



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE IN JAVNO UPRAVO

DIREKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 16 50

F: 01 478 16 99

E: gp.mpju@gov.si

www.mpju.gov.si

gp.ukom@gov.si

Številka: 010-71/2013/5

Datum: 12. 3. 2013

Zadeva: Predlagam.vladi predlog 2551: Bistveno zmanjšanje javnega sektorja - odgovor

Zveza: Dopis številka 092-132/2012/1

Na Ministrstvo za pravosodje in javno upravo ste dne 30. 1. 2013 ponovno posredovali poziv za odgovor na predlog št. 2551, ki ste ga prejeli preko spletnega orodja predlagam.vladi.si (dopis, št. 092-132/2012/1 z dne 19. 4. 2012). Predlog zadeva bistveno zmanjšanje javnega sektorja. V nadaljevanju podajamo odgovor na posredovani predlog.

V Republiki Sloveniji v skladu z zakonom, ki ureja javne uslužbence, in zakonom, ki ureja plače v javnem sektorju, od leta 2002 uporabljamo naslednje pojme:

- državna uprava: ministrstva, organi v sestavi ministrstev, vladne službe in upravne enote,
- drugi državni organi: Ustavno sodišče, Računsko sodišče, varuh človekovih pravic, Komisija za preprečevanje korupcije, itd..
- javni sektor: državni organi in občine, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Poznavanje navedenih pojmov je potrebno zaradi razumevanja pojasnil v nadaljevanju, pri čemer opozarjamo, da se pojem »javna uprava, javne ustanove...« pogosto uporablja, vendar ni enoznačna definicija tega pojma.

Prav tako opozarjamo, da lahko Ministrstvo za pravosodje in javno upravo posreduje natančne odgovore le na vprašanja, ki so v njegovi pristojnosti. Razvoj in posodabljanje uprave in javnega sektorja kot celote pa je naloga in pristojnost celotne vlade in posameznih ministrstev, ki morajo sprejemati ukrepe za urejanje področij, vsako iz svoje pristojnosti.

V zvezi z vašim predlogom, da je potrebno odpustiti 60.000 javnih uslužbencev, pojasnjujemo, da je tendenca zniževanja in omejevanja števila zaposlenih v celotnem javnem sektorju glede na javnofinančno situacijo in potrebo po obvladovanju stroškov v javnem sektorju prisotna že dalj časa skozi usmeritve Vlade RS in sprejete vladne sklepe. Na usmeritve so bili vezani tudi drugi ukrepi, ki naj bi to zniževanje tudi omogočili, predvsem organizacijske in vsebinske spremembe. Prizadevanja potekajo intenzivno v smeri zniževanja števila zaposlenih, seveda ob upoštevanju več dejavnikov, ki vplivajo na zaposlovanje v javnem sektorju. V določenih delih

javnega sektorja so že bili doseženi učinki pri omejevanju števila zaposlenih (predvsem v organih državne uprave – povezava: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/zacetna.ispo>, <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp>). Podatki kažejo, da so omejitve pri zaposlovanju v ožji državni upravi, torej tam, kjer vlada lahko neposredno vpliva na zaposlovanje, prinesle učinke.

Nekoliko drugačna je situacija v drugih delih javnega sektorja, kjer je delovanje vezano na zagotavljanje določene ravni javnih storitev, ki pa se vzpostavljajo z razvojnimi dokumenti na posameznih področjih ter zakonskimi in podzakonskimi predpisi, ki ta področja urejajo. Zaposlenost v dejavnostih javnih storitev se je povečevala zaradi številnih razlogov: na področju izobraževanja je bila rast števila zaposlenih povezana z večjo vključenostjo otrok v vrtce, večjo ponudbo visokošolskih programov, razvojem izobraževanja odraslih ter vseživljenjskim učenjem; v zdravstvu prispeva k naraščanju potreb poleg staranja prebivalstva in povečanih potreb po zdravstvenih storitvah zaradi povečanja obolenosti prebivalstva, tudi hiter razvoj medicinskih tehnologij in večja osveščenost prebivalstva; v socialnem varstvu so demografske spremembe razlog za hiter razvoj storitev dolgotrajne oskrbe.

Aktivnosti na področju zmanjševanja števila zaposlenih potekajo zlasti z iskanjem notranjih rezerv pri reševanju problematike zaposlovanja in pri zagotavljanju potrebnih kadrov za poslovanje. Nadaljevati je potrebno s preverjanjem javnofinančnega vzdrževanja obsega javnih storitev in obsega javnega financiranja teh storitev in optimiziranjem organiziranosti in notranjo organizacijo subjektov javnega sektorja, racionaliziranjem sprejetih standardov in normativov za opravljanje posameznih javnih storitev oziroma tam, kjer je to potrebno in kjer še niso, sprejetjem novih standardov in normativov.

Vlada RS je namreč že ob nastopu mandata pričela z aktivnostmi, ki pomenijo organizacijsko racionalizacijo in s tem posledično tudi zmanjšanje števila zaposlenih. Dne 23.2.2012 je sprejela sklep, s katerim je ministrstvom naložila, da racionalizirajo organiziranost organov v sestavi, javnih zavodov in javnih agencij, kar dejansko pomeni odločitev za optimizacijo poslovnih procesov in bolj racionalno organiziranost javnega sektorja, v nadaljevanju pa tudi zmanjšanje števila zaposlenih, saj ne bo več podvajanja nalog, določenih nalog ne bo treba več opravljati, glede na spremenjene poslovne procese in postopke pa bo za opravljanje določenih nalog potrebnih manj zaposlenih. Upošteva je združitev ministrstev pa je vlada v marcu 2012 sprejela tudi sklep o uvedbi reorganizacije v državni upravi s ciljem optimizacije organiziranosti ter števila in strukture zaposlenih.

Glede na to, da je bila Vlada RS s svojimi odločitvami, usmeritvami in ukrepi pri omejevanju oziroma zniževanju števila zaposlenih uspešna le v organih državne uprave, je ukrep omejevanja zaposlovanja v celotnem javnem sektorju uzakonila konec meseca maja 2012 z Zakonom za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, v nadaljevanju ZUJF).

ZUJF prvič koreniteje posega v znižanje obsega in strukture javnih izdatkov, z namenom, da se povečajo možnosti za rast, ki je ključni predpogoj za vzpostavitev dolgoročnega razvoja Slovenije in z namenom znižanja javnofinančnih odhodkov in med ostalimi ukrepi ureja tudi omejitev zaposlovanja v javnem sektorju. V 183. členu je uzakonjena omejitev zaposlovanja v javnem sektorju tako, da je ne glede na veljavne standarde in normative za posamezne dejavnosti javnega sektorja in ne glede na sprejete kadrovske načrte, programe dela, poslovne in finančne načrte posameznega proračunskega uporabnika, kot jih določajo predpisi za posamezne dejavnosti javnega sektorja, zaposlovanje dovoljeno le na podlagi ustreznega soglasja, ki ga mora uporabnik proračuna pridobiti pred začetkom postopka zaposlitve. Zaposlitev brez soglasja je mogoča le v primeru, če gre za prevzem javnih uslužbencev, ki je posledica prenosa nalog na podlagi sprememb zakona oziroma reorganizacije, če gre za nadomestne zaposlitve za določen čas zaradi dalj časa začasno odsotnih javnih uslužbencev, ko odsotni javni uslužbenec prejme nadomestilo plače iz sredstev, ki jih ne zagotavlja uporabnik

proračuna, ali če gre za zaposlitev za določen čas zaradi predčasnega prenehanja delovnega razmerja, sklenjenega za določen čas.

Poleg tega se je število javnih uslužbencev po uveljavitvi ZUJF znižalo tudi iz razloga prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Pogodba o zaposlitvi je prenehala veljati tistim javnim uslužbencem, ki so izpolnili pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine razen, če sta se delodajalec in javni uslužbenec za zagotovitev nemotenega delovnega procesa v roku dveh mesecev od izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine dogovorila za nadaljevanje delovnega razmerja. Javni uslužbenec, ki mu na ta način prenehala pogodba o zaposlitvi, pa se sicer sam odločil, ali bo uveljavil pravico do starostne pokojnine ali bo nadaljeval delo pri drugem delodajalcu ali pri drugi obliki zaposlitve. ZUJF pa določa tudi izjemo, in sicer da javnemu uslužbencu delovno razmerje ne preneha, če je zaradi nemotenega delovnega procesa potrebno, da nadaljuje z delom, za kar se dogovorita s predstojnikom.

Zakon vsebuje tudi začasne ukrepe za omejevanje stroškov v javnem sektorju in sicer med drugimi, tudi določbe za omejevanje zaposlovanja, omejevanje sklepanja avtorskih in podjemnih pogodb ter omejitev opravljanja študentskega dela.

Število dovoljenih zaposlitev oz. kadrovske načrti organov so se oblikovali in se bodo prilagajali finančnim načrtom in obsegu razpoložljivih finančnih sredstev za stroške dela.

Glede na to, da je ZUJF stopil v veljavo konec meseca maja 2012, prve učinke sprejetih ukrepov zakona v zvezi z omejevanjem zaposlovanja v celotnem javnem sektorju beležimo že v mesecu juniju.

Sodeč po podatkih Agencije RS za javno pravne evidence in storitve (AJPES), ki objavlja podatke o številu zaposlenih za celoten javni sektor skladno z metodologijo »po številu opravljenih ur«) http://www.ajpes.si/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/Zadnje_porocilo, se skupno število javnih uslužbencev v javnem sektorju od meseca junija 2012 zmanjšuje. Če je bilo maja 2012 število javnih uslužbencev 161.825, je bilo to število decembra 159.214 (kar pomeni 2.612 javnih uslužbencev manj). V navedenem obdobju je opaziti trend zmanjševanja števila zaposlenih v vseh večjih skupinah proračunskih uporabnikov, v katerih se je število zaposlenih v preteklih letih povečevalo in sicer: Vzgoja in izobraževanje, Zdravstvo, Socialno varstvo...

Prav tako je iz tabele, ki je v prilogi, razvidno zmanjšanje zaposlenosti v javnem sektorju po metodologiji in podatkih AJPES v celotnem letu 2012, in sicer je bilo decembra 2012 za 1.359 javnih uslužbencev manj glede na januar 2012.

Izhajajoč iz teh podatkov, se tudi v javnem sektorju kaže trend upadanja števila zaposlenih kot posledica sprejetih ukrepov omejevanja zaposlovanja v javnem sektorju na podlagi ZUJF; torej je navedeni zakon glede na večletni trend naraščanja števila zaposlenih v javnem sektorju uvedel ukrepe za omejevanja števila zaposlenih, ki so učinkoviti v celotnem javnem sektorju.

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo na podlagi navedenega meni, da bodo finančni učinki znižanja števila zaposlenih v javnem sektorju zaradi omejitev zaposlovanja, ter prenehanja pogodb o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki pridobijo pravico do starostne pokojnine ter zaradi znižanja plač eden izmed ustreznih mehanizmov za znižanje javnofinančnih izdatkov na tem področju.

Navedene spremembe se realizirajo z aktivnostmi usmerjenimi k racionalizaciji poslovanja, boljši organizaciji dela ter racionalizaciji javnofinančnih odhodkov, pri čemer je potrebno zasledovati zlasti cilje:

1. Izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja:

- znižanje stroškov dela v javni upravi,
- optimizacija procesov javne uprave in

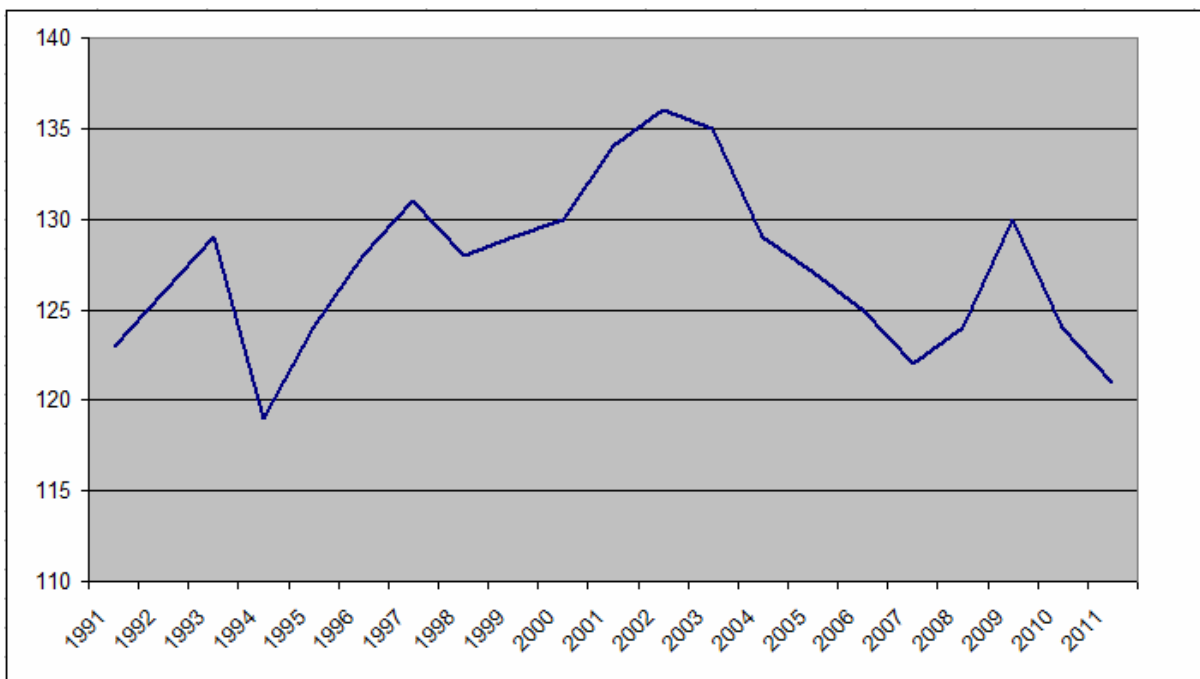
- racionalizacije in poenostavitve postopkov in program odprave administrativnih ovir.
2. Racionalizacijo storitev, ki jih zagotavlja javni sektor:
- ureditev statusa, organizacijske oblike, premoženja, odgovornosti, upravljanja, vodenja, financiranja in nadzora v javnih zavodih (izvajanje negospodarskih javnih služb).

Glede na vaš predlog o progresivnem znižanju plač v javnem sektorju do 30 % in navedbe, da so plače v javnem sektorju do 20% višje kot v zasebnem sektorju, vam navajamo podatke Urada RS za makroekonomske analize in razvoj. V opazovanem obdobju od 2004 do 2012 se je masa bruto plač na letnem nivoju povečevala, tako v zasebnem kot v javnem sektorju. V zasebnem sektorju se je z nastopom krize v drugi polovici leta 2008 prekinila relativno visoka rast plač zadnjih let, saj so se podjetja na krizo najprej odzvala z manjšim obsegom opravljenih nadur in skrajševanjem delovnega časa. To se je nadaljevalo tudi v letu 2009, ko se je rast bruto plače sektorja zelo upočasnila. V javnem sektorju so bila gibanja ravno nasprotna: po relativno nizki rasti v predhodnih letih, se je v letu 2008 njihova rast še okrepila in bila tudi višja kot v zasebnem sektorju.

Začetek krize je namreč sovpadel z začetkom izvajanja več let načrtovane plačne reforme s ciljem odprave plačnih nesorazmerij med posameznimi poklicnimi skupinami javnega sektorja, posledica pa je bila relativno visoka rast plač prav v obdobju, ko so se plače v zasebnem sektorju že pričele umirjati. Rast plač javnega sektorja je bila že nekoliko nižja v letu 2009 (a še vedno višja kot v zasebnem sektorju), saj so bili tekom leta sprejeti ukrepi, ki so jo uspeli delno zajeziti, v letu 2010 pa povsem zaustaviti. Vlada in socialni partnerji so v letih 2009 in 2010 podpisali tri dogovore s pripadajočimi aneksi h kolektivni pogodbi za javni sektor. V primeru, da do teh dogovorov ne bi prišlo, bi bila rast v letih 2009 in 2010 podobno visoka kot v letu 2008.

Vašo navedbo, in sicer 20% višjo povprečno plačo v javnem sektorju v primerjavi zasebnim sektorjem, potrjuje tudi spodnji graf 1.

Graf 1: Razmerje med povprečno bruto plačo dejavnosti javnih storitev in zasebnega sektorja* v %, 1991-2011.



Vir: UMAR

* - dejavnost zasebnega sektorja=100

Tako je bilo znižanje razmerja v letu 2010 posledica varčevalnih ukrepov na področju plač javnega sektorja, kot tudi okrepljene rasti plač zasebnega sektorja zaradi dviga minimalne plače in sprememb v strukturi zaposlenih.

V začetku obravnavanega obdobja - leta 1991 - je znašalo razmerje plač v dejavnostih javnih storitev in dejavnostih zasebnega sektorja 123%, kar pomeni, da je bila povprečna bruto plača v dejavnostih javnega sektorja 23% višja kot v dejavnostih zasebnega sektorja. Na koncu obravnavanega obdobja - leto 2011 – so bile plače dejavnosti javnih storitev 20,6% višje kot v dejavnostih zasebnega sektorja.

V obdobju 20-ih let je razmerje precej nihalo, na kar so vplivale sistemske spremembe, in sicer 1996 je bil sprejet Zakon o razmerjih plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) s ciljem poenotenja plač, 1998-2002 so bili uvedeni dodatki k plačam, kar je zvišalo razmerje v korist dejavnosti javnega sektorja. Sledi obdobje umirjanja vse do 2008, ko so se začele plače v javnem sektorju dejansko izplačevati po ZSPJS. Od 2009 dalje se razmerje umirja zaradi kriznih ukrepov na področju javnega sektorja kot tudi okrepljena rast plač zasebnega sektorja zaradi dviga minimalne plače.

Na navedeno razmerje seveda močno vpliva izobrazbena struktura, saj je v dejavnostih javnega sektorja kar 50% delovno aktivnih z visoko in podiplomsko izobrazbo, 46% s srednjo izobrazbo in le 6% z nižjo izobrazbo (šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo, pravosodje, znanost). V zasebnem sektorju je delovno aktivnih z nižjo izobrazbo 19%, s srednjo 62% in visoko oziroma podiplomsko 20% (Vir: UMAR).

Sprejeti ukrepi vodijo k postopnemu zmanjševanju razmerja med povprečnimi plačami zasebnega sektorja in dejavnostih javnega sektorja, kar je razvidno tudi iz zgornjega grafa.

Aktivnosti vlade na področju reorganizacije javnega sektorja so med drugim usmerjene v pripravo ustrezne normativne ureditve (priprava področnih zakonov, ki bodo podpora vladnim ukrepom - priprava zakonodaje na področju zdravstva, šolstva), informacijske podpore projektom in ustreznega ter javnofinančno vzdržnega plačnega in uslužbenskega sistema.

S spoštovanjem,

Mojca KUCLER DOLINAR
DRŽAVNA SEKRETARKA

Priloga:
- tabeli

PRILOGA

Obrazložitev metodologije pridobivanja/prikazovanja podatkov števila zaposlenih v javnem sektorju po podatkih AJPES in gibanje zaposlenosti v javnem sektorju od januarja do decembra 2012

AJPES mesečno objavlja podatke o izplačanih plačah pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov skladno z razdelitvijo v posamezne skupine subjektov oziroma posamezne dejavnosti javnega sektorja. Zbrani podatki po posameznem proračunskem uporabniku dajejo vpogled tudi v število zaposlenih in sicer na podlagi plačanih ur v posameznem mesecu, vključno z nadurami, in zaposlenimi, ki prejemajo nadomestila, ki grede v breme delodajalca, niso pa vključeni javni uslužbenci, ki so prejeli nadomestilo plače iz drugega finančnega vira (zdravstvene ali pokojninske blagajne – nadomestilo plače v času porodniškega dopusta in dopusta za varstvo in nego otroka, nadomestilo plače v času bolniške odsotnosti nad 30 delovnih dni,...), javni uslužbenci, ki so napoteni na delo v tujino (detaširani javni uslužbenci) in zaposleni po programu javnih del. Metodologija zbiranja podatkov na AJPES namreč temelji na spremljanju stroškov dela zaposlenih v javnem sektorju in je glede stroška dela izplačevanje nadurnega dela podoben strošek kot za novo zaposlitev za opravljanje tega dela.

AJPES podatke objavlja na spletnem portalu po posameznem proračunskem uporabniku, mesečno, predvidoma do 15. v mesecu za predpretekli mesec. Zavezanci za poročanje so pravne osebe javnega sektorja, ki same posredujejo podatke prek informacijskega sistema za posredovanje in analizo podatkov o plačah v javnem sektorju – ISPAP.

Tabela 1: Število zaposlenih v obdobju od januarja do decembra 2012

Mesec in leto	Jan. 2012	Feb. 2012	Mar. 2012	Apr. 2012	Maj 2012	Jun. 2012	Jul. 2012	Avg. 2012	Sep. 2012	Okt. 2012	Nov. 2012	Dec. 2012	Razlika (+/-) dec.2012/jan.2012		Razlika (+/-) dec.2012/maj.2012	
													Število	Odstotek	Število	Odstotek
SKUPAJ	160.573	160.863	161.206	161.401	161.826	161.816	161.002	159.909	159.868	159.785	159.785	159.214	-1.359	-0,8%	-2.612	-1,6%

Tabela 2: Število zaposlenih po skupinah proračunskih uporabnikov v obdobju od januarja do decembra 2012

Skupine proračunskih uporabnikov	Jan. 2012	Feb. 2012	Mar. 2012	April 2012	Maj 2012	Junij 2012	Julij 2012	Avg. 2012	Sept. 2012	Okt. 2012	Nov. 2012	Dec. 2012	Razlika (+/-) dec. 2012/jan. 2012		Razlika (+/-) dec.2012/maj 2012	
													Zvišanje/ znižanje	Odstotek	Zvišanje/ znižanje	Odstotek
Nevladni proračunski uporabniki	988	967	949	955	954	960	964	923	910	912	911	902	-86	-8,7%	-52	-5,5%
Vladne službe	1.245	1.237	1.256	951	949	951	949	935	925	923	915	906	-339	-27,2%	-43	-4,5%
Ministrstva in organi v sestavi	27.886	27.808	27.675	28.117	28.131	28.100	28.022	27.812	27.647	27.640	27.544	27.465	-421	-1,5%	-666	-2,4%
Upravne enote	2.405	2.396	2.406	2.419	2.417	2.414	2.402	2.393	2.378	2.375	2.363	2.349	-56	-2,3%	-68	-2,8%
Pravosodni proračunski uporabniki	4.927	4.923	4.927	4.942	4.964	4.959	4.972	4.962	4.956	4.955	4.905	4.867	-60	-1,2%	-97	-2,0%
Občine	4.791	4.749	4.809	4.772	4.900	4.819	4.847	4.905	4.726	4.888	4.834	4.785	-6	-0,1%	-115	-2,3%
Krajevne skupnosti	32	32	31	31	32	32	32	32	31	30	29	24	-8	-25,0%	-8	-25,0%
Vzgoja in izobraževanje	58.399	58.423	58.596	58.164	58.739	58.588	58.062	57.534	57.896	58.053	57.937	57.936	-463	-0,8%	-803	-1,4%
Zdravstvo	32.473	32.866	33.031	33.459	33.215	33.410	33.256	33.086	33.170	32.720	32.661	32.849	376	1,2%	-366	-1,1%
Socialno varstvo	11.341	11.409	11.427	11.455	11.398	11.464	11.430	11.381	11.352	11.355	11.351	11.264	-77	-0,7%	-134	-1,2%
Kultura	6.317	6.308	6.325	6.344	6.342	6.351	6.347	6.275	6.249	6.252	6.239	6.240	-77	-1,2%	-102	-1,6%
Raziskovalna dejavnost	2.631	2.616	2.623	2.617	2.610	2.590	2.577	2.551	2.531	2.537	2.525	2.571	-60	-2,3%	-39	-1,5%
Kmetijstvo in gozdarstvo	1.681	1.683	1.682	1.694	1.689	1.683	1.675	1.662	1.655	1.646	1.629	1.630	-51	-3,0%	-59	-3,5%
Okolje in prostor	224	220	225	228	232	240	238	241	237	233	224	224	0	0,0%	-8	-3,4%
Gospodarske dejavnosti	444	433	435	434	433	433	430	433	427	478	480	476	32	7,2%	43	9,9%
Malo gospodarstvo	158	158	154	156	151	147	145	140	143	147	148	149	-9	-5,7%	-2	-1,3%
Javni red in varnost	663	657	671	665	665	663	652	653	664	669	663	671	8	1,2%	6	0,9%
Agencije	892	904	906	919	911	906	891	894	889	884	883	874	-18	-2,0%	-37	-4,1%
Skladi in dr.izvajalci obveznega soc. zav.	2.648	2.644	2.647	2.649	2.663	2.672	2.678	2.662	2.648	2.658	2.642	2.605	-43	-1,6%	-58	-2,2%
Javni skladi na ravni države	290	292	293	292	294	295	292	296	299	298	300	295	5	1,7%	1	0,3%
Javni skladi na ravni občin	111	110	110	109	108	109	111	110	107	104	106	104	-7	-6,3%	-4	-3,7%
Samoupravne narodnostne skupnosti	27	28	28	29	29	30	30	29	28	28	28	28	1	3,7%	-1	-3,4%
SKUPAJ	160.573	160.863	161.206	161.401	161.826	161.816	161.002	159.909	159.868	159.785	159.317	159.214	-1.359	-0,8%	-2.612	-1,6%