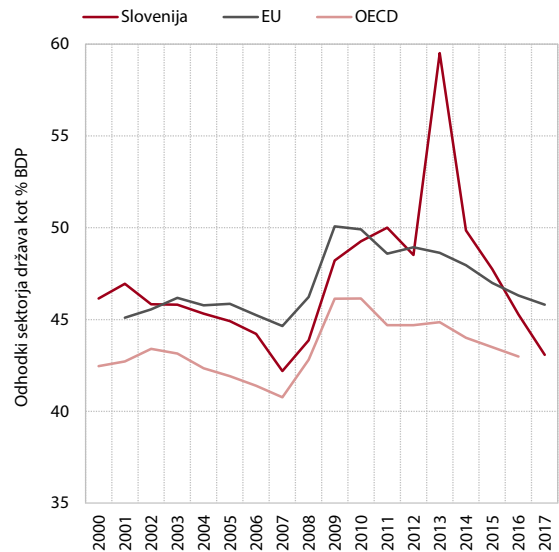
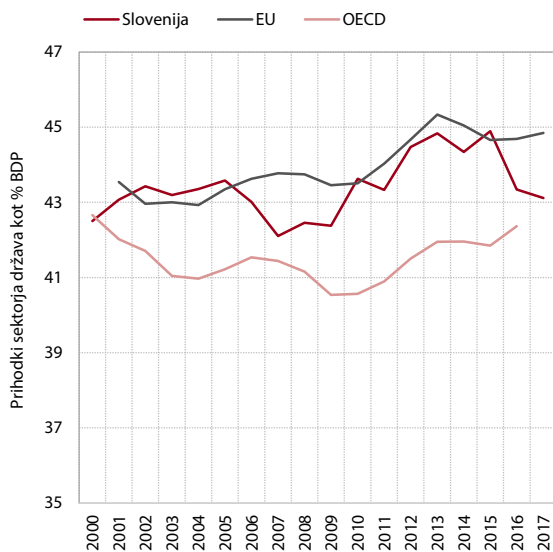
⁵ S 1. julijem 2013 sta se stopnji DDV zvišali z 8,5 % na 9,5 % in z 20 % na 22 %.

⁶ Osnova za plačevanje prispevkov za socialno varnost je bila razširjena na dohodke iz dela na osnovi civilnih pogodb in napotnic študentskih servisov.

⁷ Stopnja davka od dohodkov pravnih oseb je bila v obdobju 2006–2010 postopno znižana s 25 % na 20 %. Dodatno znižanje je sledilo v letih 2012 in 2013, na 18 % in 17 %. Z letom 2017 je bila stopnja zvišana na 19 %.

³ Ocene fiskalnega prostora so lahko izdelane na podlagi več pristopov (glej Ekonomske izzive 2017, str. 23). Ocena v tej analizi je izdelana na podlagi meje (vzdržnosti) dolga, ki temelji na oceni odzivne funkcije javnofinančne politike (po Ghosh et al., 2011).

Slika 5: Prihodki in izdatki sektorja država glede na % BDP



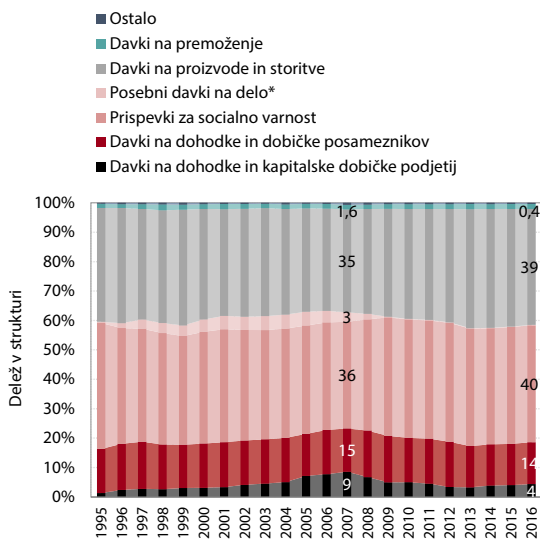
Vir: OECD.Stat – Government deficit/surplus, revenue, expenditure and main aggregates, junij 2018, preračuni UMAR.

Opomba: Za OECD je prikazano navadno povprečje držav članic, za EU pa je prikazano tehtano povprečje (povzeto po Eurostatu).

in v primerjavi s povprečjem ostalih držav) po naši oceni s tem niso bistveno spremenila.

Upoštevač prevladujoče rezultate empiričnih raziskav so bile spremembe v strukturi davčnih prihodkov v zadnjem desetletju razmeroma ugodne z vidika gospodarske rasti. Če se osredotočimo zgolj

Slika 6: Struktura prihodkov sektorja država od davkov in socialnih prispevkov, Slovenija



Vir: OECD.Stat – Taxation - Revenue Statistics - Comparative tables, junij 2018, preračuni UMAR.

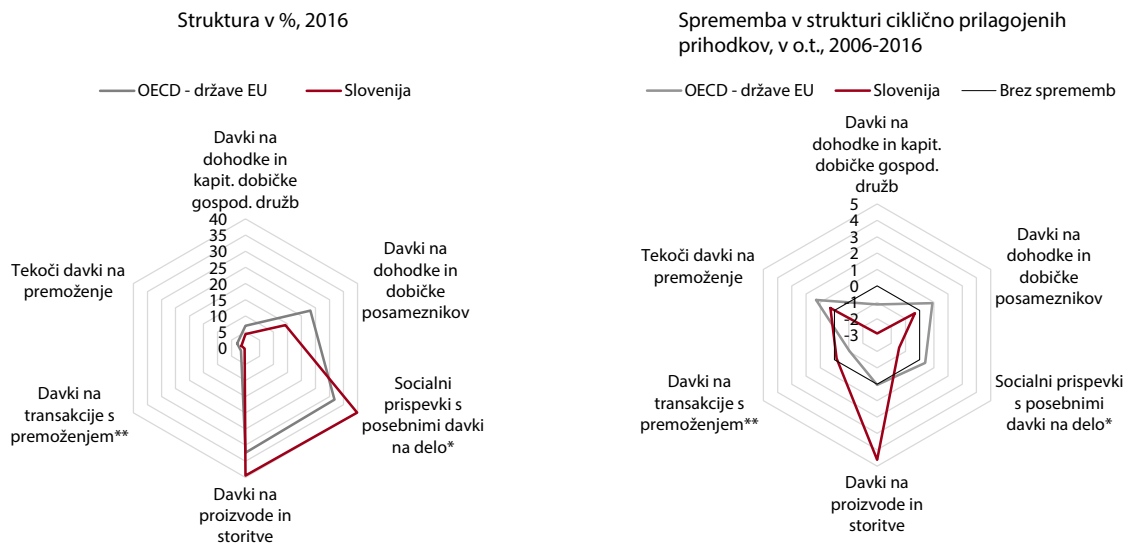
Opomba: *Posebni davki na delo vključujejo davek na izplačane plače in posebni davek na določene prejemke (iz pogodbenega dela).

na vpliv na potencialno gospodarsko rast (ki se lahko po predznaku razlikuje od vpliva na druge družbene cilje, kot sta na primer omejevanje dohodkovne neenakosti in negativnih eksternih učinkov na družbo in okolje), premik v strukturi davčnega financiranja v obdobju 2007–2016 skladno s prevladujočimi rezultati empiričnih raziskav (glej Priloga 1, Tabela 2) razumemo kot razmeroma ugoden. Prišlo je namreč do prenosa dela davčnega bremena z dohodkov podjetij in gospodinjstev na potrošnje. Povečal se je sicer tudi delež prispevkov za socialno varnost, vendar ob hkratnem znižanju deleža davka na izplačane plače (dokončno odpravljenega z letom 2009), ki je na podoben način bremenil dohodke iz dela.⁸ Z vidika vpliva na potencialno gospodarsko rast bi bil sicer še ugodnejši prenos dela davčnega bremena na premoženje, ki je v Sloveniji razmeroma nizko. Spremembe so v večjem delu izhajale iz ukrepov ekonomske politike⁹ (oz. v manjši meri iz nihanja gospodarske aktivnosti) in so torej pretežno trajne narave. Spremembe v strukturi davčnih prihodkov, ki smo jih prilagodili za ciklična nihanja gospodarske aktivnosti, namreč ne odstopajo bistveno od sprememb v njihovi originalni, neprilagojeni strukturi. V povprečju držav OECD in njenih članic iz EU v opazovanem obdobju ni prišlo do opazne spremembe strukture davčnih prihodkov.

⁸ Delež neposrednih dajatev na dohodek (med pomembnejšimi so DDPO, dohodnina, socialni prispevki, že odpravljen davek na izplačane plače) v vseh davčnih prihodkih se je v obdobju 2007–2016 znižal za 4,8 o.t.; za skoraj toliko se je povečal delež posrednih davkov, pretežno davkov na potrošnje.

⁹ Ukrepi v smeri izboljšanja strukture davčnih prihodkov so bili: (i) dvigi stopenj trošarin in DDV, okoljskih taks ter koncesijskih in nekaterih drugih dajatev, (ii) uvedba davkov na finančne storitve in loto srečke, (iii) znižanje davčne stopnje na dohodke podjetij ter (iv) zvišanje davčnih olajšav za podjetja in posameznike.

Slika 7: Struktura (2016) in sprememba strukture (2006-2016) prihodkov sektorja država od davkov in socialnih prispevkov, Slovenija in države OECD

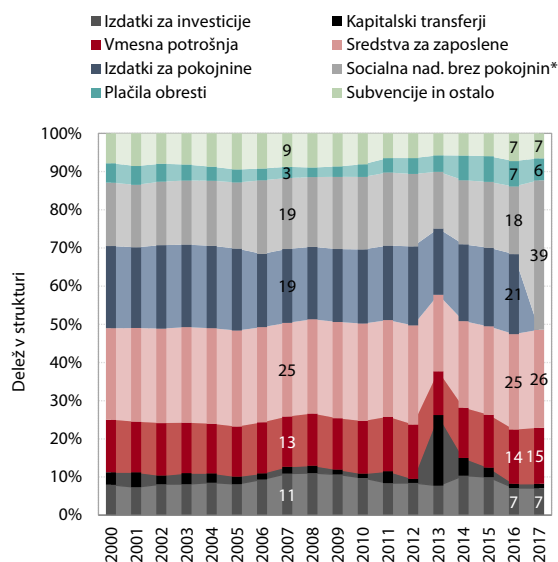


Vir: OECVir: OECD.Stat – Taxation - Revenue Statistics - Comparative tables, junij 2018, preračuni UMAR.
 Opombe: Za OECD - države EU so prikazana navadna povprečja za države članice OECD (ki so hkrati članice EU. Upoštevana je klasifikacija davkov po OECD na najnižjem nivoju; te kategorije davkov smo združevali v smiselne celote glede na rezultate raziskav glede vpliva strukture davčnega bremena na gospodarsko aktivnost. *Med posebnimi davki na delo so davki na plačilno listo (kot je v Sloveniji že odpravljen davek na izplačane plače) in drugi davki na delovno silo (v Sloveniji posebni davek na določene prejemke – iz pogodbenega dela). ** Med davke na premoženje (desna slika) smo vključili tekoče davke na premoženje ter davke na dediščine in darila. Za namene prikaza spremembe v strukturi prihodkov od davkov in socialnih prispevkov smo posamezne kategorije prihodkov ciklično prilagodili, pri čemer so bile upoštewane njihove elastičnosti glede na proizvodno vrzel iz dokumenta OECD (Price et al., 2015).

V strukturi celotnih prihodkov države se je v zadnjem desetletju povečal pomen nedavnih¹⁰ prihodkov. Med njimi se je po letu 2017 najbolj opazno se je povečal delež prihodkom od tržne proizvodnje in lastne končne porabe¹¹ ter prihodkom od lastnine (predvsem dividend). Leta 2017 so nedavčni prihodki tako predstavljali blizu 16 % skupnih prihodkov sektorja država, kar je skoraj 4 o.t. več kot desetletje prej. Ob bolj izrazitem povečanju deleža nedavnih prihodkov kot v povprečju razvitih držav je ta delež višji kot v EU in podoben kot v povprečju držav OECD¹², med katerimi imajo nekatere (npr. Norveška) precejšnje prihodke od izkoriščanja naravnih virov. S to strukturno spremembo se je stabilnost financiranja nekoliko znižala, saj so nedavčni viri financiranja države v splošnem bolj volatilni od davčnih virov financiranja¹³.

V strukturi izdatkov države so se v zadnjem desetletju povečali zlasti izdatki za obresti in pokojnine, ki so iz javne porabe delno »izrinili« fleksibilnejše kategorije izdatkov, predvsem investicije. Leta 2017 je znašal delež izdatkov za obresti v skupnih izdatkih

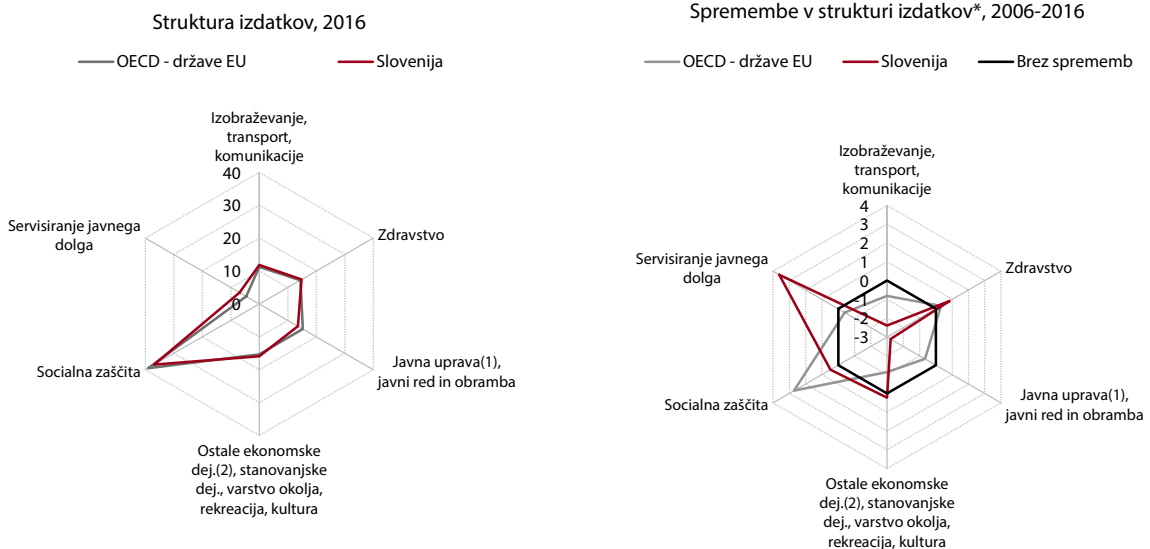
Slika 8: Struktura izdatkov sektorja država, Slovenija



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2018, Izdatki sektorja država po namelih, december 2017, preračuni UMAR.
 Opomba: Podatki o izdatkih sektorja država po namelih so na voljo le do leta 2016, zato je podatek o izdatkih za pokojnine za leto 2017 prikazan v okviru (krovne) kategorije izdatkov za socialno zaščito.

¹⁰ Prihodkov, ki niso davčni prihodki ali socialni prispevki.
¹¹ Glavnino predstavljajo prihodki od prodaje blaga in storitev javnih zavodov, takse in pristojbine ter najemnine.
¹² Leta 2016 je povprečni delež nedavnih prihodkov med skupnimi prihodki sektorja država v povprečju držav EU (OECD) znašal 12,5 % (14,8 %), v Sloveniji pa 15,0 %.
¹³ Glej Mourre in Reut (2017).

Slika 9: Struktura (2016) in sprememba strukture (2006-2016) javnofinančnih izdatkov po namenu, Slovenija in države OECD



Vir: Vir: OECD.Stat – Government expenditure by function (COFOG), junij 2018, preračuni UMAR.

Opombe: Za OECD - države EU so prikazana navadna povprečja za članice OECD, ki so hkrati članice EU.

* Vključeni izdatki za nadomestila za brezposelnost so za namene ugotavljanje spremembe v strukturi ciklično prilagojeni, za kar so uporabljene elastičnosti nadomestil glede na proizvodno vrzel iz dokumenta OECD (Price et al., 2015).

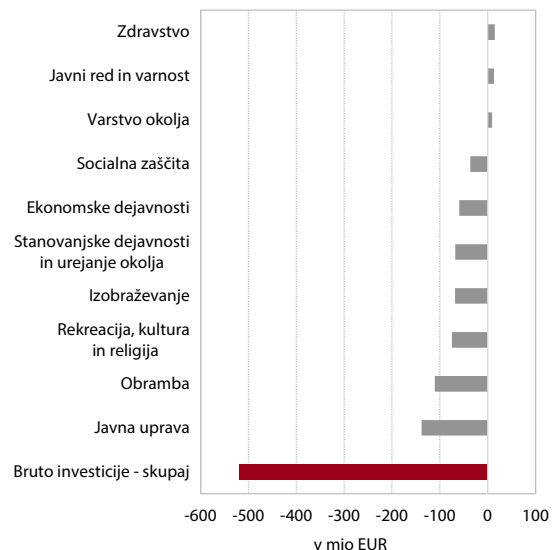
(1) brez izdatkov za servisiranje javnega dolga.

(2) brez izdatkov za infrastrukturo in komunikacije.

sektorja država 5,8 % (oz. 2,5 % BDP), kar je dvakrat toliko kot desetletje prej. Dolg sektorja država glede na BDP se je namreč v obdobju 2007-2017 povečal za skoraj 51 o. t.¹⁴. Na povečanje izdatkov za pokojnine pa je vplivalo predvsem odlašanje reformnih ukrepov ob začetku upokojevanja večjih generacij, ki je sovpadlo s časom krize. Naraščanje obeh skupin izdatkov je iz javne porabe izrinjalo predvsem investicije, na pomenu pa so izgubile tudi subvencije. Zaradi povečanja deleža obeh razmeroma rigidnih kategorij javnofinančnih izdatkov je Slovenija še zmanjšala tudi blažilnike morebitnih neugodnih gospodarskih nihanj v prihodnje.

Delež investicij sektorja država v skupnih izdatkih je v zadnjih letih precej nihal, kar je povezano z dinamiko črpanja EU sredstev, na znižanje v času krize pa je vplival predvsem pristop obsežnega zmanjševanja fleksibilnih izdatkov. Investicije sektorja država so bile leta 2017 po strukturnem deležu v izdatkih nižje kot leta 2008. Znižanje je bilo najizrazitejše na področju transporta (ekonomske dejavnosti), kar je povezano tudi z dinamiko črpanja EU sredstev. Ob izteku prejšnje finančne perspektive so se s pospešenim črpanjem EU sredstev investicije močno povečale in nato ob začetku nove finančne perspektive upadle, kar je sicer značilno

Slika 10: Spremembe bruto investicij v osnovna sredstva sektorja država po namenu v obdobju 2008–2016



za vse države, ki so med večjimi neto prejemnicami sredstev iz strukturnih skladov.

¹⁴ Porast dolga sektorja država v obdobju 2007-2017 je v največji meri posledica zadolževanja za financiranje vsakoletnih primanjkljajev državnega proračuna, v pomembnem delu pa tudi sanacije bank med letoma 2011 in 2014.

Glede na namen javnofinančnih izdatkov se je v njihovi strukturi v obdobju 2006-2016 zmanjšal delež izdatkov za izobraževanje ter za prometno in komunikacijsko infrastrukturo. Dodatno sliko spremenjene strukture javnofinančnih izdatkov dobimo z analizo izdatkov po namenu (klasifikacija COFOG). Ta pokaže, da je v Sloveniji v obdobju 2006–2016 ob višjih plačilih obresti prišlo do zmanjšanja deleža izdatkov za izobraževanje ter za prometno in komunikacijsko infrastrukturo. Z vidika zmožnosti za dolgoročno gospodarsko rast takšne spremembe niso ugodne (glej Priloga 1, Tabela 3). Zmanjšal se je tudi delež izdatkov za obrambo in javno upravo (brez plačil obresti). Strukturne spremembe javnofinančnih izdatkov so bile bolj opazne kot v povprečju držav OECD in njenih članic iz EU.

2.2 Spremembe javnofinančnih prihodkov in izdatkov ter vpliv na gospodarsko rast

Med nalogami fiskalne politike je tudi proticiklično delovanje, ki mora biti uravnoteženo z zagotavljanjem kakovostnih javnih storitev in redistribucijo dohodkov. S fiskalno politiko, katere primarna vloga je financiranje javnih izdatkov, države uresničujejo različne družbene cilje kot so gospodarska rast, visoka zaposlenost ter omejevanje dohodkovne neenakosti¹⁵ in negativnih eksternih učinkov na družbo in okolje. Ena izmed funkcij fiskalne politike je tako tudi proticiklično delovanje, zato je pri oblikovanju ukrepov pomembno tudi to, kakšen vpliv imajo spremembe javnofinančnih prihodkov ali izdatkov na gospodarsko rast oziroma kakšna je njihova združljivost z gospodarsko rastjo. Pri tem pa morajo biti ukrepi uravnoteženi tako, da se zagotovi izpolnjevanje drugih nalog fiskalne politike, predvsem z vidika zagotavljanja kakovostnih javnih storitev in redistribucije dohodkov.

Dejanski vpliv sprememb v strukturi davčnih prihodkov na gospodarsko rast je odvisen od izhodiščnega stanja gospodarstva ter obstoječega obsega in strukture davčnih prihodkov. Mehanizem vpliva davčnega sistema na dolgoročno gospodarsko rast deluje preko njegovih vplivov na odločitve posameznikov (glede ponudbe dela, izobraževanja in usposabljanja, potrošnje oz. varčevanja) ter podjetij (glede investiranja in inoviranja, zaposlovanja, obsega proizvodnje). Te odločitve na daljši rok vplivajo na proizvodne zmožnosti in stroške gospodarstva, njegovo

mednarodno konkurenčnost ter tako na agregatno proizvodnjo in zaposlenost. Konkurenčnost in gospodarsko rast razvitih držav skladno s prevladujočimi rezultati novejših empiričnih raziskav (glej Priloga 1, Tabela 2) na daljši rok najmanj zavirajo davki na premoženje, predvsem tekoči davki na nepremičnine. Po združljivosti z gospodarsko rastjo jim sledijo davki na potrošnjo, ki zajamejo široko osnovo. Manj ugoden pa je vpliv davkov na dohodke podjetij in posameznikov (predvsem iz dela) ter socialnih prispevkov.

Tudi pri vplivu javnofinančnih izdatkov na gospodarsko rast so med posameznimi skupinami izdatkov precejšnje razlike; empirične raziskave, ki ne dajejo povsem enoznačnih rezultatov, pa so pretežno enotne glede pozitivnega vpliva izdatkov za izobraževanje in infrastrukturo. Države si lahko javnofinančne in gospodarske cilje pomagajo dosegati s povečanjem učinkovitosti in prestrukturiranjem javnih izdatkov, pri čemer empirične raziskave ne dajejo enoznačnih rezultatov glede optimalne strukture javnih izdatkov. Samo povečanje skupne javne porabe (ne glede na strukturo) pa na kratek rok sicer poveča agregatno povpraševanje in pozitivno vpliva na rast BDP, na daljši rok pa ti vplivi na gospodarsko aktivnost niso več enoznačni in je dejanski učinek zelo odvisen od razvitosti države, izhodiščnih ravni in strukture sprememb. Soglasja o tem, kakšni so dolgoročni učinki povečanja obsega posameznih kategorij javnih izdatkov na gospodarsko rast ob sorazmernem zmanjšanju ostalih kategorij izdatkov ni. Še največje soglasje obstaja glede pozitivnega vpliva izdatkov za izobraževanje in infrastrukturo, zlasti prometno in komunikacijsko. Pozitivni vpliv izdatkov za zdravstvo je potrjen le v določenih študijah. Podobno velja za izdatke za splošne storitve javne uprave, obrambo in stanovanjske dejavnosti.

¹⁵ Določene strukture davčnih prihodkov so bolj progresivne kot druge (Johansson, 2016, str. 16). V večini držav bi, na primer, spremembe v strukturi davčnih prihodkov s povečanjem deleža davkov na potrošnjo in/ali premoženje ter hkratnem zmanjšanju deleža prilivov od dohodnine ugodno vplivale na potencialno gospodarsko rast, vendar bi hkrati zmanjšale progresivnost skupne obdavčitve in s tem vlogo davčne politike pri prerazdeljevanju ter zmanjševanju dohodkovne neenakosti.

Okvir 1: Ocena vpliva davčnih sprememb iz leta 2017 na ekonomsko aktivnost

Osnovni namen zadnjih davčnih sprememb je bil znižanje davčne obremenitve dohodkov iz dela in sprejetje ukrepov za nadomestitev izpada. V začetku leta 2017 je bila uveljavljena sprememba dohodninske lestvice (uvedba dodatnega dohodninskega razreda med starim 2. in 3. dohodninskim razredom s stopnjo dohodnine 34 %, hkrati pa se je stopnja dohodnine v 4. dohodninskem razredu znižala iz 41 % na 39 %). Spremenil se je tudi prag za upravičenost do najvišje splošne olajšave (povišanje praga za 300 EUR) in razbremenil del plače za poslovno uspešnost (kot je 13. plača, božičnica) do višine 70 % povprečne mesečne plače v RS.¹ Za delno nadomestitev izpada je bila pri davku od dohodkov pravnih oseb zvišana splošna stopnja iz 17 % na 19 %.

V nadaljevanju prikazujemo ocene učinkov omenjenih davčnih sprememb, ki so bile narejene z modelom trga dela.² Model sestavljajo gospodinjstva, podjetja in javni sektor. Posamezniki³ znotraj gospodinjstev maksimizirajo svojo življenjsko funkcijo koristnosti, pri čemer se odločajo o optimalni medčasovni alokaciji potrošnje, ponudbi dela (koliko časa bodo delali, v kolikor so zaposleni, koliko napora v iskanje dela bodo vložili, v kolikor so brezposelni, stopnji participacije na trgu dela in upokojitvi), investicijah v izobraževanje na začetku svoje življenjske poti in vlaganju v vseživljensko izobraževanje. Na strani proizvodnje je v modelu prisotno reprezentativno podjetje, ki deluje v razmerah popolne konkurence. Proizvodnja poteka na podlagi uporabe dveh proizvodnih dejavnikov, in sicer dela in kapitala, pri čemer je delo diferencirano glede na starost in izobrazbo. Podjetja maksimizirajo svojo vrednost z optimalno izbiro števila delovnih mest, ki jih bodo odprla, deleža zaposlenih, ki bo odpuščen, količine ponujenega usposabljanja zaposlenim in obsega investicij. Pri modeliranju trga dela model temelji na statičnem modelu iskanja po vzoru Mortensen (1986) ter Boone in Bovenberg (2002). Pogajanja o plačah med podjetji in zaposlenimi potekajo na podlagi maksimizacije Nashevega produkta, ki združuje ciljni funkciji obeh vpletenih strani. Zadnji gradnik modela je javni sektor, za katerega je značilna podrobna razčlenitev prihodkov in odhodkov proračuna.

Simulacije⁴ modela kažejo, da ima davčna reforma v splošnem majhne pozitivne učinke na ekonomsko aktivnost. Davčna reforma vpliva na znižanje davčnega primeža, ki se v okviru plačnih pogajanj porazdeli med zaposlene in podjetja. Rezultat so nižji stroški dela in višje neto plače, pri čemer je učinek bolj izrazit pri srednje in visoko izobraženih posameznikih. Nižji stroški dela imajo nadalje pozitiven vpliv na povpraševanje po delu, višje neto plače pa na ponudbo dela, kar se kaže v povečanju stopnje participacije na trgu dela in števila opravljenih delovnih ur na zaposlenega. Zaradi večje ponudbe dela podjetja lažje zapolnijo prosta delovna mesta, zato se zaposlenost poveča. Ker davčna reforma vključuje tudi zvišanje stopnje davka od dohodkov pravnih oseb, pride do prilagoditve investicij. V kratkoročnem in srednjeročnem obdobju je povečanje investicij manjše od povečanja zaposlenosti, kar vodi do znižanja razmerja med kapitalom in delom ter posledično produktivnosti zaposlenih, s čimer je možno pojasniti tudi del znižanja stroškov dela. Ta učinek je še toliko bolj izrazit, saj se zaposlenost poveča bolj med visoko izobraženimi posamezniki kot pa med nižje izobraženimi posamezniki.⁵ Nadalje rezultati kažejo, da ima davčna reforma pozitivne učinke na zmanjševanje brezposelnosti, relativno večje znižanje davčnega bremena pri visoko izobraženih posameznikih pa poveča donosnost izobraževanja, kar vodi do večjega deleža visoko izobraženih oseb v gospodarstvu. V celoti gledano ima davčna reforma majhne pozitivne učinke na ključne makroekonomske spremenljivke: pričakuje se povečanje zaposlenosti (0,2 %), neto plač (0,6 %), zasebne potrošnje (0,7 %) in BDP-ja (0,3 %) ter znižanje brezposelnosti (0,06 o.t.).⁶ Iz rezultatov tudi izhaja, da je pozitiven učinek davčnih sprememb izrazitejši pri srednje in visoko izobraženih posameznikih, kar spodbudno vpliva na odločitve posameznikov o nadaljevanju izobraževanja. Glede finančnega učinka modelske ocene kažejo, da bi dohodninske spremembe povzročile izpad prihodkov za približno 141 mio EUR ceteris paribus, medtem ko bi bil zaradi višjega davka od dohodkov pravnih oseb priliv večji za približno 63 mio EUR ceteris paribus.

¹ V letu 2018 se je znesek za izplačila poslovne uspešnosti, ki je oproščen plačila dohodnine, povišal, in sicer na 100 % povprečne mesečne plače v RS.

² Gre za dinamični model splošnega ravnotežja s podrobno strukturo trga dela, ki so ga razvili Berger et al. (2009). Model je bil kalibriran za številne države, med drugim tudi za Slovenijo, in predstavlja nadgradnjo QUEST (D'Auria et al., 2009) modela. Kalibracija modela za Slovenijo je potekala v sodelovanju med Evropsko komisijo, avstrijskim inštitutom EcoAustria in UMAR.

³ Posamezniki so razdeljeni glede na starost in izobrazbo. Starostnih skupin je 8: 4 skupine se nanašajo na aktivna leta življenja, 3 skupine se nanašajo na obdobje pokoja, medtem ko 1 (t.i. mešana) skupina vključuje tako zaposlene kot tudi upokojene posameznike, njihovo razmerje pa je odvisno od endogenih odločitev posameznikov glede odhoda v pokoj. Izobrazbene skupine pa so 3, in sicer nizko (ISCED 0–2), srednje (ISCED 3–4) in visoko (ISCED 5+) izobrazbena skupina.

⁴ Simulacije so bile izvedene ob podpori avstrijskega inštituta EcoAustria v okviru prevzemanja modela za nadaljnjo samostojno uporabo.

⁵ Takšen rezultat izhaja iz modelske predpostavke o komplementarnosti med kapitalom in stopnjo izobrazbe. V kratkoročnem in srednjeročnem obdobju je možno izpad kapitala delno nadomestiti z nizko izobraženimi posamezniki. Ker se zaposlenost v tej izobrazbeni skupini poveča manj kot zaposlenost v visoko izobrazbeni skupini, je znižanje produktivnosti izrazitejše.

⁶ Gre za dolgoročne učinke, rezultate pa je potrebno interpretirati kot odstopanje od osnovnega scenarija brez ukrepov.

⁷ Do podobnih ocen je prišlo tudi Ministrstvo za finance ob začetku uveljavitve davčnih sprememb.

Tabela 1: Rezultati učinkov davčnih sprememb na izbrane makroekonomske spremenljivke

Sprememba v %, razen kjer je drugače navedeno

| Spremenljivka/Leta po reformi | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 10 | 20 | SS* |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| BDP | 0,21 | 0,22 | 0,23 | 0,23 | 0,23 | 0,24 | 0,25 | 0,30 |
| Investicije | 0,11 | 0,11 | 0,10 | 0,10 | 0,10 | 0,10 | 0,12 | 0,20 |
| Potrošnja | 0,72 | 0,73 | 0,73 | 0,73 | 0,73 | 0,73 | 0,72 | 0,69 |
| Trgovinska bilanca (sprememba v % BDP) | -0,09 | -0,09 | -0,08 | -0,08 | -0,08 | -0,06 | -0,02 | 0,09 |
| Bruto plača - stroški dela na uro | -0,39 | -0,35 | -0,35 | -0,34 | -0,34 | -0,32 | -0,31 | -0,29 |
| - nizko izobraženi | -0,05 | -0,02 | -0,01 | -0,01 | -0,01 | -0,01 | 0,03 | 0,09 |
| - srednje izobraženi | -0,09 | -0,06 | -0,06 | -0,05 | -0,05 | -0,02 | 0,02 | 0,13 |
| - visoko izobraženi | -0,78 | -0,75 | -0,74 | -0,73 | -0,72 | -0,72 | -0,78 | -0,89 |
| Neto plača | 0,53 | 0,56 | 0,57 | 0,57 | 0,58 | 0,59 | 0,60 | 0,62 |
| - nizko izobraženi | 0,22 | 0,25 | 0,26 | 0,26 | 0,26 | 0,27 | 0,30 | 0,36 |
| - srednje izobraženi | 0,32 | 0,35 | 0,36 | 0,36 | 0,37 | 0,39 | 0,44 | 0,54 |
| - visoko izobraženi | 0,83 | 0,87 | 0,88 | 0,88 | 0,89 | 0,89 | 0,83 | 0,72 |
| Povprečno število opravljenih ur na zaposlenega | 0,03 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 |
| Stopnja participacije -15-69 let (sprememba v o.t.) | 0,07 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,09 |
| - nizko izobraženi | 0,04 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,06 |
| - srednje izobraženi | 0,05 | 0,07 | 0,07 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,09 |
| - visoko izobraženi | 0,11 | 0,11 | 0,10 | 0,10 | 0,09 | 0,08 | 0,09 | 0,09 |
| Zaposlenost - št. delavcev | 0,15 | 0,16 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,20 |
| - nizko izobraženi | 0,10 | 0,11 | 0,12 | 0,12 | 0,12 | 0,11 | 0,10 | 0,06 |
| - srednje izobraženi | 0,13 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,13 | 0,11 | 0,10 |
| - visoko izobraženi | 0,21 | 0,22 | 0,22 | 0,22 | 0,23 | 0,25 | 0,31 | 0,43 |
| Brezposelnost (sprememba v o.t.) | -0,04 | -0,04 | -0,04 | -0,04 | -0,04 | -0,05 | -0,05 | -0,06 |
| - nizko izobraženi | -0,02 | -0,03 | -0,03 | -0,03 | -0,03 | -0,04 | -0,04 | -0,04 |
| - srednje izobraženi | -0,03 | -0,04 | -0,04 | -0,04 | -0,04 | -0,04 | -0,05 | -0,06 |
| - visoko izobraženi | -0,04 | -0,04 | -0,05 | -0,05 | -0,05 | -0,05 | -0,04 | -0,03 |
| Nove osebe | | | | | | | | |
| - nizko izobraženi | 0,00 | -0,10 | -0,10 | -0,11 | -0,11 | -0,11 | -0,11 | -0,11 |
| - srednje izobraženi | 0,00 | -0,26 | -0,24 | -0,22 | -0,20 | -0,15 | -0,14 | -0,12 |
| - visoko izobraženi | 0,00 | 0,52 | 0,49 | 0,46 | 0,42 | 0,34 | 0,31 | 0,27 |

Vir: ocene EcoAustria in UMAR.

Opomba: *SS pomeni ustaljeno stanje (angl. *Steady State*).

3 Javne finance na srednji in dolgi rok

Sprejeti proračunski dokumenti za leti 2018 in 2019, ki vključujejo sprostitev še nekaterih začasnih varčevalnih ukrepov, predvidevajo precejšnje povišanje izdatkov, kar postavlja velik izziv za oblikovanje ukrepov za ohranjanje stabilnih javnih financ. To bo vplivalo zlasti na visoko povečanje socialnih transferjev in nadomestil ter sredstev za zaposlene¹⁶. Ob morebitni hitrejši rasti zaposlovanja, sprejetju dodatnih dogovorov glede odprave plačnih anomalij¹⁷ ter morebitni vrnitvi usklajevanja plač z inflacijo¹⁸ pa bi lahko bile te rasti v posameznih letih še višje. V prihodnjih letih bo že ob nespremenjenih politikah prišlo tudi do višje rasti izdatkov za socialna nadomestila in transferje zaradi odprave preostalih varčevalnih ukrepov¹⁹ in pričakovane višje rasti cen življenjskih potrebščin in plač kot v zadnjih letih. Že v tem obdobju pričakujemo tudi višjo rast števila upokojencev kot predhodna leta, kot posledica upokojevanja zaposlenih, ki se jim je upokojitve odložila z dvigom zahtevane starosti ob upokojitvi ob uveljavitvi pokojninske reforme leta 2013. Vse to postavlja velik izziv za stabilnost javnih financ že v prihodnjih letih

Zmožnosti pristopa iz zadnjih let za nadaljnje izboljšanje javnofinančnega položaja so izčrpane, v srednjeročnem obdobju bodo zato za nadaljnje vzdržno izboljšanje javnofinančnega salda in znižanje dolga potrebni sistemski ukrepi. Zmožnosti osrednjega vodila konsolidacije po letu 2013, ki je preko dviga davkov in postopnega sproščanja varčevalnih ukrepov zagotavljalo zaostajanje rasti izdatkov za prihodki, bodo tako izčrpane. V veliki meri je hkrati izčrpan prostor za dodatno obremenjevanje nadpovprečno obdavčene potrošnje. Trajneše stabilnosti javnih financ tudi ne bo možno doseči z zadrževanjem ali zmanjševanjem nekaterih fleksibilnejših izdatkov zlasti

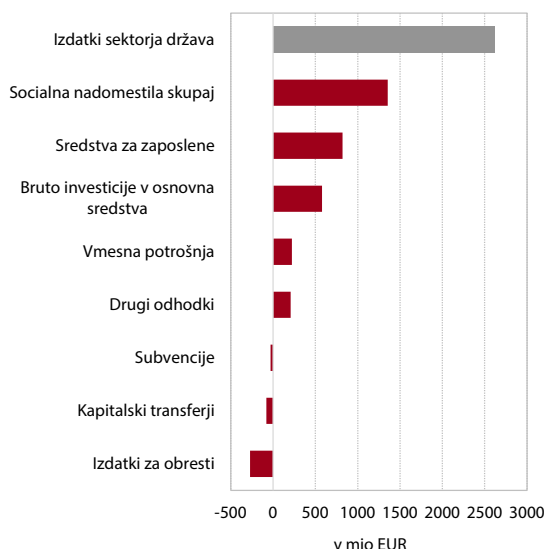
¹⁶ Projekcije visoke rasti sredstev za zaposlene odražajo predpostavljeno sprostitev preostalih ukrepov na področju plač v javnem sektorju. V primeru, da do konca leta 2018 ne pride do sklenitve drugega dogovora, bodo v začetku leta 2019 prenehale veljati omejitve pri izplačevanju delovne uspešnosti in uspešnosti za povečan obseg dela, pravico do povečanja plače iz naslova napredovanja pa bodo javni uslužbenci pridobili od aprila, namesto od decembra

¹⁷ V pogajanjih, ki so potekala v začetku letošnjega leta je zadnji vladni predlog, ki se je pretežno nanašal na odpravo anomalij, znašal okoli 300 mio EUR, vendar pa je vključeval zamik v sprostitev preostalih varčevalnih ukrepov (njihov učinek na letni ravni je ocenjen na okoli 150 mio EUR) iz leta 2019 na leto 2020.

¹⁸ Usklajevanje plač z rastjo cen življenjskih potrebščin je bilo v času krize, ki je bilo hkrati obdobje nizke inflacije oz. deflacije, prekinjeno, podlago zanj pa predstavlja 5. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Ta predvideva, da se vrednosti plačnih razredov usklajujejo praviloma enkrat letno, za vse javne uslužbenke in funkcionarje enako.

¹⁹ Usklajevanje transferjev z inflacijo je zamrznjeno do konca leta 2018. Ob izpolnitvi pogojev (preseganje 2,5-odstotne rasti BDP in povečanja st. delovne aktivnosti v starosti 20-64 let za 1,3 o. t. v letu 2017) se v letu 2019 sprostijo tudi omejevalni ukrepi za državne štipendije 5. dohodkovnega razreda ter omejitve izplačila materinskega, starševskega, očetovskega in posvojiteljskega nadomestila ter upravičenosti do dodatka za veliko družino.

Slika 11: Projekcija povečanja izdatkov sektorja država v obdobju 2017–2021, ob nespremenjenih politikah



Vir: MF, Program stabilnosti 2018.

investicij. Nadaljnje vzdržno izboljšanje javnofinančnega položaja v razmerah, ko je Slovenija po večini ocen stanja gospodarskega cikla prešla v območje pozitivne proizvodne vrzeli²⁰, bo tako zahtevalo oblikovanje sistemskih ukrepov, ki bodo tudi prilagojeni izzivom prihodnjega srednjeročnega in dolgoročnega obdobja.

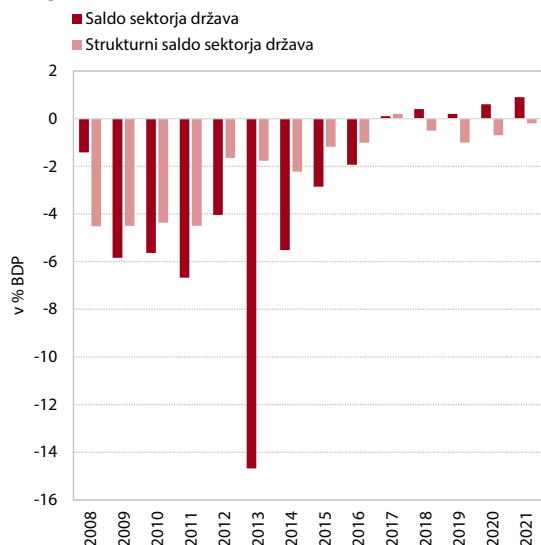
Na izčrpane možnosti pristopa konsolidacije iz zadnjih let nakazujejo tudi projekcije letošnjega Programa stabilnosti, ki je bil pripravljen ob predpostavki nespremenjenih politik²¹. V tem primeru bi se sicer tudi v naslednjih letih nominalni javnofinančni presežek povečeval, vendar glede na upoštevane ocene o položaju gospodarskega cikla v tem obdobju ne bi zadoščal za ohranjanje izravnane strukturnega položaja, ki je bilo doseženo v letu 2017. Nesprejetje ukrepov po ocenah Programa stabilnosti tako že v letih 2018–2019 privede do poslabšanja strukturnega salda javnih financ v višini 1,2 o. t. Ocenjujemo sicer, da bi bil lahko javnofinančni saldo v letu 2018 celo nekoliko ugodnejši od načrtovanega v PS 2018 zaradi ugodnih gospodarskih gibanj in nekaterih dejavnikov, ki zadržujejo prekomerno rast izdatkov²². Vendar pa se za prihodnja leta ohranjajo tveganja za

²⁰ To v skladu z zahtevami Pakta za stabilnost in rast pomeni zniževanje strukturnega salda za najmanj 0,6 o. t. letno, v primeru, da pozitivna proizvodna vrzel preseže 1,5 % potencialnega BDP, pa izboljšanje strukturnega salda za 1 o. t.

²¹ Vlada RS je v obdobju, določenem za pripravo Programa stabilnosti 2018 in Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država, opravljala le tekoče posle. Na podlagi teh okoliščin se izjemoma in skladno s Paktom stabilnosti in rasti pripravi Program stabilnosti le ob t. im. predpostavki nespremenjenih politik.

²² Kot npr. zamik v črpanju sredstev EU in v realizaciji nekaterih investicij financiranih iz EU sredstev pa tudi iz nacionalnih virov ter zadrževanje izvrševanja državnega proračuna že v sredini leta 2018.

Slika 12: Poslabšanje strukturnega salda sektorja država v letih 2018 in 2019 ob nespremenjenih politikah, Program stabilnosti 2018

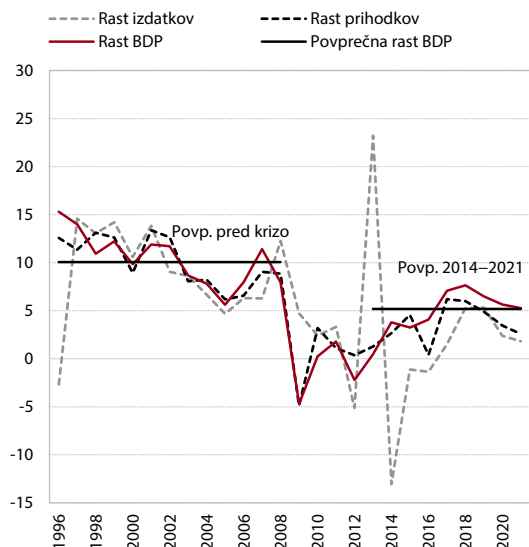


Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; MF, Program stabilnosti 2018.
Opomba: * Do leta 2016 ocena strukturnega salda UMAR (na podlagi ocene proizvodne vrzeli Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2018), za obdobje 2017–2021 ocena Programa stabilnosti 2018.

poslabšanje strukturnega položaja javnih financ že v primeru nespremenjenih politik. Ta tveganja se še povečujejo v primeru povečanja izdatkov, ki bi preseglo zgolj sprostitev preostalih začasnih ukrepov.

Verjetno poslabšanje javnofinančnega položaja v odsotnosti sistemskih ukrepov kaže na nujnost postavitve prioritet financiranja javne porabe

Slika 13: Nominalna rast BDP, prihodkov in izdatkov sektorja država pred krizo in po krizi

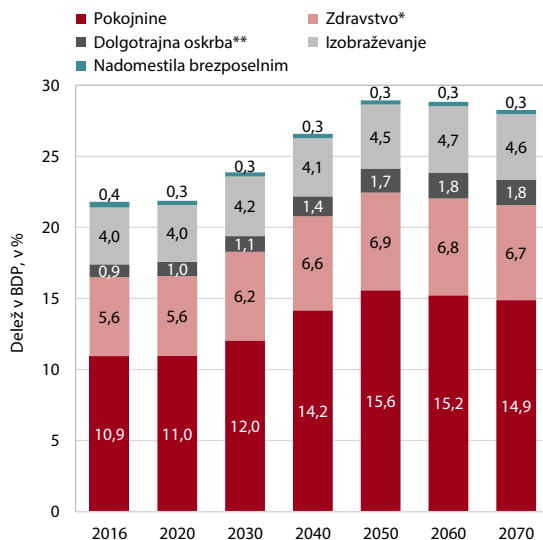


Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; MF, Program stabilnosti 2018.

in osredotočenje na nekatere strukturne izzive. Glede na omejitve pri javnih virih, ki sledijo dinamiki gospodarske aktivnosti, in naraščajoče potrebe javnega financiranja zaradi demografskih sprememb mora nova srednjeročna fiskalna strategija opredeliti prioritete prihodnjega razvoja in s prestrukturiranjem prihodkov in izdatkov poskrbeti za učinkovite sisteme socialne zaščite, ohranjanje kakovosti javnih storitev in podporo gospodarski aktivnosti.

Ključni izzivi že na srednji, zlasti pa na dolgi rok so povezani z demografskimi gibanji in njihovimi vplivi na sisteme socialne zaščite; ti se po projekcijah Evropske komisije kažejo kot dolgoročno nevzdržni. Projekcije izdatkov povezanih s staranjem, ki jih pripravlja Evropska komisija,²³ kažejo na povečanje teh izdatkov v Sloveniji do leta 2060 za 6,9 o. t. BDP in do leta 2070 za 6,3 o. t. BDP. Dolgoročne projekcije tako ponovno²⁴ opozarjajo, da je ob predpostavki nespremenjenih politik že samo učinek staranja na javnofinančne izdatke zelo močan, hkrati pa je tudi bistveno večji kot v povprečju v EU. Slovenija med državami EU najbolj izstopa pri projekciji visokega povečanja izdatkov za pokojnine, povprečje EU pa presega tudi po rasti izdatkov za zdravstvo, izobraževanje in nadomestil za brezposelnost. Razlog za visoko rast so sedanji sistemi in politike ter demografska slika Slovenije, saj se bodo približno do leta 2050 upokojevale številnejše generacije, ki bodo ob podaljševanju trajanja življenja tudi dlje časa preživele v upokojitvi (ob sedanjih upokojitvenih pogojih). Hkrati

Slika 14: Dolgoročne projekcije javnih izdatkov povezanih s staranjem, 2016–2070, v % BDP



Vir: The 2018 Ageing report, European Commission.
Opomba: * Zdravstvo: brez izdatkov za dolgotrajno oskrbo (HC.3) in z investicijami;
** Dolgotrajna oskrba: vključuje zdravstveni in socialni del javnih izdatkov za DO.

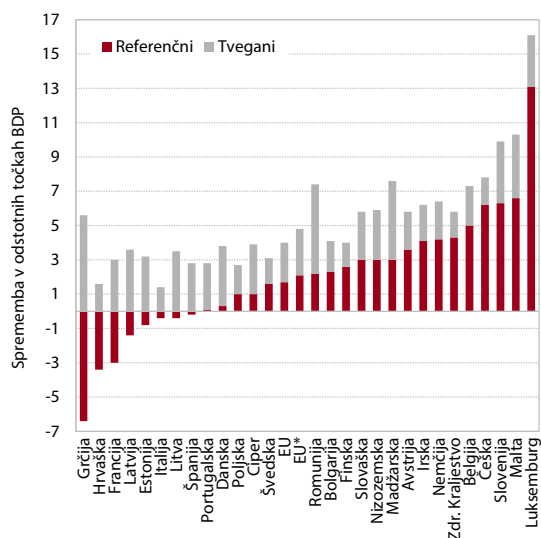
²³ Projekcije je leta 2018 pripravila Delovna skupina za staranje, ki deluje v okviru Odbora za ekonomsko politiko pri Evropski komisiji. Člani Delovne skupine so tudi predstavniki držav.

²⁴ Podobno sliko so kazale tudi projekcije iz leta 2015.

bodo na trg dela vstopale manj številčne generacije, kar bo zelo poslabšalo razmerje med številom zavarovancev in upokojencev.²⁵ Še višja pa bi bila rast javnih izdatkov, ki za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo dodatno upošteva ne-demografske dejavnike, kar vključuje t. i. tvegani scenarij.

Za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite je treba oblikovati nabor ukrepov, ki se bodo dopolnjevali. Analize in simulacije UMAR²⁶ kažejo, da bo potreben celovit pristop k oblikovanju rešitev, ki zajema tri področja, in sicer: (i) ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti financiranja; (ii) ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti ravni

Slika 15: Povečanje javnih izdatkov, povezanih s staranjem*, v odstotnih točkah BDP po referenčnem scenariju in tveganim scenariju za države EU, 2016–2070



Vir: The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU member States (2016–2070).

Opomba: * Javni izdatki povezani s staranjem v projekcijah AWG zajemajo izdatke za pokojnino, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in brezposelnost.

izdatkov; (iii) spodbujanje daljše delovne aktivnosti ob ohranjanju zdravja in prilagajanju delovnih pogojev starejšim.

Za oblikovanje trajnejših prilagoditev sistemov socialne zaščite pa bo morala fiskalna politika v prihodnjih letih več pozornosti nameniti prestrukturiranju in večji učinkovitosti porabe javnih izdatkov, kar bo zahtevalo tudi prilagoditve proračunskega načrtovanja. Potrebne trajnejše prilagoditve sistemov socialne zaščite, katerih koristi se lahko pokažejo šele na daljši rok, so kratkoročno lahko povezane z določenimi stroški in odmikom od zelenih

fiskalnih ciljev, zato jih je treba dopolnjevati z ukrepi za povečanje učinkovitosti in racionalizacijami izdatkov oziroma njihovim prestrukturiranjem. Empirične raziskave dajejo povsem enotnih zaključkov in posledično priporočil glede optimalnega prestrukturiranja javnih izdatkov zaradi razlik v družbenih preferencah in učinkovitosti javne porabe med državami. S tega vidika so pomembni podrobni pregledi izdatkov v skladu s programsko klasifikacijo in pregledi učinkovitosti porabe teh izdatkov, kot temelj njihovega bodočega načrtovanja. Takšen pristop lahko omogoči tudi bolj vsebinsko razpravo in nosilec politik pomaga pri oblikovanju odločitev o usmerjanju omejenih javnih virov. Doslej so bili opravljeni pregledi na področju socialne varnosti in pokojninskega varstva, kulture in civilne družbe, zdravstvenega sistema in izobraževanja.²⁷ Iz njih izhajajoči predlogi ukrepov bi tako lahko podprli nadaljnje strukturno izboljšanje javnofinančnih razmer, z njimi pa bi bilo potrebno nadaljevati tudi na drugih področjih. Na možnosti znatne sprostitev javnofinančnih sredstev oz. njihovega prestrukturiranja za druge namene je pokazal tudi pregled različnih spodbud, ki imajo škodljiv vpliv na okolje.²⁸ Za učinkovito prestrukturiranje izdatkov pa bo potrebna prilagoditev proračunskega načrtovanja z oblikovanjem programskega proračuna, ki bo jasno postavil prioritete in zagotovil usklajenost načrtovanih aktivnosti v zadanih fiskalnih okvirih.

Obstajajo tudi nekatere možnosti za prestrukturiranje prihodkov, s katerimi bi poleg spodbudnega poslovnega okolja zasledovali še druge cilje, kot so npr. ohranjanje vzdržnih virov financiranja sistemov socialne zaščite in preprečevanje negativnih učinkov na okolje:

- Na možnost prestrukturiranja davčnih virov kažeta v primerjavi s povprečjem držav EU razmeroma nizek delež davkov na dohodke podjetij ter razmeroma visoka obremenitev stroškov dela, pri čemer izstopa visoka obremenitev nadpovprečnih plač. Morebitno znižanje visokih prispevnih stopenj bi bilo mogoče financirati s približanjem prispevnih stopenj za različne kategorije zavarovancev²⁹ oz. s širjenjem prispevnih osnov na dohodke, ki ne izhajajo iz dela, v manjši meri pa tudi z uvedbo namenskih davkov ali namenskega razporejanja že obstoječih davkov.³⁰

²⁵ Razmerje med zavarovanci in upokojenci je leta 1996 znašalo 1,7 in se do leta 2016 znižalo na 1,5, v naslednjem obdobju pa naj bi se ta proces okrepil, saj naj bi razmerje leta 2026 doseglo 1,2 in leta 2036 1,0.

²⁶ UMAR (2017), UMAR (2016), UMAR (2015), UMAR (2014).

²⁷ Končno poročilo o pregledu izdatkov s predlogi nabora možnih rešitev s finančnimi posledicami za leta 2017–2020 na področju socialne varnosti in pokojninskega varstva (Vlada RS, 2017). Poročilo o pregledu izdatkov s predlogom možnih ukrepov področja kulture in civilne družbe (Vlada RS, 2015). Analiza zdravstvenega sistema (WHO, 2016). Pregled izdatkov v izobraževanju je bil pripravljen, vendar do sprejetja na vladi ni prišlo.

²⁸ Pregled pripravljen v okviru vladnega strateškega projekta Zelena proračunska reforma (Okoljski in javnofinančni vidik spodbud v Sloveniji, Osnutek).

²⁹ Za enak obseg pravic so velike razlike v prispevnih stopnjah med formalno zaposlenimi in samozaposlenimi (obrtniki, podjetniki in kmetje) ter zavarovanci, za katere prispevke plačuje država (upokojenci, socialne kategorije) ali se prispevki zanje sploh ne plačujejo (družinski člani, otroci).

³⁰ V Franciji se na primer za financiranje zdravstva namenja vsaj del naslednjih davkov: DDV, davkov na tobak in alkohol, davkov na

- Po strukturi prihodkov Slovenija od drugih (zlasti starih) članic EU in držav OECD opazno odstopa po nizkem deležu tekočih davkov na premoženje. Določeno povečanje njihovega izplena bi bilo mogoče doseči že s prenovo sistema obdavčitve v smeri popolnejšega zajetja in upoštevanja sprotnih vrednotenj nepremičnin.
- H konkurenčnosti in učinkovitosti davčnega sistema bi lahko v kombinaciji z ostalimi ukrepi prispevala tudi odprava posebnosti in anomalij pri posameznih vrstah javnih dajatev, npr. z ukinitvijo manj učinkovitih davčnih olajšav – podjetniških in drugih. Te v zadnjem obdobju nadomeščajo subvencije, kot obliko podpor podjetniškemu sektorju. Pri tistih davčnih instrumentih, ki imajo naravo državnih pomoči, so v ospredju zlasti davčne olajšave pri plačilu okoljskih davkov in olajšave pri plačilu socialnih prispevkov.³¹
- Ocenjujemo, da so po povišanih stopenj trošarin in DDV ter novo uvedenih davkih na proizvode in storitve v zadnjih letih možnosti za prestrukturiranje davčnih bremen v smeri višje obdavčitve potrošnje zelo omejene.

Pri tem pa je treba upoštevati pomen stabilnega in predvidljivega davčnega sistema za podjetniško načrtovanje in obnašanje gospodarskih subjektov. Zato pogoste spremembe višine in strukture dajatev niso zaželene oziroma lahko škodijo pri naporih, usmerjenih v zagotavljanje stabilnega gospodarskega okolja.

Izziv javnih financ predstavlja tudi zagotavljanje kakovostnih javnih storitev, kjer imata pomembno vlogo politika plač in zaposlovanja v javnem sektorju.

Poleg javnofinančno vzdržne višine izdatkov sredstev za zaposlene je v prihodnje potreben tudi kvalitativen preskok pri oblikovanju politike plač in zaposlovanja v sektorju država. Ukrepi za konsolidacijo javnih financ, ki so bili v času krize uvedeni na področju plač, so poleg znižanja plač v letih 2012 in 2013 ukinili večino stimulativnih elementov. Potrebe po nagrajevanju uslužbencev so sicer vodile v obvide pri iskanju sredstev in njihovega izplačevanja, vendar je takšna politika postopoma privedla do prehajanja dela visoko usposobljenega kadra v zasebni sektor in naraščajoče težave pri pridobivanju ustreznih strokovnjakov za opravljanje nekaterih javnih storitev (glej Poglavlje II – Plače v javnem sektorju).

dopolnilno zdravstveno zavarovanje, globalnega davka na podjetja s prodajo nad določeno vrednostjo, davka na farmacevtska podjetja, davka na avtomobilska zavarovanja, davka na podjetniške avtomobile, davka na igre na srečo in davka na nezdravo prehrano in pijačo (EC 2015b, str. 94, 219).

³¹ Glej Poročilo o razvoju, 2016: Okvir 3 in Kazalnik 1.11.

Literatura in viri

- Acosta-Ormaechea, S. in Morozumi, A. (2013). Can a Government Enhance Long-Run Growth by Changing the Composition of Public Expenditure? IMF Working Paper 13/162. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Acosta-Ormaechea, S. in Yoo, J. (2012). Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective. IMF Working Paper 12/257. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Afonso, A. in Alegre J. G. (2008). Economic growth and budgetary components. A panel assessment for the EU. Working Paper No. 848/2008. Frankfurt am Main: European Central Bank.
- Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schweltnus, C. in Vartia, L. (2011). Tax Policy For Economic Recovery and Growth, *The Economic Journal*, 121 (550), str. F59-F80.
- Barbiero, O. in Cournède, B. (2013). New Econometric Estimates of Long-term Growth Effects of Different Areas of Public Spending, OECD Economics Department Working Papers, No. 1100. Paris: OECD Publishing.
- Batini, N., Eyraud, L., Forni, L. in Weber, A. (2014). Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections. Technical Notes and Manuals 14/04. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Berger, J., Keuschnigg, C., Miess, M., Strohner, L. in Winter-Ebmer, R. (2009). Modelling of Labour Markets in the European Union - Final Report, Study on behalf of DG EMPL of the European Commission.
- Boone, J. in Bovenberg, L. (2002). Optimal Labour Taxation and Search. *Journal of Public Economics* 85(1), 53-97.
- D'Auria, F., Pagano, A., Ratto, M. in Varga, J. (2009). A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth. *Economic Papers* 392. Bruselj: Evropska komisija.
- European Commission (2006). Macroeconomic effects of a shift from direct to indirect taxation: A simulation for 15 EU member states. Note presented by the European Commission services (DG TAXUD) at the 72nd meeting of the OECD Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics, Paris, 14-16 November 2006.
- European Commission. (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2070)
- Fournier, J. M. in Johansson, A. (2016). The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality. Economics Department Working Paper No. 1344, Paris: OECD Publishing.
- Gemmel, N., Kneller, R. in Sanz, I. (2014). Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-run GDP Levels? Working Paper in Public Finance 10/2014. Wellington: Victoria Business School, University of Wellington.
- Gemmel, N., Kneller, R. in Sanz, I. (2011). The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: Evidence from OECD Countries, *The Economic Journal* 121 (550), str. F33-F58.
- Ghosh, A.R., Kim, J.I., Mendoza, E.G., Ostry, J.D., Qureshi, M.S. (2011). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in developed countries. NBER Working paper series. Working Paper 16782. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Johansson, A. (2016). Public finance, economic growth and inequality: a survey of the evidence, Economics Department Working Paper No. 1346, Paris: OECD Publishing.
- Johansson, A., Heady, C., Arnold, J., Brys, B. in Vartia, L. (2008). Tax and economic growth. Economics Department Working Paper No. 620. Paris: OECD Publishing.
- Köppl, A. in Schratzenstaller, M. (2015). The Austrian Tax System – Perspectives for Reform. *WIFO Bulletin* 20(6), str. 72-79.
- Martinez-Vazquez, J., Vulovič, V. in Lui, Y. (2011). Direct versus indirect taxation: trends, theory, and economic significance. V: Albi, E., in Martinez-Vazquez, J. (ur.). *The Elgar Guide to Tax Systems*, str. 37-92. Edward Elgar Publishing, 2011.
- McNabb, K. (2018). Tax structures and economic growth: new evidence from the government revenue dataset. *Journal of International Development* 30, str. 173–205.
- Mortensen, D. (1986). Job Search and Labour Market Analysis, v: Ashenfelter, O., Layard, R. (ur.): *Handbook of Labour Economics* 2. Amsterdam: Elsevier Science.
- Mourre, G. in Reut, A. (2017). Non-Tax Revenue in the European Union: A Source of Fiscal Risk? *European Economy Discussion Paper* 44, February 2017. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- OECD (2017). Revenue Statistics 1965–2016, Interpretative Guide. ANNEX A: The OECD classification of taxes and interpretative guide. Paris: OECD Publishing.
- Price R.W.R., Dang T.-T. in Botev, J. (2015). Adjusting fiscal balances for the business cycle: new tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries. Economics Department Working Papers No. 1275, Paris: OECD Publishing.
- Program stabilnosti – dopolnitev 2018. Vlada RS. (2018). Pridobljeno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/EU_semester/PS_2018_VRS.pdf

- SI-STAT podatkovni portal. (2018). Ljubljana: Statistični urad RS. Pridobljeno na: <http://www.stat.si>
- SURS – Statistični urad RS. (2018). Aprilsko poročilo o presežnem primankljaju in dolgu. Slovenija 2014–2017, napoved 2018. <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/7366>
- Varoudakis, A., Kasek, L., Pushak, T., Rzonca, A., Skrok, E. in Tiongson, E. (2007). Do Public Finance Systems Matter for Growth? V: Gray, C., Lane, T. in Varoudakis A. (ur.). Fiscal policy and economic growth. Lessons for Eastern Europe and Central Asia, str. 65-105. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- WHO, Ministrstvo za zdravje, European Observatory on Health Systems and Policies, (2016). Analiza zdravstvenega sistema v Sloveniji. http://www.mz.gov.si/si/pogoste_vsebine_za_javnost/analiza_zdravstvenega_sistema/
- Xing, J. (2011). Does tax structure affect economic growth? Empirical evidence from OECD countries. Working Paper No. 11/20. Oxford: Oxford University for Business Taxation

Priloga 1:

Tabela 2: Kategorije davkov po združljivosti z rastjo BDP

| Kompatibilnost z gospodarsko rastjo | Martinez-Vazquez et al. (2011), EC (2006) | Gemmel et al. (2011), Varoudakis et al. (2007, str. 81-85) | Arnold et al. (2011), Johansson et al. (2008) | Xing (2011) | Acosta-Ormaechea in Yoo (2012) | Batini et al. (2014, str. 22) | McNabb (2018) |
|-------------------------------------|---|---|---|--|--|--|---|
| Višja ↓ Nižja | Posredni davki (davki na transakcije in potrošnja kot so DDV, prometni davek, trošarine, carine) Neposredni davki (davek na dohodke podjetij, dohodnina) in socialni prispevki | Nedistorzijski davki (davki na domače proizvode in storitve) Distorzijski davki (davki na dohodke iz dela in druge dohodke ter dobičke, davki na premoženje) in socialni prispevki | Tekoči davki na nepremičnine Davki na potrošnja s široko osnovo Ostali davki na premoženje Dohodnina | Davki na premoženje Davki na potrošnja, dohodnina, davki na dohodke podjetij (med slednjimi ni zanesljivega rangiranja po učinku) | Davki na premoženje Davki na potrošnja (DDV, prometni davek in drugi) Davek na dohodke podjetij Dohodnina Prispeljki za socialno varnost | Davki na potrošnja Dohodnina Davek na dohodke podjetij | Davki na potrošnja Davki na premoženje Davek na dohodke podjetij Dohodnina Socialni prispevki |

Vir: Köppl in Schratzenstaller (2015, str. 73), Johansson (2016), dopolnitev UMAR.

Tabela 3: Kategorije javnofinančnih izdatkov po vplivu na dolgoročno rast BDP

| Vpliv na gospod. rast | Varoudakis et al. (2007, str. 81-85) | Gemmel et al. (2011) | Afonso in Alegre (2008)* | Acosta-Ormaechea in Morozumi (2013) | Barbiero in Cournède (2013) | Gemmel et al. (2014) | Fournier in Johansson (2016) |
|--|---|---|---|---|---|--|--|
| Spodbuden vpliv ↓ Manj spodbuden vpliv | Produktivni izdatki (izobraževanje, zdravstvo, stanovanjske dejavnosti, transport in komunikacije) Neproductivni izdatki (socialna zaščita, rekreacija, ekonomske storitve in splošne storitve javne uprave) | Produktivni izdatki (transport in komunikacije, izobraževanje, zdravstvo, stanovanjske dejavnosti, splošne storitve javne uprave, obramba) Neproductivni izdatki (socialna zaščita, rekreacija in ekonomske dejavnosti – v delu podpor kmetijstvu in gozdarstvu) | Izobraževanje (Javne investicije) Ekonomske dejavnosti (Subvencije) (Sredstva za zaposlene) Socialna zaščita (Socialni transferi) Zdravstvo (Vmesna poraba) | Izobraževanje Obramba Transport in komunikacije - infrastruktura Zdravstvo Socialna zaščita | Zdravstvo, izobraževanje, transport in komunikacije, splošne storitve javne uprave Socialna zaščita Rekreacija Stanovanjske dejavnosti | Transport in komunikacije, izobraževanje Stanovanjske dejavnosti, zdravstvo Socialna zaščita, obramba, ekonomske dejavnosti, rekreacija, splošne storitve javne uprave | Investicije Izobraževanje Javni izdatki za pokojnine Subvencije |

Opomba: Kategorije izdatkov izven oklepaja so navedene po funkcionalni klasifikaciji, v oklepaju pa po ekonomski klasifikaciji. Učinki povečanja posameznih kategorij javnih izdatkov so v večini raziskav ocenjeni pri predpostavki nespremenjene skupne porabe, torej prestrukturiranja izdatkov. Če je povečanje posamezne kategorije javnih izdatkov financirano s poslabšanjem javnofinančnega salda ali povišanjem distorzijskih davkov, je pričakovani pozitivni (negativni) učinek manjši (večji). Kot metodološko slabost večine študij velja izpostaviti neupoštevanje razlik v učinkovitost javne porabe med državami.

ekonomski izzivi 2018

ISSN 1855-0118



9 771855 011008