

Makroekonomski pogled na plače v Sloveniji

Andreja Poje*

UDK: 331.2:330.101.541(497.4)

Povzetek: Avtorica v prispevku predstavlja pomen plač, ključne lastnosti plačnega sistema v javnem in zasebnem sektorju ter ključne izzive in težave s katerimi se soočata. Avtorica prav tako prikaže primerjavo med plačami v zasebnem in javnem sektorju ter značilnosti zaposlenih v obeh sektorjih. V sklepnem delu nakaže, kako bi bilo potrebno pristopiti k spremembi plačnega sistema v zasebnem sektorju in poudari pomen ohranitve enotnega plačnega sistema v javnem sektorju.

Ključne besede: plača, sistem plač v javnem in zasebnem sektorju, minimalna plača, distribucija plač v Sloveniji

Macroeconomic View of Wages in Slovenia

Abstract: In this article, the author outlines the importance of wages, the key features of the public and private sector wage systems and the key challenges and problems they face. The author also compares private and public sector wages and the characteristics of employees in both sectors. In conclusion, she outlines how a change in the private sector wage system should be approached and stresses the importance of maintaining a single public sector wage system.

Key words: wage, wage distribution in Slovenia, public and private sector wage systems, minimum wage.

* Andreja Poje, magistrica ekonomskih znanosti.
apoje2003@yahoo.com
Andreja Poje, Master of Economic Sciences.

1. UVOD

Plače so zelo pomembna kategorija za nacionalno gospodarstvo, podjetja in zaposlene. Predstavljajo ključni element kolektivnih pogodb in pogajanj med socialnimi partnerji, kot tudi pogodbe o zaposlitvi, s katero se delavec zaveže, da bo opravljal delo za delodajalca proti plačilu, delodajalec pa, da bo to opravljeno delo plačal.

Plača večini zaposlenih predstavlja glavni vir dohodka in s tem pomembno vpliva na življenjski standard, dostojanstvo življenja in vključenost v družbo. Prav tako predstavlja nadomestilo za opravljeno delo, za vložen trud in je priznanje prispevka posameznika ali posameznice k uspešnosti poslovanja podjetja in ima ključno motivacijsko funkcijo¹. Vloga in status v plačani zaposlitvi pomembno vplivata na ekonomsko neodvisnost in družbeni položaj posameznikov in posameznic. Za Slovenijo je značilna velika koncentracija zaposlenih na spodnjem delu plačne distribucije, saj kar 2/3 zaposlenih prejema plačo nižjo od slovenskega povprečja. Plače v času aktivnosti pomembno vplivajo tudi na položaj po upokojitvi. Zato ni presenetljivo, da večino sedanjih upokojenk in upokojencev prejema nizko pokojnino. Revščina pa ima ženski obraz, saj je stopnja tveganja revščine višja za ženske kot moške, najvišja pa za starejše ženske. V letu 2021 je stopnja tveganja revščine za ženske starejše od 75 let znašala 24,2 odstotkov, za moške iste starosti pa 9,3 odstotkov².

Prav tako je pomemben stroškovni vidik plač, saj plače po drugi strani predstavljajo strošek delodajalcem, tako podjetjem kot državi. Plače so po mnenju zaposlenih največkrat prenizke, za izplačevalce pa previsoke. V zadnjih desetletjih se je v Evropi in Sloveniji uveljavilo prepričanje, da je zmanjševanje stroškov dela eden izmed najboljših načinov za povečanje konkurenčnosti in dobičkonosnosti podjetij, kar kaže na odnos do dela in zaposlenih. Pomembneje kot poudarjanje varčevanja na plačah in zaposlenih, bi bila določitev razvojnih prioritet in ciljev, podpiranje gospodarstva z ukrepi, ki spodbujajo uspešno in inovativno gospodarstvo temelječo na znanju in inovativnosti ter visoki tehnologiji, podpora raziskavam in razvoju, ter kakovostnim storitvam, ki omogočajo višjo produktivnost in izplačilo višjih plač.

¹ Poje Andreja, 2016, str. 476.

² Statistični urad RS, 2023.

2. SISTEMSKA UREDITEV PLAČ IN KLJUČNI IZZIVI

Plače zaposlenih v zasebnem sektorju ureja Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)³, kolektivne pogodbe dejavnosti in podjetij⁴, v javnem sektorju pa zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)⁵, Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS)⁶ ter kolektivne pogodbe dejavnosti in nekaterih poklicev.

Medtem, ko kolektivne pogodbe predstavljajo osrednji instrument urejanja plač in njihove višine pa ima z zakonskim poseganjem na nujno potrebna področja država pomembno vlogo. Trgi dela namreč, v primerjavi z ostalimi trgi (npr. storitev in dobrin), niso nevtralne arene interakcij med ponudniki dela, ki delo ponujajo in povpraševalci po delu, ki delo kupujejo. Za trg dela je značilno, da ga oblikujejo družbene norme, diskriminatorne sile in neenakosti v ekonomski moči. Delodajalci imajo na trgu dela moč in vpliv na ceno dela. Trgi dela delujejo na podlagi formalnih pravil in neformalnih praks ter različno vrednotijo delo posameznih skupin delavcev⁷, ne glede na pridobljeni človeški kapital v obliki izobrazbe, veščin, znanja in delovnih izkušenj. Posamezniki z različnimi značilnostmi, povezanimi s spolom, raso, vero ali političnim prepričanjem, imajo na trgu dela različne možnosti⁸. Za trge dela je tudi značilna nepopolna mobilnost delavcev, nepopolne informacije in različno plačilo za isto vrsto dela⁹.

Država pomembno posega na področje plač z določanjem minimalne plače, s katero štiti zaposlene na dnu plačne lestvice in z določanjem enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti ne glede na spol. Poleg tega tudi prepoveduje diskriminacijo v plačilu in pri zaposlovanju zaradi različnih osebnih okoliščin. Poseganje države je v teh primerih dopustno saj gre za zagotavljanje temeljnih

³ Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1).

⁴ Več o tem v Poje, 2016. str. 477-482.

⁵ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22).

⁶ Kolektivna pogodba za javni sektor (Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17, 80/18 in 136/22).

⁷ Cook in Razavi, 2012.

⁸ Jogan Maca, 2004, p. 362.

⁹ ILO, 2010.

pravic delavcev in izpolnjevanje mednarodnih standardov¹⁰. Študije kažejo, da zgolj zakonski zapisi, ki določajo pravice do enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti ne glede na spol (ali drugo osebno okoliščino), ne pomenijo avtomatičnega zagotavljanja in uresničevanja teh pravic v praksi¹¹.

2.1. Ključne težave in izzivi plačnega sistema v javnem in zasebnem sektorju

Slovenski plačni sistem v zasebnem sektorju, ki se je izgradil v letih po osamosvojitvi Slovenije¹², se razlikuje od drugih plačnih sistemov zahodne Evrope, ki določajo ceno dela za posamezno delovno mesto, božičnico in regres za letni dopust ter zgolj nekaj dodatkov za neugodni delovni čas (npr. nočno, nadurno in praznično delo). Za razliko od njih slovenski plačni model zasebnega sektorja temelji na nizkih osnovnih plačah in obilici dodatkov, ki izgrajujejo plačo in jo postavljajo na neko "normalnejšo" raven izplačila. Cena dela za posamezno delovno mesto tako v Sloveniji ni določena. Med dodatke, ki se razlikujejo med dejavnostmi in poklici tako po višini kot po pogostosti izplačila pa sodijo dodatki za neugoden delovni čas, težje pogoje dela in delovno dobo. V zasebnem sektorju jih v osnovi določa ZDR-1, v členih od 126–129, podrobno pa kolektivne pogodbe dejavnosti in podjetij¹³.

V javnem sektorju so socialni partnerji v letu 1991 podpisali splošno kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti¹⁴, ki je predstavljala minimalni standard na področju delovnih razmerij in plač. V letu 1994 pa je bil sprejet Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti¹⁵.

¹⁰ Kresal Barbara, 2001.

¹¹ Več v na primer Křížková et al. 2010 in Poje et al. 2019.

¹² Prva splošna kolektivna pogodba za gospodarstvo je bila sklenjena septembra 1990.

¹³ Podatki o dodatkih in njihovih višinah po kolektivnih pogodbah dejavnosti zasebnega sektorja so objavljeni v Plačnem priročniku na spletnih straneh Zveze svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS); <https://www.zsss.si/ekonomsko-podrocje/placniprirocnik/>.

¹⁴ Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/97 – ZPSDP, 3/98, 39/99 – ZMPUPR, 40/99 – popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 – ZKoliP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 120/07, 57/08 – KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13, 95/14, 91/15, 88/16, 80/17, 80/18, 31/19, 80/19, 97/20, 160/20, 88/21 in 136/22).

¹⁵ Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94, 36/96, 20/97 – ZDPra, 39/99 – ZMPUPR, 86/99 – odl. US, 98/99 – ZZdrS in 56/02 – ZSPJS).

Pritiski posameznih poklicnih skupin na plače in individualna pogajanja na ravni ministrstev, ki so omogočala prilagajanja plač in nove dodatke, so imeli v nadaljnjih letih za posledico nastanek velikih plačnih nesorazmerij med primerljivimi poklici. OECD¹⁶ je na primer opozoril na obstoj precejšnjih razlik v plačah med ministrstvi in opozoril, da lahko variabilni del plače predstavlja 50 % ali celo 80 % bruto plače posameznika. Variabilni del se je med proračunskimi uporabniki in posamezniki razlikoval, kar je povzročalo velike razlike v plačah. Namen in cilj prehoda na bolj poenoten plačni sistem v javnem sektorju, ki je bil po dolgoletnih pogajanjih dosežen v letu 2008, je bila večja preglednost, zmanjšanje razlik v plačah med poklicnimi skupinami in dolgoročno stabilno upravljanje javnih financ¹⁷. Implementacija tega "novega" sistema pa je prinesla mnogo težav, saj po eni strani sistem ni bil v celoti dodelan, zanj pa je bilo prav tako predvideno nadgrajevanje in odpravljanje že zaznanih nepravilnosti, kar pa je zaustavilo oz. upočasnilo pomanjkanje volje, denarja in finančno gospodarska kriza, zaradi katere je bila sprejeta zakonodaja, ki je imela močan vpliv na sistem plač in ustvarjanje novih razlik znotraj sistema. Med drugim je bilo več let zamrznjeno podeljevanje delovne uspešnosti in napredovanja, kot tudi znižane osnovne plače zaposlenih; slednje za 8 odstotkov junija 2012. Podobno kot v zasebnem sektorju je tudi v javnem sektorju plača sestavljena iz osnovne plače, dodatkov in delovne uspešnosti. Osnovne elemente plač vključno z opredelitvijo plačnih skupin in podskupin, tarifnih razredov in ravni usposobljenosti, kot tudi napredovanje in delovno uspešnost določa ZSPJS, najnižji plačni razred za posamezen tarifni razred, določitev plačnega razreda orientacijskih delovnih mest, višino dodatkov¹⁸ in drugo pa KPJS.

V zasebnem sektorju je od zadnje t.im. splošne kolektivne pogodbe¹⁹, ki je prenehala veljati konec junija 2006 prisotna decentralizacija kolektivnega dogovarjanja in plačnih sistemov, v javnem sektorju pa se je do sedaj ohranjalo centralizirano kolektivno dogovarjanje in centraliziran plačni sistem²⁰ veljaven

¹⁶ OECD, 2012. str. 36

¹⁷ Stanojević Miroslav in Poje Andreja, 2019. str. 551.

¹⁸ Podatki o dodatkih veljavni v javnem sektorju in njihove višine so objavljeni na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo; <https://www.gov.si teme/placni-sistem/>.

¹⁹ Splošna kolektivna pogodba za gospodarske dejavnosti (Uradni list RS, št. 40/97, 5/98, 39/99 – ZMPUPR, 98/99, 10/00, 31/00, 54/00, 64/00, 62/01, 45/02, 113/02, 38/03 in 90/05).

²⁰ Stanojević in Poje, 2019.

za ves javni sektor, ob stalnih pritiskih posameznih poklicnih skupin po izločitvi iz enotnega sistema.

Temeljni problem obeh plačnih sistemov predstavlja določitev najnižjih osnovnih plač²¹ in osnovnih plač²² v nizkih zneskih, ki ne predstavljajo cene dela, temveč zgolj sredstvo za izračun plač in ki se uvrščajo pod minimalno plačo, ki tako ne predstavlja plačnega dna in začetka v plačnem sistemu kot bi ga dejansko morala. ILO²³ poudarja, da mora biti minimalna plača postavljena dovolj visoko, da je dostojna vendar dovolj nizko, da ostane plačno dno.

Postavitev najnižjih osnovnih in osnovnih plač pod minimalno plačo povečuje nepreglednost in omogoča zlorabe. V javnem sektorju je na primer osnovna plača za prvi plačni razred²⁴ od aprila 2023 dalje postavljena v višini 460,20 EUR. Podobno velja za zasebni sektor²⁵, kjer je med drugimi znesek najnižje osnovne plače za prvi tarifni razred v kolektivni pogodbi elektrogospodarstva Slovenije²⁶ določena v višini 659,57 EUR, v kolektivni pogodbi za kovinsko industrijo²⁷ v višini 565,85 EUR, v tekstilni oblačilni, usnjarski in usnjarsko-predelovalnih dejavnostih²⁸ 433,26 EUR in v dejavnosti trgovine Slovenije²⁹ 809,02 EUR. Po drugi strani minimalna plača za polni delovni čas od januarja

²¹ Najnižje osnovne plače posamezne kolektivne pogodbe dejavnosti zasebnega sektorja definirajo različno, največkrat pa predstavljajo vrednost najmanj zahtevnega (najmanj ovrednotenega) dela v določenem tarifnem razredu za povprečni mesečni polni delovni čas oziroma z njim izenačen delovni čas. Najnižje osnovne plače kolektivnih pogodb dejavnosti predstavljajo minimum pri določanju najnižjih osnovnih plač pri delodajalcih. Najnižja osnovna plača ustreznega tarifnega razreda kolektivne pogodbe dejavnosti zasebnega sektorja prav tako določa najnižji možni znesek osnovne plače delavca.

²² ZDR-1 določa, da se osnovna plača delavca, ki predstavlja osnovo za izračun plače, določi upoštevaje zahtevnost dela za katerega je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi. Kolektivne pogodbe dejavnosti zasebnega sektorja določajo osnovno plačo različno, najpogosteje pa upoštevajo delovni čas, zahtevnost delovnega mesta in normalne pogoje dela. ZSPJS določa, da je osnovna plača javnega uslužbenca na posameznem delovnem mestu, nazivu ali funkciji za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela.

²³ ILO, 2008. str. 47.

²⁴ MJU, 2023. <https://www.gov.si teme/placni-sistem/>.

²⁵ ZSSS, 2023.

²⁶ Kolektivna pogodba elektrogospodarstva Slovenije (Uradni list RS, št. 41/17, 109/20, 204/21, 79/22 in 159/22).

²⁷ Kolektivna pogodba za kovinsko industrijo Slovenije (Uradni list RS, št. 6/15, 6/17, 66/17, 82/18, 15/22 in 79/22).

²⁸ Kolektivna pogodba za tekstilne, oblačilne, usnjarske in usnjarsko-predelovalne dejavnosti Slovenije (Uradni list RS, št. 18/14, 24/14 in 148/22).

²⁹ Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine Slovenije (Uradni list RS, št. 52/18 in 155/22).

2023 znaša 1,203.36 EUR³⁰, iz nje pa so izločeni vsi dodatki. Minimalna plača je tako v mnogih kolektivnih pogodbah zasebnega sektorja, kot tudi glede na plačno lestvico javnega sektorja določena višje kot so najnižje osnovne plače oziroma osnovne plače 7. tarifnega razreda, ki naj bi določala ceno dela za visoko zahtevna dela in zaposlene z visokošolsko strokovno oz. univerzitetno izobrazbo. Delodajalec mora razliko med osnovno plačo delavca in minimalno plačo prav tako izplačati, največkrat se tovrstno izplačilo imenuje doplačilo do polne minimalne plače. Na minimalno plačo pa mora dodati še dodatke, ki se v skladu z ZDR-1 in določili kolektivnih pogodb največkrat izračunajo v odstotku od osnovne plače.

Do odpiranja škarij in povečevanja razlik med minimalno plačo in osnovami za izračun plač določenimi v kolektivnih pogodbah dejavnosti zasebnega sektorja je prišlo že kmalu po uvedbi minimalne plače v letu 1995. Mehanizem usklajevanja minimalne plače se je sicer pogosto spreminjal, socialni partnerji pa so v letu 1999 dogovorili, da se minimalna plača usklajuje z inflacijo, tako kot ostale plače, poleg tega pa še za del rasti bruto domačega proizvoda, vse dokler minimalna plača ne doseže 58 odstotkov povprečne plače v predelovalnih dejavnostih, z namenom, da so tudi zaposleni v najnižjih plačnih razredih deležni dviga splošne ravni blagostanja v družbi in da se doseže razmerje med minimalno in povprečno plačo, ki bo primerljiva z ostalimi zahodnoevropskimi državami³¹. Zaradi takega načina usklajevanja so se minimalne plače povečevale hitreje kot povprečna plača in hitreje kot najnižje osnovne plače določene v kolektivnih pogodbah dejavnosti. Minimalna plača pa se je tako že v letu 2002 zajedla v peti tarifni razred splošne kolektivne pogodbe za gospodarstvo³². Ker socialni partnerji niso zmogli napora za spremembo plačnega sistema, so v letu 2006 raje določili, da se minimalna plača usklajuje zgolj za napovedano rast inflacije, kar je vodilo v realno zniževanje minimalne plače, ki je v avgustu 2007 znašala 538,53 EUR bruto oziroma 389,73 EUR neto in bila pod pragom tveganja revščine, ki je v letu 2006 znašal 466 EUR in ni omogočala preživetja zaposlenim, ki so delali polni delovni čas, tudi v neugodnih delovnih pogojih. V javnem sektorju so socialni partnerji v na novo postavljenem plačnem sistemu leta 2008 določili osnovne plače v višinah, ki so bile pod minimalno plačo vse do tretjega tarifnega razreda³³.

³⁰ Uradni list RS št. 4, 2023. Znesek minimalne plače, str. 140-141.

³¹ Poje Andreja, 2009.

³² Poje Andreja, 2019.

³³ Znesek osnovne plače za prvi plačni razred je bil določen v višini 472,04 EUR (ZSPJS, 2009).

Zaradi nedostojne višine minimalne plače, ki ni omogočala preživetja, so se v letih 2008–2010 zgodile vrste stavk in demonstracij z zahtevo po dvigu minimalne plače na dostojno raven. Kampanjo sindikatov je dodatno podprl Evropski odbor za socialne pravice (sklepi iz decembra 2010), ki je ugotovil, da razmere v Sloveniji niso v skladu s členom 4(1) Evropske socialne listine Sveta Evrope in da je minimalna plača očitno nepravilna. Minimalna plača je bila tako v 2010 povišana za 23 odstotkov nominalno (17,9 realno) na dostojnejšo raven. V letu 2015 so bili iz definicije minimalne plače izločeni prvi trije dodatki (za nočno, nedeljsko in praznično delo), ki so prvič omogočili razlikovanje med zaposlenimi glede na pogoje dela. Pred tem so namreč vsi prejeli enako izplačilo tako tisti, ki so delali ponoči, v nedeljo ali na praznike kot tisti, ki niso delali v teh pogojih. V letu 2020 so bili izločeni še preostali dodatki, kot tudi delovna in poslovna uspešnost. Od leta 2021 je minimalna plača v skladu z zakonom o minimalni plači³⁴ postavljena vsaj 20 odstotkov nad minimalne življenjske stroške in tako predstavlja »living wage«³⁵. V letu 2023 minimalna plača znaša 1.203,36 EUR bruto oziroma 878,48 EUR neto, kar je 31,1 odstotka več kot znašajo minimalni življenjski stroški³⁶.

Velikokrat je bilo zaslediti kritike zaradi hitrejšega povečevanja minimalne plače v primerjavi z najnižjimi osnovnimi plačami po kolektivnih pogodbah dejavnosti in v primerjavi s povprečno bruto plačo v Sloveniji, in poudarjanje, da je to eden od glavnih razlogov za uravnilovko na spodnjem delu plačne distribucije. Vendar pa zadrževanje minimalne plače na nedostojni ravni, ker socialni partnerji ne zmorejo postaviti novih temeljev plačnega modela in določiti realno ceno dela v zasebnem sektorju oziroma dogovoriti drugačne osnove v javnem sektorju, ne bi bilo vzdržno. Opozoriti velja, da je eden izmed ključnih namenov minimalne plače prav zagotovitev dostojnega plačila za opravljeno delo in omogočanje dostojnega življenja delavcu in njegovi družini. Evropske vlade, tudi slovenska, so vse prevečkrat uporabile strategijo določanja minimalnih plač na nizkih ravneh (tudi nižjih od praga revščine oz. pod 50 odstotki mediane plač)³⁷ in njihovega ne-usklajevanja z inflacijo z namenom povečevanja konkurenčnosti podjetij v času kriz, kar je vodilo v zniževanje njihove kupne moči in preprečevalo, da bi zagotavljale dostojno življenje in preprečevale revščino med zaposlenimi.

³⁴ Zakon o minimalni plači (Uradni list RS, št. 13/10, 92/15 in 83/18).

³⁵ Poje Andreja, 2019, str. 337–340; 346–347.

³⁶ Stropnik (2022).

³⁷ Müller Torsten in Schulten Thorsten, 2017.

To je imelo v mnogih državah³⁸, med drugim tudi v Sloveniji, za posledico zahteve po minimalnih plačah, ki bodo omogočile preživetje (t.im. »living wage«) in predstavljale razliko v primerjavi s socialnimi transferji, ki so namenjeni tistim, ki ne delajo.

Zaradi različnih razlogov (od vodenja ekonomskih politik, ki so med drugimi v času pred sprejemom eura za blaženje inflacije kot ključen instrument uporabljala plačno politiko in zadrževanje rasti plač, pomanjkanja razvojne usmerjenosti države in podjetij, davčne politike, gospodarskih politik, menedžerskih prevzemov, ki so na račun izčrpavanja prevzetih podjetij plačali prevzem, nezadostno vlaganje v raziskave, razvoj, tehnološki napredek in visoke tehnologije in posledično nižje produktivnosti kot v primerljivih državah) so za Slovenijo značilne povprečno nižje plače in velika zgoščenost zaposlenih na spodnjem delu plačne distribucije, kot tudi velika uravnilovka plač. Sredni razred po drugi strani izginja.

Po zadnjih podatkih Statističnega urada Slovenije (SURS) kar 2/3 zaposlenih prejema plačo, ki je nižja od slovenske povprečne plače, ki je v letu 2021 znašala 2.138 EUR bruto oz. 1.379 EUR neto, 50 odstotkov zaposlenih pa plačo nižjo od 1.749 EUR bruto oz. 1.155 EUR neto. Moški (2.165 EUR) v povprečju na mesec zaslužijo več kot ženske (2.107 EUR). Po podatkih SURS se med najbolj plačane v Sloveniji uvrščajo menedžerji, zdravniki in farmacevti, med najslabše plačane pa frizerji, delavci za polnjenje polic, prodajalci na stojnicah ter drugi čistilci³⁹.

Podobno ugotavlja Finančna uprava Slovenije (FURS) v svojem poročilu iz junija 2022⁴⁰, saj podatki kažejo, da je kar 78 odstotkov vseh davčnih zavezancev prejelo bruto dohodek v višini do povprečne letne plače zaposlenih v Sloveniji, ki je v letu 2020 znašala 22.274 EUR bruto oz. 1.856 EUR bruto (1.216,5 EUR neto) na mesečni ravni. Dohodke v razponu od minimalne plače do povprečne plače je prejelo 557.633 zavezancev oziroma nekaj več kot 36 odstotkov vseh, med eno in tremi povprečnimi plačami pa 316.456 zavezancev oziroma nekaj več kot 20,6 odstotkov. Zgolj 16.316 zaposlenih je imelo dohodke, ki so presegli tri povprečne letne plače v Sloveniji (1,08 odstotka vseh zavezancev).

Poleg nizkih najnižjih osnovnih in osnovnih plač v zasebnem in javnem sektorju, velik problem v zasebnem sektorju predstavlja tudi neenotnost definicij, med drugimi osnovnih plač, najnižjih osnovnih plač, dodatkov, načina usklajevanja

³⁸ Grimshaw Damian, 2004.

³⁹ Seljak, 2022.

⁴⁰ FURS, 2022.

najnižjih osnovnih plač, delovne uspešnosti in meril ter kriterijev za njeno merjenje. Velik problem v zasebnem sektorju predstavlja ne-transparentnost, obilica dodatkov pa zamegljuje sistem in povzroča neenako obravnavo med zaposlenimi, ki opravljajo enako ali podobno delo, kar pa velja tudi za določene segmente in poklice znotraj javnega sektorja. V zasebnem sektorju se plačni modeli ne razlikujejo zgolj med dejavnostmi, temveč tudi med podjetji, ki delujejo znotraj istih dejavnosti.

Oba plačna sistema se prav tako soočata z nestimulativnostjo in problemom nagrajevanja delavcev, v zasebnem sektorju zasledimo prisotno tendenco in željo po zniževanju plač iz naslova delovne uspešnosti, v obeh, tako javnem kot zasebnem sektorju pa je podeljevanje te zamegljeno, ne-transparentno in v večini primerov povezano s subjektivnim ocenjevanjem, kar negativno vpliva na delovno vzdušje in produktivnost zaposlenih.

2.2. Razlike v plačah v zasebnem in javnem sektorju

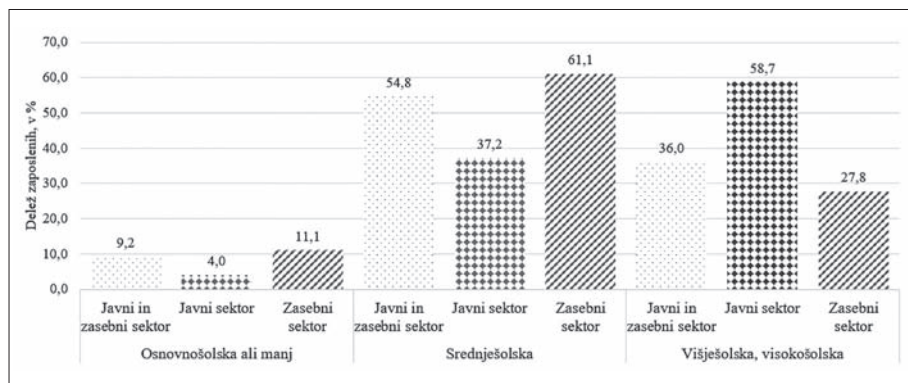
V Slovenskem javnem sektorju so povprečne plače višje od povprečnih plač v zasebnem sektorju. V letu 2021 je javni uslužbenec v povprečju zaslužil 2.389 EUR bruto (1.499 EUR neto)⁴¹ na mesec, v zasebnem sektorju pa 1.921 EUR bruto (1.244 EUR neto).

Podatki kažejo, da se zaposleni v javnem in zasebnem sektorju razlikuje glede na osebne okoliščine, kar ima vpliv na povprečno izplačano plačo v obeh sektorjih. V javnem sektorju⁴² je stopnja dosežene izobrazbe višja kot v zasebnem sektorju, kar ima vpliv na razliko v izplačanih bruto plačah, saj se plača povečuje z večjo stopnjo izobrazbe. Kot prikazuje slika 1, je delež zaposlenih z nedokončano osnovnošolsko ali osnovnošolsko izobrazbo med vsemi zaposlenimi v zasebnem in javnem sektorju nizek. Medtem, ko je v zasebnem sektorju delež zaposlenih s srednješolsko izobrazbo v vseh zaposlenih tega sektorja znašal 61 odstotkov, je v javnem sektorju znašal 37 odstotkov. V javnem sektorju je po drugi strani delež zaposlenih z višje- ali visokošolsko izobrazbo skoraj 59 odstoten.

⁴¹ Povprečna bruto plača v sektorju država je znašala 2.447 EUR bruto oz. 1.526 EUR neto, v javnih družbah pa 2.234 EUR bruto in 1.429 EUR neto.

⁴² Glede na doseženo izobrazbo v javnih družbah je struktura zaposlenih podobna tej v zasebnem sektorju.

Slika 1: Zaposleni glede na doseženo izobrazbo v letu 2022 (delež zaposlenih v %)



Vir: SURS43. Preračuni avtorice.

Podatki SURS kažejo tudi, da je povprečna plača zaposlenih v javnem sektorju višja od povprečne plače v zasebnem sektorju tudi pri enaki stopnji izobrazbe. Če je v letu 2021 zaposleni v javnem sektorju s srednješolsko stopnjo izobrazbe v povprečju prejel 1.834 EUR bruto, je zaposleni v zasebnem sektorju z enako stopnjo izobrazbe prejel le 89 odstotkov tega zneska. Podobno velja za zaposlene z višješolsko in visokošolsko izobrazbo, ki so v javnem sektorju v povprečju prejeli 2.805 EUR bruto, v zasebnem pa 96 odstotkov tega zneska. Zgolj zaposleni brez osnovnošolske ali zgolj z osnovnošolsko izobrazbo so prejeli višjo povprečno plačo v zasebnem sektorju.

Starostna struktura zaposlenih se prav tako razlikuje med sektorjema. Zaposleni v javnem sektorju so v povprečju starejši od zaposlenih v zasebnem, kar v skladu z ureditvijo obeh plačnih modelov, tako zasebnega kot javnega sektorja močno vpliva na samo izplačilo, vezano na izplačilo dodatka za delovno dobo⁴⁴ in potencialnih napredovanj. Če se v javnem sektorju kar 61 odstotkov zaposlenih uvršča v starostne skupine med 40 – 59 let, in zgolj 32 odstotkov v starostne skupine med 20 – 39 let, se v zasebnem v prvo skupino uvršča 52 odstotkov zaposlenih in v drugo 41 odstotkov zaposlenih.

⁴³ SURS, 2023a.

⁴⁴ Opozoriti velja, da je višina dodatka za delovno dobo v javnem sektorju nižja od večine določenih s kolektivnimi pogodbami zasebnega sektorja.

Delež žensk med zaposlenimi je višji v javnem sektorju kot v zasebnem. V javnem sektorju je bilo med zaposlenimi 63 odstotkov žensk in 37 odstotkov moških, v zasebnem pa 38 odstotkov žensk in 62 odstotkov moških. Ženske imajo nižjo povprečno plačo od moških v obeh sektorjih, ne glede na višjo doseženo stopnjo izobrazbe.

3. KAKO NAPREJ?

Spremembe plačnih sistemov na ravni dejavnosti in podjetij, kot tudi na ravni države, ni enostavno. Gre za zelo občutljivo področje, saj na eni strani prevladuje strah, da bi prišlo do zniževanja plač, na drugi strani pa strah, da se bodo povečali stroški dela, kar bi lahko ogrozilo poslovanje podjetja in poslabšalo javnofinančno sliko.

Pri postavljanju sistema in določanju sprememb v zasebnem sektorju, je potrebno pristopiti previdno, na podlagi temeljitih izračunov. Pomagajo lahko tudi primeri dobrih praks iz tujine. K spremembi sistema bi bilo potrebno pristopiti celovito, tako sistemsko, vključno s spremembo delovnopravne in davčne zakonodaje ter zakonodaje, ki določa prispevke za socialno varnost, v kolikor se izkaže to kot potrebno. Veliko pomanjkljivost pri postavljanju in ocenjevanju sedanjega stanja povzroča ne-transparentnost in nedostopnost do podatkov o izplačanih plačah, osnovnih plačah in posameznih dodatkih ter urah opravljanja dela v različnih pogojih. To tudi onemogoča primerjave med podjetji in dejavnostmi in zavira možnost odpravljanja težav, ki jih povzroča trenutni sistem.

Uveljavljanje sprememb bi moralo biti dogovorjeno v daljšem časovnem obdobju z možnostjo korekcij. Glede na to, da se višina plač v Sloveniji korigira z mnogimi dodatki, ki se razlikujejo med dejavnostmi in podjetji znotraj istih dejavnosti in ki lahko predstavljajo znaten delež izplačane plače, je potrebna celovita analiza in preračuni z namenom vključitve teh dodatkov v ceno dela, v kolikor je to mogoče. Dodatki, ki bi se morali še naprej izvzemati in doplačati na osnovno plačo, so zagotovo dodatki za nočno, praznično in nadurno delo. Nenazadnje je potrebno dogovoriti regres za letni dopust, 13. plačo oziroma božičnico in redno usklajevanje plač z inflacijo, saj se le tako zagotavlja ohranjanje kupne moči delavcev. V Sloveniji se nizke plače korigirajo tudi s pomočjo nadomestil za prevoz na delo in z dela ter povračil stroškov prehrane. Ključno je, da zaradi sprememb ne pride do škodljivih posledic za posameznike in do znižanj plač

zaposlenih. Izkušnje sosednjih držav npr. Avstrije kažejo, da se tako pomemben dodatek, kot je za delovno dobo, lahko integrira v daljšem prehodnem obdobju. Skupina, ki bo pripravljala smernice in temelje novega plačnega modela, bi morala biti strokovna in dobro poznati plačne sisteme različnih dejavnosti in podjetij.

Pogosto je zaznati zahteve po razbijanju enotnega plačnega sistema v javnem sektorju, kar ne predstavlja dobre rešitve in ni prava pot naprej. Pogajalci za plačni sistem v javnem sektorju se lahko učijo iz napak storjenih v zasebnem sektorju. Nenazadnje je bil enotni plačni sistem v javnem sektorju osnovan prav zaradi tega, ker je prihajalo do velikih razlik med različnimi poklicnimi skupinami, ki so si glede na pripravljenost posameznih ministrov izborile več kot ostale poklicne skupine, ne glede na to, da opravljajo enako ali enakovredno delo kot primerljive poklicne skupine znotraj javnega sektorja. Bolje bi bilo strokovno pristopiti k odpravi zaznanih pomanjkljivosti, odpraviti krivice in okrepiti enotni sistem plač v javnem sektorju, da bo končno zaživel v praksi.

LITERATURA IN VIRI

- Cook, Sarah, & Razavi Shahra. 2012. *Work and Welfare: Revisiting the Linkages from a gender perspective. Research paper No. 2012-7*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- FURS. 2022. Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine za leto 2020. URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Davcni-direktorat/DOKUMENTI/Osnovni-statisticni-podatki-iz-odlocb-odmere-dohodnine-za-leto-2020.pdf>.
- Grimshaw Damian. 2004. Living wage and low pay in Britain. V: Figart DM (ed.) *Living Wage Movements – Global Perspectives*. Abingdon: Routledge, str. 101-121.
- ILO. 2008. Global Wage Report 2008/09. *Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence*. Geneve. International Labour Office.
- ILO. 2010. *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges*. Geneve. International Labour Office.
- Jogan, Maca 2004. Slovenska (postmoderna) družba in spolna neenakost. *Teorija in praksa*, 41 (1-2), 361-376.
- Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine Slovenije (Uradni list RS, št. 52/18 in 155/22).
- Kolektivna pogodba za javni sektor (Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17, 80/18 in 136/22).
- Kolektivna pogodba elektrogospodarstva Slovenije (Uradni list RS, št. 41/17, 109/20, 204/21, 79/22 in 159/22).
- Kolektivna pogodba za kovinsko industrijo Slovenije (Uradni list RS, št. 6/15, 6/17, 66/17, 82/18, 15/22 in 79/22).
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št.

- 18/91-I, 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/97 – ZPSDP, 3/98, 3/98, 39/99 – ZMPUPR, 39/99, 40/99 – popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 – ZKoliP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 120/07, 57/08 – KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13, 95/14, 91/15, 88/16, 80/17, 80/18, 31/19, 80/19, 97/20, 160/20, 88/21 in 136/22).
- Kolektivna pogodba za tekstilne, oblačilne, usnjarske in usnjarsko-predelovalne dejavnosti Slovenije (Uradni list RS, št. 18/14, 24/14 in 148/22).
 - Kresal, Barbara 2001. *Pravna ureditev plače*. Ljubljana: Bonex založba.
 - Křížková, Alena, Penner, Andrew M., & Petersen, Trond 2010. The Legacy of Equality and the Weakness of Law: Within-job Gender Wage Inequality in the Czech Republic. *European Sociological Review*, 26(1), 83-95.
 - MJU. 2023. Pregled višin dodatkov v javnem sektorju, januar 2023. URL: <https://www.gov.si/teme/placni-sistem/>.
 - Müller Torsten in Schulten Thorsten 2017. Minimum and Living Wages in Europe. Expert Workshop »Living wages in Europe«. Brussels, Belgium, 7-8 February 2017. WSI in ETUI.
 - OECD. 2012. The Public Sector Salary System in Slovenia. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264167551-en>.
 - Poje, Andreja. 2009. Minimalna plača in njen vpliv na zaposlovanje v Republiki Sloveniji. Univerza v Ljubljani. Magistrsko delo.
 - Poje, Andreja. 2016. Vloga socialnih partnerjev pri urejanju plačnega sistema v zasebnem sektorju. *Delavci in delodajalci. XVI (2-3)*, 475-488.
 - Poje, Andreja 2019. The introduction of a 'monthly living wage' in Slovenia. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(3), 335-350. <https://doi.org/10.1177/1024258919855180>.
 - Poje, Andreja, Kanjuo Mrčela, Aleksandra in Tomaskovic Devey, Donald. 2019. Enako plačilo za enako delo ali delo enake vrednosti v praksi: primer poklicev medicinska sestra/medicinski tehnik, policist/policistka in visokošolski učitelj/visokošolska učiteljica. *Teorija in praksa*, 56(1), 134-161.
 - Seljak Melita. 2022. Strukturna statistika plač 2021. SURS. URL: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10570>.
 - Splošna kolektivna pogodba za gospodarske dejavnosti (Uradni list RS, št. 40/97, 5/98, 39/99 – ZMPUPR, 98/99, 10/00, 31/00, 54/00, 64/00, 62/01, 45/02, 113/02, 38/03 in 90/05).
 - Stanojević, Miroslav in Poje, Andreja. 2019. Slovenia: organised decentralisation in the private sector and centralisation in the public sector. V Müller Torsten, Vandaele Kurt, Waddington Jeremy (Ed.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame, Volume III* (pp. 545-562). Brussels: ETUI.
 - Stropnik Nada. 2022. Minimalni življenjski stroški. Ljubljana. IER.
 - SURS. 2023. Stopnja tveganja revščine po starosti in spolu. SiStat Portal. URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0867206S.px/>.
 - SURS. 2023a. Delovno aktivno prebivalstvo v javnem in zasebnem sektorju po doseženi izobrazbi in spolu, Slovenija, letno. SiStat portal. URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0764703S.px/>.

- Uradni list RS št. 4, 2023. Znesek minimalne plače, str. 140-141.
- Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1).
- Zakon o minimalni plači (Uradni list RS, št. 13/10, 92/15 in 83/18).
- Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94, 36/96, 20/97 – ZDPra, 39/99 – ZMPUPR, 86/99 – odl. US, 98/99 – ZZdrS in 56/02 – ZSPJS).
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22).
- ZSSS. 2023. Plačni priročnik. URL: <https://www.zsss.si/ekonomsko-podrocje/placniprirocnik/>.

Macroeconomic View of Wages in Slovenia

Andreja Poje*

Summary

Wages are an essential category for the national economy, businesses and employees. For most employees, wages are the primary source of income and thus significantly impact living standards, the dignity of worker's life and inclusion into society. They represent the compensation for work and effort, the recognition of an individual's contribution to the business's success and have a key motivational function. The role and status in paid employment significantly impact individuals' economic independence and social status during employment and retirement.

Despite similar foundations laid in the 1990s with the General Collective Agreement for the Economy (1990) and for Non-economic Activities (1991), there has been a divergence between the two wage systems, with the private sector adopting a decentralised system of bargaining at the sectoral level following the expiry of the General Collective Agreement for Economy in 2006. However, centralisation was further strengthened in the public sector by introducing a single wage system applicable to the entire public sector in 2008. A key problem with both wage models is the level of minimum basic and basic wages, which are set at amounts below the minimum wage, undermining transparency, obscuring the system, and allowing for abuse.

The lack of uniformity of definitions between activities and enterprises causes further problems in the private sector. Wage systems differ not only between activities but also within the same activities. A significant weakness in the private sector is the low basic wages, which are correspondingly increased by many allowances or add-ons, which is also the case in specific public sector segments. Both wage systems also face the problem of unstimulating rewarding of workers, in most cases linked to subjective evaluation, which negatively impacts employees' working atmosphere and productivity.

* Andreja Poje, Master of Economic Sciences.
apoje2003@yahoo.com

The gap between the minimum wage and the lowest basic wages has been widening since the introduction of the minimum wage in 1995 and since the new public sector pay system was introduced in 2008, often fuelling debates that the minimum wage is too high. The problem is not the minimum wage and its level, nor is it realistic to expect the minimum wage to be kept at an undignified level below the risk of poverty because the social partners cannot reach an agreement and define a new wage model and set realistic prices of labour.

The main problems are other wages and the fact that the middle class is disappearing. Low wages and a high concentration of employees at the lower end of the wage distribution characterise Slovenia. As many as 2/3 of employees are paid less than the Slovenian average wage (EUR 2.138 gross or EUR 1.379 net), and 50% are paid less than EUR 1,749 gross (EUR 1,155 net). Wages in the public sector are higher than in the private sector, mainly due to educational attainment level and the age structure of the workforce.

For Slovenia, it is important to set development priorities and objectives, to support the economy with measures that promote a successful and innovative economy based on knowledge, innovation and high technology, to support research and development, and to support quality services that enable higher productivity and will in turn lead to higher wages.