

Šok javnog sektora u Europi: Između strukturnih reformi i kvantitativnih prilagodbi

DANIEL VAUGHAN-WHITEHEAD,
International Labour Office, Geneva

UDK: 338.465(4)
doi: 10.3935/rsp.v19i3.1099

UVOD*

Javni sektor smatra se kamenom temeljcem suvremenih europskih društava te stoga i bitnim mehanizmom gospodarskog rasta i političke stabilnosti, kao i ključnim elementom Europskog socijalnog modela. Mnogi propisi EU-a služe kao koristan okvir za kvalitetan rad javnog sektora u državama članicama EU-a. Javni sektor također je prioritet za javne proračune. Ova važna uloga svakako je jedan od razloga stalnih reformi i restrukturiranja javnog sektora u posljednjih nekoliko desetljeća. Sve su europske zemlje prošle kroz niz restrukturiranja i reformi svojih javnih sektora i javnih izdataka.

No u novije vrijeme iskusili smo nešto što bismo mogli nazvati »šokom javnog sektora«. Proračunski deficiti s kojima je suočena većina europskih zemalja – i koje je pogoršala, ili čak i izazvala najnovija financijska i ekonomska kriza, koja je počela 2008. – gurnuli su javni sektor u val »prilagodbi«, dosad nezabilježenih po brzini provedbe, ali i po popratnim smanjenjima izdataka, broja zaposlenih i plaća.

Veličina ovih prilagodbi motivirala je komparativni rad koji ovdje predstavljamo. Cilj je rada upravo zabilježiti prirodu, vrstu i veličinu prilagodbi koje se provode u europ-

skim zemljama te pružiti konkretne dokaze o njihovim učincima. Time ne pokušavamo osporiti ciljeve i očekivane prednosti takvih prilagodbi – osobito njihovo neposredno djelovanje na proračun ograničavanjem izdataka i uštedom. Naš je cilj zabilježiti njihove dugoročne društvene posljedice, prvenstveno što se tiče kvalitete poslova i uvjeta rada u javnom sektoru, ali i u cijelom gospodarstvu, kao i – iako to nije bio naš prvotni cilj – posljedice za buduću kvalitetu javnih usluga. S tim je ciljem skupina prestižnih stručnjaka iz petnaest europskih zemalja pokušala pojasniti priču o »prilagodbama javnog sektora« u svojim zemljama na temelju informacija na nacionalnoj razini, koje su dopunili i potkrijepili analizama slučaja. Cilj je ovih konkretnih primjera prikazati prilagodbe u pojedinom sektoru – na primjer, u obrazovanju, zdravstvu ili javnoj upravi – ili razjasniti neko specifično pitanje ili utjecaj radi boljeg poznavanja aktualnih prilagodbi javnog sektora i njihovih učinaka.

Namjera nam je komparativnim pregledom proširiti pogled na aktualne prilagodbe javnog sektora, pomoći pri određivanju važnih elemenata ili sastavnica javne politike te rasvijetliti najbolju kombinaciju javnih politika za učinkovito reformiranje javnog sektora, koja bi dovela do pozitivnih rezultata ne samo u proračunu, nego i u dru-

* Ovaj je prijevod uvodno poglavlje projektne publikacije međunarodnog istraživanja *Public sector adjustments in Europe: Scope, effects and policy issues* provedenog u 2011. i 2012. godini pod pokroviteljstvom Europske komisije i Međunarodne organizacije rada. Tekst ovdje objavljujemo u obliku redigiranom za samostalno objavljivanje. Zahvaljujemo autoru Danielu Vaughanu-Whiteheadu na pruženoj suglasnosti za prijevod. Proširena verzija cjelokupne publikacije sa studijama prilagodbi u petnaest europskih zemalja bit će objavljena u travnju 2013. u izdanju Edward Elgara *Public Sector Shock: The impact of policy retrenchment in Europe*.

gim područjima javne politike, povećavajući time socijalnu, ekonomsku, političku i opću dobrobit europskih građana. Posebno je važna uloga aktera koji oblikuju reformski proces i njegove konačne rezultate.

U ovom uvodnom poglavlju ukratko prikazujemo glavna obilježja prilagodbi i reformi javnog sektora te zatim najvažnija saznanja o njihovim učincima.

PRILAGODBE JAVNOG SEKTORA DILJEM EUROPE

Definicija javnog sektora u Europi

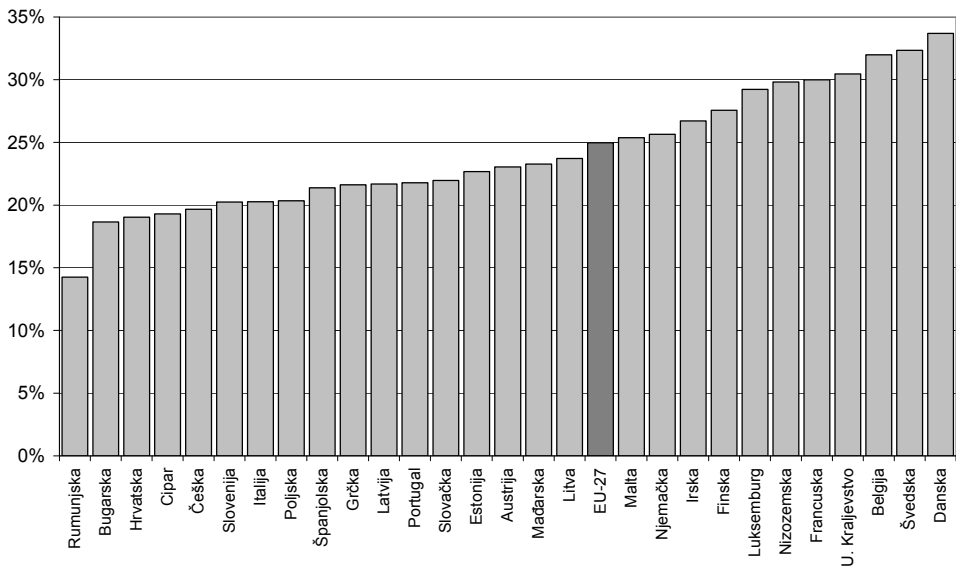
Raznolikost definicija

Jedna od poteškoća pri ovoj komparativnoj analizi jest definiranje javnog sek-

tora. On očito obuhvaća različite aktivnosti i zanimanja u različitim zemljama. Primjerice, u Rumunjskoj i Portugalu, ali i u Francuskoj, javni sektor tradicionalno obuhvaća i poduzeća u vlasništvu države, dok u drugim zemljama to nije slučaj. Da bi se izbjegle takve razlike, u ovoj smo se analizi ograničili na »jezgru« javnog sektora, tj. isključili smo poduzeća u vlasništvu države, ali smo uključili tri glavna javna sektora (oslanjajući se pritom i na Eurostatovu NACE klasifikaciju gospodarskih djelatnosti): (i) javnu upravu i obranu; (ii) obrazovanje; i (iii) zdravstvenu zaštitu i socijalnu skrb. Slika 1. prikazuje opseg zaposlenosti u navedenim sektorima¹ u Europskoj uniji, uključujući i 15 zemalja na koje se osvrće ova studija.

Slika 1.

Zaposlenost u javnom sektoru (NACE sektori) u EU-27 i Hrvatskoj, 2010. (postotak ukupne zaposlenosti)



Izvor: Eurostat.

¹ U pogledu ovih sektora, Eurostat, nažalost, ne razlučuje organizacije koje djeluju u privatnom od onih koje djeluju u javnom sektoru. Navedene brojke stoga mogu poslužiti samo kao približne vrijednosti ili privremeni prikaz veličine javnog sektora (pojedina poglavlja daju detaljniji prikaz). Dok javna uprava uglavnom uključuje zaposlene u javnom sektoru, obrazovanje i zdravstvena skrb mogu uključivati i organizacije i zaposlenike u privatnom sektoru.

Javni sektor i europski (i nacionalni) socijalni model(i)

Od usvajanja Jedinственог europskog akta 1986., Europska je unija provodila liberalizaciju u javnom sektoru, prijevozu i energiji, pokušavajući povećati učinkovitost u područjima koja su navodno često pod nepovoljnim utjecajima dominacije lokalnih, regionalnih i nacionalnih monopola. No također je sve više pozornosti posvećivala kvaliteti usluga u ovim važnim područjima. Definirala je ciljeve od općeg interesa u relevantnim sektorima i uspostavila mehanizme nadzora i kontrolne agencije. Općenito, institucije EU-a posvetile su se uslugama od općeg gospodarskog interesa i donijele niz odredbi za upravljanje njima.

Protokol br. 26 Lisabonskog ugovora o uslugama od općeg interesa (EU, 2009.: 307) i članak 36 Povelje EU-a o temeljnim pravima (EU, 2009.: 204) jasno ističu važnost usluga od općeg interesa u EU-u i postavljaju načela za usmjeravanje pristupa EU-a ovim uslugama.

Protokol br. 26 o uslugama od općeg interesa zadaje EU-u i državama članicama zajedničku odgovornost za »visoku razinu kvalitete, sigurnosti i financijske dostupnosti, jednak tretman i promicanje univerzalnog pristupa i prava korisnika« javnih usluga, uključujući i javnu upravu.

Isti protokol utvrđuje, prvi put na primarno pravnoj razini, temeljna načela koja se primjenjuju na usluge od općeg interesa. Lisabonski ugovor tako otvara Uniji mogućnost zakonske regulacije u ovom području utvrđivanjem načela i uvjeta – osobito ekonomskih i financijskih uvjeta – koji joj omogućuju ostvarivanje ciljeva, uz pomoć zakonskih propisa i redovnih pravnih postupaka. Istovremeno Ugovor uzima u obzir da se odluke o organizaciji, obavljanju i financiranju takvih usluga u državama članicama donose u prvom redu na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

Povelja o temeljnim pravima uključuje i pravo na dobru upravu, a Bijela knjiga o europskoj vladavini iz 2001. odredila je temeljna načela dobre vladavine, što je važno i za javni sektor (otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i koherentnost; EK, 2001.). Nedavno je Europska komisija objavila »okvir kvalitete« za društvene usluge od općeg interesa da bi građanima osigurala pristup osnovnim uslugama. Komisija će redovito provjeravati stanje i promicati kvalitetne inicijative, osobito u uslugama usmjerenima na zadovoljavanje izrazito važnih potreba (EK, 2011.). Istovremeno, Komisija želi dodatno pojasniti i podići svijest o zakonskoj snazi pravila EU-a primjenjivih na ove usluge, posebno u vezi aktualnih trendova koji se spominju u ovoj publikaciji.

Takva temeljna načela i uvjeti utvrđeni su i nacionalnim zakonima, uključujući jaku i visoko kvalitetnu javnu uslugu kao dio nacionalnih socijalnih modela. Druge direktive EU-a također su primjenjive na javni sektor. Primjerice, Vijeće EU-a je 1999. na prijedlog Europske zajednice (EZ-a) usvojilo Direktivu o radu na određeno vrijeme, da bi se spriječio manje povoljan tretman privremeno zaposlenih u odnosu na stalno zaposlene i da bi se ograničilo opetovano sklapanje ugovora na određeno vrijeme.

Pravo na štrajk također je utvrđeno Europskom socijalnom poveljom i usvojeno u nekim zemljama, kao što je Nizozemska, već od 80-ih godina. Međutim, neki zaposlenici u javnom sektoru još nemaju pravo na štrajk, na primjer, državni službenici u Njemačkoj.

Kontekst krize i fiskalnih deficita

U zadnjih nekoliko godina većina vlada EU-a uvela je različite mjere za prevladavanje gospodarske krize i poticanje gospodarskog oporavka. Uz brojne inicijative za podržavanje ekonomskog rasta i stvaranje poslova (koje su bile posebno prisutne u pr-

vom razdoblju, od 2007. do 2009. godine), mnoge su vlade uočile i potrebu uvođenja reformi za rješavanje rastućih dugova. Upravo su mjere vlada za spašavanje financijskog sektora, za održavanje gospodarstva tijekom krize i minimaliziranje socijalnih posljedica – uglavnom pomoću automatskih stabilizatora društva, kao što su socijalna pomoć i naknade za nezaposlene – zajedno sa znatno smanjenim prihodima, donijele sa sobom velike proračunske deficite. Ti su deficiti, uz slab ekonomski rast, znatno povećali dugove u mnogim zemljama, u nekim zemljama visoke već i prije krize. U prosjeku, javni dug se u zemljama članicama OECD-a (Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj) povećao s 55,6% BDP-a u 2007. na 74,2% BDP-a u 2010. godini (OECD, 2011.).

U ovom je kontekstu fiskalna konsolidacija postala kamenom temeljcem aktualne javnopolitičke debate diljem Europe, osobito u državama s najvećim dugovima, poput Grčke, Irske i Portugala.

U sklopu fiskalne konsolidacije, intenzivirale su se javnopolitičke rasprave o javnim troškovima, posebno u javnom sektoru, i općenito, o tome koja bi trebala biti uloga vlade u gospodarstvu i društvu kao cjelini. Iako je većina zemalja EU-a započela reformu javnog sektora i prije krize, usporavanje gospodarskog rasta i povećanje javnog duga koji su došli s krizom odjednom su doveli u pitanje relativnu stabilnost poslova i plaća u javnom sektoru. Predložen je i brzo proveden niz prilagodbi i reformi. Cilj je ovoga rada dokumentirati upravo taj proces u 14 zemalja EU-a i jednoj zemlji kandidatkinji za članstvo (Hrvatska), te dati dokaze o njegovim kratkoročnim i dugoročnim posljedicama.

Raznolikost u vremenu provođenja i vrsti reformi

Prije svega, važno je razlikovati **vrijeme uvođenja i provođenja** prilagodbi u

javnom sektoru. Neke su reforme započele puno prije krize i jednostavno se nastavile u zadnjih nekoliko godina bez velikog utjecaja krize, na primjer u Švedskoj i u Njemačkoj. U Nizozemskoj su mnoge reforme javnog sektora provedene već 80-ih i 90-ih godina prošlog stoljeća, uključujući i znatna smanjenja plaća i broja zaposlenih. Stoga do početka 2012. nisu predložene nove prilagodbe plaća i broja zaposlenih u toj zemlji, no nije isključeno da će do takvih promjena doći nešto kasnije, od 2013. U drugim je zemljama tek kriza stvorila ili ubrzala potrebu za reformom javnog sektora, na primjer u Grčkoj, Portugalu i Rumunjskoj..

Treba razlikovati i različite vrste prilagodbi, osobito **strukturne reforme i kvantitativne prilagodbe** (vidi tablicu 1).

U nekim se zemljama provode značajne reforme javnog sektora uglavnom radi poboljšanja produktivnosti i opće učinkovitosti, dok se u drugima provode većinom kvantitativne prilagodbe, naročito zapošljavanja, plaća i javnih troškova općenito. Čini se da je ovaj drugi tip prilagodbi uobičajen u ovo vrijeme, posebno u okviru mjera štednje s ciljem smanjenja proračunskih i fiskalnih deficita. Ovaj tip prilagodbi trenutno prevladava u Grčkoj, Mađarskoj, Irskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Španjolskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.

Druge su zemlje, prvenstveno Švedska i druge nordijske zemlje, ali i Francuska, Njemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo, započele s važnim reformama javnog sektora već prije krize, iako na vrlo različite načine.

Neke zemlje, poput Estonije, Nizozemske i Portugala, karakterizira mješavina strukturnih reformi i kvantitativnih prilagodbi javnog sektora, koje se mogu međusobno potkrepljivati, ali i sukobljavati. Moguće je da su kvantitativne prilagodbe nametnute tijekom krize zaustavile već pokrenuti proces reformiranja javnog sektora.

Kvantitativne prilagodbe općenito vode k značajnim rezovima ili zamrzavanju javnih troškova, plaća i broja zaposlenih. Aktualni planovi većine europskih zemalja usredotočeni su na smanjenje troškova programa. To uglavnom znači smanjenje troškova u sustavu socijalnih naknada, zdravstvenoj zaštiti, mirovinskom sustavu, ali i smanjenje izdataka za zaposlene, bilo smanjenjem broja zaposlenih ili rezanjem plaća i naknada. I vlada se može reorganizirati sveobuhvatnim rezovima radi veće učinkovitosti ili općim zamrzavanjem troškova. U mnogim slučajevima reforme su bile usmjerene i na smanjivanje izdataka za mirovine, što se tiče i budućih umirovljenika u javnom sektoru.

Postoje i različiti tipovi strukturnih reformi, koje smo svrstali u četiri glavne skupine.

Od strukturnih reformi, većina je zemalja prvo započela **decentralizaciju** političke moći i odgovornosti za trošenje prema regionalnim ili općinskim vlastima. To je bio slučaj u Švedskoj, ali i u Španjolskoj, Njemačkoj i mnogim drugim europskim zemljama.²

Druga je institucionalna promjena reformiranje **praksi upravljanja ljudskim potencijalima** radi povećanja zadovoljstva poslom i učinkovitosti zaposlenika. To može uključivati strategije razvoja vještina i preoblikovanje posla, kao i uvođenje sustava plaća vezanih za uspješnost u obavljanju posla, prema sustavima vrednovanja rada, umjesto plaćanja prema duljini službe. Većina je europskih zemalja usvojila neku od ovih mjera ili sve njih.

Treći tip strukturnih reformi uključuje samo **prilagodbe (uglavnom smanjenja) djelovanja** radi maksimiziranja ekonomije

razmjera, a taj je trend naročito prisutan u sektorima obrazovanja i zdravstvene zaštite.

Ovo se može povezati i s četvrtim tipom promjene, **premještanjem nekih aktivnosti koje je ranije obavljala država u privatni sektor**, i to privatizacijom ili vanjskim ugovaranjem usluga (eng. *outsourcing*) i osnivanjem agencija. Iako u većini europskih zemalja postoji opći trend u ovom smjeru, Ujedinjeno Kraljevstvo dalo je prvi primjer ovakvog razvoja, kako 80-ih godina, tako i nedavno. Ovo uključuje radikalno preoblikovanje i pojednostavljivanje ili, u ekstremnoj mjeri, prestanak pružanja nekih usluga. Druga je mogućnost provesti kvantitativne prilagodbe, tj. smanjiti troškove smanjivanjem broja zaposlenih i rezanjem plaća.

Naravno, učinci ovakvih promjena u javnom sektoru – koje ćemo prikazati nešto kasnije – mogu se uvelike razlikovati, ovisno o tome u okviru kakvih javnih politika se odvijaju.

Ovakav pregled vrsta prilagodbi u javnom sektoru može pomoći u boljem definiranju **pokretača takvih promjena javne politike**. Zašto se trenutno odvijaju ove promjene u javnom sektoru? Korisno je razlikovati motive: postoji primarni motiv proračuna, s potrebom rezanja javnih troškova; drugi je ekonomski motiv, s ciljem moderniziranja i povećanja učinkovitosti javnih usluga, između ostalog pomoću veće mobilnosti između javnog i privatnog sektora; treći je motiv politički, proizašao iz debate o mijenjanju uloge i veličine države i privatizaciji/*outsourcing*-u za javne službe; konačno, treba spomenuti i demografski motiv, s obzirom na rastuće populacijske pritiske. Tu su i drugi motivi. Treba raz-

² Ipak, u nekim je slučajevima odgovornost za financiranje usluga decentralizirana bez dovoljno dodatnih novčanih sredstava. To je očito bio slučaj u Njemačkoj, možda u pokušaju da se prisili općine i pokrajine na rezanje troškova.

motriti i globalni kontekst i posebno ulogu međunarodnih organizacija poput MMF-a, ali i EU-a i Europske središnje banke, koji možda mogu objasniti aktualne nacionalne razlike diljem Europe.

U mnogim je zemljama nepovoljno stanje u proračunu nametnulo prilagodbe javnog sektora, dok su u drugima one uvedene pod raznim pritiscima. Situacija u zemljama poput Grčke, Rumunjske i Irske razlikuje se od one u zemljama u kojima je proračun prije krize bio konsolidiran, poput Švedske, Nizozemske i, donekle, Hrvatske. Treba razlikovati i zemlje u kojima su već ranije provedene neke prilagodbe, na primjer *outsourcing* u Ujedinjenom Kraljevstvu, Njemačkoj i Švedskoj, visok postotak privremeno zaposlenih u javnom sektoru u Švedskoj i Španjolskoj, ili ukidanje sustava indeksiranja plaća za zaposlene u javnom sektoru u Francuskoj. Uvođenje svih ovih promjena prije krize može pojasniti njezin blaži utjecaj na prilagodbe javnog sektora, iako su u Španjolskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu unatoč ranijim reformama kvantitativne prilagodbe bile drastične.

Tablica 1. prikazuje različite kombinacije strukturnih i kvantitativnih promjena. Cilj je takvih kombinacija kvantitativnih prilagodbi i strukturnih reformi javnog sektora »manjim postići više« (u Francuskoj, »manjim učiniti bolje«), uz pretpostavku da će rezovi i racionalizacija trošenja i ljudskih

i financijskih resursa dovesti do bolje, a ne slabije kvalitete javnih usluga. Svrha je ovog rada privući pažnju čitatelja na opasnost da ovakve prilagodbe – ovisno i o njihovom opsegu i vrsti – vode k tomu da se »manjim postiže manje« ili da čak, ako nisu dobro promišljene, »višim postižu manje« zbog proračunskih implikacija reformi i njihovih nepredviđenih dugoročnih društvenih i ekonomskih troškova.

Raznolikost u provedbi reformi/ prilagodbi

Ne razlikuju se samo vrste prilagodbi među europskim zemljama, već i način njihove provedbe.

Implementacija preliminarnih procjena i analiza troškova i dobiti

Prvo, reforme mogu biti rezultat niza procjena ili se provesti bez prethodne procjene. Načelno bi svim reformama javnog sektora trebali prethoditi činjenični dokazi i podaci o stanju te prosudbe svih mogućih troškova, dobiti i učinaka vladinih reformskih odluka i javnih politika. Dokazi u zemljama poput Švedske 90-ih pokazuju da su izvješća o programima, procjene omjera uložene i dobivenog i analize troškova i dobiti pomogli otkriti koliko se troši, što se proizvodi i s kojim rezultatima za različite dijelove društva. To je pomoglo

Tablica 1.

Prilagodbe/reforme javnog sektora u odabranim zemljama, 2000. – 2010.

Kvantitativne prilagodbe	Strukturne reforme		
	Male	Srednje	Velike
Male	Hrvatska	Nizozemska*	
Srednje	Latvija	Estonija	Francuska
	Litva	Njemačka	Švedska**
Velike	Grčka	Irska	Ujedinjeno Kraljevstvo
	Mađarska	Portugal	
	Rumunjska	Španjolska	

Napomena: * Kvantitativne prilagodbe provedene 80-ih i 90-ih godina. ** U Švedskoj su strukturne reforme provedene već 90-ih, uz daljnje smanjenje zaposlenosti u prvom desetljeću ovog stoljeća.

u pronalaženju najboljih načina uštede bez gubitka učinkovitosti (vidi OECD, 2011., gdje je prikazan i primjer Kanade.)

Poglavlje o Grčkoj u ovom izdanju ističe kako u toj zemlji nisu provedene ovakve procjene prije nametanja ozbiljnih prilagodbi javnog sektora. U drugim poglavljima – na primjer, u onome Rafaela Munoz de Bustilla i Jose-Ignacia Antóna o Španjolskoj, o reformi zdravstva – također se ističe izostanak predreformnih mjerila učinkovitosti, koja bi mogla poslužiti kao referentne točke prema kojima će se mjeriti napredak reforme.

Postojanje ili nepostojanje institucionalnog okvira

Drugo, reforme mogu biti postavljene trajno, uz dugoročan program provedbe ili, što je drugi ekstrem, stalno se mijenjati bez konkretnog plana ili jasne usmjerenosti. Postojanje čvrstog institucionalnog okvira za odlučivanje – osobito srednjoročnog okvira za izdatke – pomaže osigurati da vlade ustraju u reformama, ulijevajući pritom ulagačima i poduzetnicima povjerenje u svoju sposobnost vođenja javnih financija (Schick, 2010.). Nasuprot tomu, mnoge su vlade zemalja EU-a izmijenile svoj prvotni okvir i planove nekoliko puta, često u istoj godini, izazivajući pritom pomutnju, pomanjkanje transparentnosti i povjerenja.

To je bio slučaj u Grčkoj, gdje je svakih nekoliko mjeseci najavljuvan novi plan s novim mjerama za smanjenje broja zaposlenih i plaća, uglavnom sa sve većim prilagodbama. Pokazat ćemo da su i u Rumunjskoj neprestano uvođene nove reforme/prilagodbe u javnom sektoru, uz nekoliko promjena smjera.

Jednostrane ili dogovorene reforme

Reforme mogu biti rezultat dugih pregovora na nacionalnoj i, ponekad, na lokalnoj razini, ili mogu biti rezultat brzople-

tog odlučivanja. Njihovo pokretanje može uključivati niz aktera – osobito predstavnike radnika – ili tek jednostranu odluku vlade. Komunikacija u vezi reformi pomaže podizanju njihove vjerodostojnosti, kao i informiranosti javnih službenika i građana, čime s vremenom jača osjećaj ljudi da su to njihove reforme. S druge strane, nedostatak komunikacije, zajedno s nedostatnom vladinom procjenom potencijalnog učinka propisa, može dovesti samo do gubitka povjerenja i do nezadovoljstva.

Ovdje se stoga istražuje i uloga komunikacije i socijalnog dijaloga. Je li bilo dovoljno komunikacije o prilagodbama javnog sektora? Je li se o njima raspravljalo ili pregovaralo sa sindikatima i predstavnicima poslodavaca?

Jasno je da se o prilagodbama javnog sektora u Grčkoj, Portugalu, Rumunjskoj, Španjolskoj i mnogim drugim zemljama odlučivalo bez puno prethodnog savjetovanja ili pregovaranja. Za razliku od ovih primjera, u Švedskoj i Irskoj bilo je pregovora o reformama javnog sektora.

U jednoj se zemlji ponekad primjenjuju različite metode u različitim razdobljima. Dok prve godine krize u Irskoj nisu donijele mnogo pregovora o antikriznim mjerama, o kojima je uglavnom odlučivala samo vlada, 2010. godine potpisan je tripartitni sporazum o planiranim reformama u javnom sektoru do 2015.

No općenito se o najnovijim prilagodbama u javnom sektoru odlučivalo prilično brzo i bez uključivanja socijalnih partnera, što su sindikati u javnom sektoru osudili i što je potaknulo valove protesta u ovim zemljama. OECD (2011.) također smatra da je »socijalni dijalog nedovoljno korišten u aktualnim reformama javnog sektora«.

Od triju baltičkih zemalja, čini se da je samo Estonija koristila opsežna tripartitna savjetovanja vlade i socijalnih partnera o reformama javnog sektora. To je pomoglo u

ograničavanju rezova plaća i, čini se, dovelo do bolje koordiniranog i uravnoteženog pristupa – i do manje štrajkova. U Litvi su, naprotiv, reforme uglavnom bile usredotočene na rezanje plaća, o čemu je jednostrano odlučivala vlada, izazivajući pritom izravne proteste sindikata i opće javnosti. No više je razgovora pomoglo, a ne kočilo Estoniju pri kreiranju brzih odgovora na krizu, koji su uključivali i prilično strog paket mjera štednje.

Različite uloge međunarodnih aktera

Konačno, neke su zemlje bile izložene utjecaju međunarodnih aktera više nego druge. Na aktualnu politiku javnog sektora u Hrvatskoj – kao i u Rumunjskoj i Bugarskoj prije nekoliko godina – utjecalo je predstojeće pristupanje EU-u, koje zahtijeva jake administrativne sposobnosti za usvajanje pravne stečevine EU-a (franc. *acquis communautaire*) i istovremeno upravljanje strukturnim fondovima EU-a. Druge zemlje dobivaju izravnu pomoć od MMF-a, na primjer Mađarska i Rumunjska, koje su potpisale memorandumske ugovore s MMF-om, ali i Grčka, koju izravno motri »Trojka« – MMF, EU i Europska središnja banka.

Primjerice, makroekonomski motivi iza fiskalnih politika triju baltičkih država bili su vrlo različiti. U Estoniji je dominirala potreba za udovoljavanjem kriterijima Ugovora iz Maastrichta radi pridruživanja eurozoni, u Latviji potreba za ispunjavanjem uvjeta za zajam MMF-a, dok je Litva, koja je bila pod manjim međunarodnim pritiskom, uspjela povećati svoj deficit tijekom krize.

Aktualna usredotočenost na kvantitativne prilagodbe

Većina vlada diljem Europe najavila je mjere smanjenja broja zaposlenih i/ili rezanje plaća i naknada u javnom sektoru.

Zaposlenost: od nepopunjavanja upražnjenih radnih mjesta do ukidanja radnih mjesta i izmjena ugovora o radu

Mnoge su zemlje – Francuska, Hrvatska, Portugal, ali i mnoge druge – postavile novi omjer zapošljavanja (obično jedan na dva) za radna mjesta upražnjena odlaskom zaposlenika u mirovinu. Često se uz to smanjivao, ponekad masovno, i ukupan broj zaposlenih. Nova je koalicijska vlada u Ujedinjenom Kraljevstvu, dijelom vođena ideološkim uvjerenjem da će to povećati učinkovitost javnih službi, uvela masovno i dosad nezabilježeno smanjenje broja zaposlenih i zamrzavanje plaća u svim područjima javnog sektora u razdoblju od 2011. do 2013. Drugi ekstrem vidljiv je u nordijskim zemljama, na primjer u Švedskoj, kako je pokazala Dominique Anxo, koje nisu najavile nikakvo smanjenje broja zaposlenih niti plaća tijekom krize – iako se u Švedskoj u 90-ima i 2000-ima smanjio broj zaposlenih u javnom sektoru. Rezovi su dosad bili ograničeni i u Nizozemskoj, Hrvatskoj i Njemačkoj.

Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru može se provoditi postupno ili brzo: nekoliko zemalja analiziranih u ovom projektu izabralo je potonju opciju. Vidovi kvantitativne promjene zaposlenosti također mogu biti raznoliki: otpuštanje, smanjenje radnog vremena, *outsourcing*, privatizacija, izmjene radnih ugovora npr. od neodređenog na određeno vrijeme ili od punog na nepuno radno vrijeme. Veličina i značajke takvih prilagodbi često ovise o početnom broju zaposlenih u javnom sektoru u pojedinim zemljama. Tako se u Španjolskoj i Rumunjskoj javni sektor smatra prevelikim. Također, efekt smanjenja broja zaposlenih možda neće biti jednak tamo gdje postoji velika država i brojani javni sektor, poput Francuske, i tamo gdje je država mala, a javni sektor nevelik, poput Irske. Konačno, smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru treba razmotriti i u

kontekstu značajnog pada zaposlenosti u privatnom sektoru zbog krize.

Cilj je ovog rada dokumentirati promjene u zaposlenosti u javnom sektoru po segmentima – u ministarstvima i drugim nacionalnim upravnim tijelima, lokalnoj/regionalnoj upravi, bolnicama itd. – ali i po spolu, vještinama ili kvalifikacijama te na centralnoj/lokalnoj razini. Također, nastojimo razlučiti i smanjenje zaposlenosti u javnom sektoru zbog krize (od 2008. do 2010.) od dugoročnog trenda smanjenja (vidljivog od 2000.).

Kvantitativne prilagodbe prate, a često im i prethode, promjene u strukturi zaposlenosti, uglavnom zbog raznih trendova poput posezanja za ugovorima na određeno vrijeme i *outsourcing*-a za izvjestan broj javnih poslova.

Broj privremenih ugovora u javnom sektoru naglo se povećao diljem Europe.

Najviše se povećao u Španjolskoj, ali i u drugim zemljama je bilo značajnih povećanja, na primjer u Švedskoj od ranih 90-ih, gdje su privremeni ugovori sklopljeni za 18% poslova u javnom sektoru, 16% u državnoj upravi i skoro 19% u lokalnoj upravi. U Francuskoj se broj takvih ugovora povećao za skoro 14% od 2005. do 2009., čineći tako udio od ukupno 15% poslova u javnom sektoru. U Njemačkoj se udio privremenih poslova povećao s 10% 2002. godine na 15% 2010.

Države poput Portugala također su izmijenile status zaposlenika u javnom sektoru, dopuštajući rast broja ugovora na određeno vrijeme. Za razliku od ovih primjera, ugovori na određeno vrijeme u Hrvatskoj, iako postoje u javnoj upravi, gdje čine 8% ukupnih poslova, nisu se proširili u javnom sektoru kao cjelini. Slična je situacija u Rumunjskoj.

Još jedan način postizanja fleksibilnosti i smanjenja izdataka je zamjena poslova ranije obavljanih u javnom sektoru novim poslovima u privatnom sektoru, i to *outsourcing*-om i privatizacijom javnih usluga.

Vlade zemalja OECD-a sve se više služe *outsourcing*-om, od 8,7% usluga 2000. do 10,3% 2009. Proces je vrlo raširen u Ujedinjenom Kraljevstvu, ali i u Njemačkoj.

Ovo je dovelo do smanjenja vladinih izdataka, kao i do manjeg broja zaposlenih u javnom sektoru, na primjer u Njemačkoj. Trend, dakle, vodi k smanjenju troškova, no važno je razmotriti potencijalne rizike ovog pristupa.

Plaće: smanjenje osnovnih plaća, nagrada i naknada

Gotovo su sve europske zemlje objavile planove zamrzavanja ili rezanja plaća u javnom sektoru. Jedino su u Nizozemskoj i zaposlenost i plaće lagano rasle u razdoblju od 2008. do 2011., što se objašnjava kvantitativnim prilagodbama u desetljećima prije krize. No reforme su potpuno izmijenile i razine i strukturu plaća zaposlenika u javnom sektoru.

Prema podacima OECD-a, plaće čine 80% svih naknada. Ostalo se može isplaćivati prema uspješnosti u radu. Zaposlenici u javnom sektoru mogu dobivati i trinaestu ili četrnaestu plaću u godini. Uz to, vlada može sudjelovati u mirovinskim programima i mirovinama, kao i u troškovima privatnog zdravstvenog osiguranja i drugim socijalnim davanjima zaposlenicima u javnom sektoru. Tablica 2. rezimira promjene uočene u 15 zemalja uključenih u ovu analizu. Pokazuje da je bilo znatnih rezova i da su oni provedeni na različite načine: ukidanjem takozvanih indeksnih bodova u Francuskoj, zamrzavanjem ili smanjenjem osnovnih plaća u Estoniji, Irskoj, Latviji, Litvi, Rumunjskoj i mnogim drugim zemljama, ukidanjem nagrada koje su ranije dobivali javni službenici, npr. trinaeste plaće u Mađarskoj i trinaeste i četrnaeste plaće u Grčkoj.

Zanimljivo je da se u Nizozemskoj plaće u javnom sektoru nisu smanjile tijekom krize, iz nekoliko razloga. Prvo, zato što su plaće već smanjene 80-ih i 90-ih godi-

na. Drugo, vlada je na temelju ovog iskustva iz prošlosti odlučila ovaj put manje se usredotočiti na smanjenje plaća i pokušala osmisliti druge mjere prilagodbe. No moguće je da se ovaj trend već zaustavio. Dok su nominalne plaće nastavile rasti u razdoblju od 2008. do 2011., pomalo su pale s obzirom na inflaciju, uz smanjenje stvarne plaće u javnom sektoru od 1,1% u 2011. Povećanje broja zaposlenih također je zaustavljeno u sva tri glavna područja javnog sektora: obrazovanju, zdravstvu i javnoj upravi. Nove mjere najavljene sredinom 2012. nastavljaju ovim smjerom.

Razmjer smanjenja plaća u razdoblju od 2009. do 2011. varirao je od države do države, od onih u kojima nije bilo rezova, poput Njemačke (jedino je ukinuta božićnica), Nizozemske (malo smanjenje stvarnih plaća) i Švedske, preko zemalja sa smanjenjem od 5 do 10%, poput Hrvatske, Estonije i Ujedinjenog Kraljevstva, zatim

10 do 15% u Litvi i Portugalu, do čak 25% u Latviji. No najznačajniji rezovi provedeni su u Grčkoj (15 do 20% samo u 2010. godini i još 15% najavljeno za 2012.), Rumunjskoj (25% u 2010.) i Mađarskoj (37% za nekvalificirane radnike).

Dok su u nekim zemljama plaće reza- ne sveobuhvatno za isti iznos duž platne ljestvice – na primjer u Mađarskoj i Rumunjskoj – druge su zemlje provodile regresivne rezove, sa smanjenjima proporcionalnim plaćama, tj. većim rezovima za veće, a manjim za manje prihode. U sljedećem ćemo poglavlju vidjeti da je djelovanje na nejednakost plaća očigledno različito u ova dva slučaja.

Ukinut je i izvjestan broj nenovčanih naknada, na primjer za stanovanje i prehranu u Portugalu i Rumunjskoj, ili za bolovanje u Španjolskoj. Prava na mirovinu također su smanjena u Grčkoj, Španjolskoj i još nekim zemljama.

Tablica 2.

Prilagodbe plaća i broja zaposlenih u odabranim europskim zemljama

	Zaposlenost	Smanjenje i struktura plaća
Estonija	-1% od 2008. do 2009.	rezovi se tiču 71% zaposlenih u javnom sektoru; -10% u javnoj upravi i -3% u obrazovanju u razdoblju od 2009. do 2010.
Francuska	-7% od 2008. do 2012.; smanjenje broja osoblja u bolnicama	-10%-tno smanjenje realnih plaća zbog zamrzavanja indeksnih bodova od 2010.; rast mirovinskih doprinosa jednak 3,5%-tnom padu neto plaća; individualizacija plaća
Grčka	prvotni cilj od -20% do 2015. promijenjen na -26%, a trebao bi se postići većinom rezanjem ugovora na određeno vrijeme; ostvareno -15% do 2011.	-15-20% u 2011. (-21% za vojno osoblje); ukidanje 13. plaće (isplaćivane u prosincu) i 14. plaće (za Uskrs i ljeti); najavljeni novi rezovi za 2012. (-15%)
Hrvatska	nema novog zapošljavanja	-6% 2009.; povratak na razinu iz 2008.; zatim zamrzavanje plaća; -15% za dužnosnike
Irska	dosad nije bilo otpuštanja, ali niti zapošljavanja na mjesta upražnjena odlaskom u mirovinu niti obnavljanja mnogih privremenih ugovora; -5,2% od 2009. do 2011.	smanjenja plaća od prosinca 2009., između -5% (za najniže plaće) i -15% (za najviše plaće); u prosjeku -4,7% u 2010. godini

Nastavak tablice 2.

	Zaposlenost	Smanjenje i struktura plaća
Latvija	-4,3% od 2008. do 2009.	-25% u javnoj upravi i -20% u obrazovanju u razdoblju 2009. – 2010.
Litva	-1,1% od 2008. do 2009.	-15% u javnoj upravi od 2009. do 2010.
Mađarska	silazni trend do 2008., zatim rast za 4,7% od 2008. do 2010., te mali pad za -1,7% od 2010. do 2011.	ukidanje 13. plaće 2009. i subvencija za stanovanje, grijanje i prijevoz; rezovi od -37% za nekvalificirane do -13% za visokokvalificirane radnike u razdoblju od 2008. do 2010.
Njemačka		plaćanje prema učinkovitosti u radu do 8% ukupne plaće; više slabo plaćenih; nova ljestvica nižih plaća da bi se izbjegao <i>outsourcing</i> ; smanjenje božićnice; smanjenje godišnje nagrade
Nizozemska	nastavljen rast od 2008. do 2010. (za 6%), posebno zapošljavanja na nepuno radno vrijeme; značajni rezovi planirani do 2014.	postupna smanjenja plaća u 80-ima; pad stvarnih plaća u razdoblju od 2010. do 2011. za -1 do 2% (-2% u javnoj upravi i -2,5% u obrazovanju)
Portugal	-9,5% u javnoj upravi od 2005. do 2010.; rast nezaposlenosti u javnom sektoru od 20%	-2,5% stvarne plaće u javnoj upravi 2010.; daljnje smanjenje od 3,5% do 10% 2011.; 2012. obustava 13. i 14. plaće (naknada za godišnji odmor i božićnica); iznosi -16% za najkvalificiranije
Rumunjska	-9,5% od 2008. do 2011.; daljnji rezovi 2012.	-25% u 2010.; smanjenje 13. plaće i ukidanje većine nagrada; -10% u 2011. unatoč nekim pokušajima nadoknade za ranija rezanja; zamrzavanje plaća 2012.
Španjolska	-18 000 u javnoj upravi 2010.; nema novog zapošljavanja 2012.	-5% u 2010.; zamrznute plaće 2011. i 2012.; rezultat: -10% stvarnih plaća u razdoblju od 2010. do 2011.; isto u autonomnim regijama
Švedska	ranija smanjenja od 17,7% između 1991. i 2007.; rezovi za 1,4% od 2008. do 2010. (95% njih kratkoročni ugovori); manje zaposlenih na nepuno radno vrijeme; veći rezovi na lokalnoj razini	rast plaća sličan onome u privatnom sektoru (3,3% u razdoblju od 2005. do 2009.)
Ujedinjeno Kraljevstvo	-10% planirano u razdoblju od pet godina (2010. – 2014.); plan je prekoračen već u razdoblju od 2010. do 2011. (-6,1%), tako da se do 2014. može očekivati dvostruki pad; u 18 mjeseci (2010. – 2011.) već -9% u javnoj upravi, -4% u obrazovanju i -3% u zdravstvu	zamrzavanje plaća od 2010. do 2012. dovelo je do -5% stvarne plaće u razdoblju od 2010. do 2011.; gornja granica od 1% za rast osnovnih plaća u razdoblju od 2013. do 2014.

UČINCI OVAKVIH PRILAGODBI: KRATKOROČNI I DUGOROČNI

Jedan od ciljeva projekta bio je identificirati neke od već zamijećenih ili očekivanih učinaka aktualnih prilagodbi u javnom sektoru. Budući da se reforme javnog sektora još provode, bilo je prerano sastaviti iscrpnu bazu podataka. Stoga smo pribjegli prikazu konkretnih primjera iz svake države, provodeći analize slučaja radi izvješćavanja o promjenama koje su već zamijećene na lokalnoj razini. Cilj je ovih analiza ilustrirati narav prilagodbi javnog sektora u svakoj zemlji i dokumentirati sve njihove učinke (već zamijećene ili očekivane).

Kao što je ranije naznačeno, prilagodbe u javnom sektoru uglavnom slijede proračunske ciljeve koje svakako treba ostvariti. Ali iako ne dovodimo u pitanje te ciljeve i pozitivne učinke koje bi oni imali na makroekonomske rezultate, pokušavamo čitatelju skrenuti pozornost na neke od rizika takve javne politike u smislu socijalnih sukoba, kakve smo već vidjeli u valu štrajkova diljem Europe, ali i u pogledu nove dinamike plaća, koja bi mogla povećati udio slabo plaćenih radnika i nejednakosti te manje kvalitetnih poslova i lošijih radnih uvjeta u javnom sektoru, uz dodatne rizike slabe motiviranosti i pojačane migracije, što bi konačno moglo dovesti do pada kvalitete javnih usluga.

Masovni valovi protesta

Više no ikad prije, najnoviji niz reformi i prilagodbi u javnom sektoru izazvao je rekordan val protesta, čak i nereda u nekoliko europskih zemalja. Protesti su bili najveći u zemljama u kojima su uvedene najrestriktivnije mjere, na primjer u Grčkoj, Portugalu, Ujedinjenom Kraljevstvu i Španjolskoj, ali i u zemljama gdje su prilagodbe bile blaže, na primjer u Francuskoj i Hrvatskoj.

Demonstracije nisu organizirane samo na nacionalnoj razini, često i izvan područja

javnog sektora, nego i na lokalnoj razini i u pojedinim djelatnostima ili profesijama. Uz demonstracije zdravstvenih djelatnika (liječnika i medicinskih sestara) i obrazovnih djelatnika (učitelja/nastavnika), prvi put smo svjedočili protestima zanimanja koja općenito nisu sklona demonstriranju i organiziranju štrajkova, na primjer policije (u Francuskoj, Grčkoj i drugim zemljama).

Ovaj val demonstracija diljem Europe predstavlja najizrazitiji i najupadljiviji učinak prilagodbi provedenih u javnom sektoru, čije implikacije i troškove – koji su visoki i za društvo i za gospodarstvo – tek treba procijeniti. Protesti su izravno djelovali na motivaciju i produktivnost djelatnika u javnom sektoru, i na cjelokupnu kvalitetu javnih usluga. Zanimljivo je da je u zemljama gdje je vlada organizirala tripartitna savjetovanja, čini se, izbjegnuto rapidno pogoršanje društvenog ozračja, na primjer u Irskoj, nakon ugovora sklopljenog 2010. ili u Estoniji, za razliku od Latvije i Litve.

Nova dinamika plaća

Proces smanjivanja plaća u javnom sektoru u većini je europskih zemalja započeo prije financijske krize. Na primjer, ukidanje mehanizama indeksacije plaća s inflacijom za plaće u javnom sektoru 80-ih i 90-ih u nekim zemljama – poput Francuske – bilo je usmjereno na postupno smanjivanje plaća javnih službenika. Međutim, novije odluke o zamrzavanju ili čak snižavanju plaća u javnom sektoru sustavno i u znatnijoj mjeri – utjecale su na sve sastavnice plaće, od osnovne plaće do nagrada i naknada – u gotovo svim europskim zemljama, naglo su promijenile dinamiku plaća u javnom sektoru i njihov položaj u odnosu na plaće u privatnom sektoru.

Od »platne premije« do »platne kazne« za zaposlene u javnom sektoru?

Općenito postoji malo dokaza o razlikama između plaća u javnom i privatnom sek-

toru. Ovdje smo pokušali prikazati dostupne dokaze i razlučiti koliko je to moguće razlike koje mogu biti rezultat različitih kvalifikacija ili položaja, od onih koje nastaju zbog bitnih razlika svojstvenih javnom sektoru.

Općenito se smatra da bi plaće u javnom sektoru trebale biti veće nego u privatnom jer javni sektor uglavnom privlači najobrazovanije djelatnike. Nešto višu plaću u javnom sektoru može se očekivati zbog više razine obrazovanja te duljine trajanja službe zaposlenih, što dostupni podaci većinom i potvrđuju. Primjerice, u Ujedinjenom Kraljevstvu polovica visokih plaća u javnom sektoru povezuje se s većim udjelom stručnjaka i visokokvalificiranih djelatnika u sektoru (Bozio i Disney, 2011., za Ujedinjeno Kraljevstvo). U Njemačkoj su plaće u javnom sektoru više zbog bolje kvalifikacijske strukture, ali i zato što su mnoge djelatnosti više i srednje razine, na primjer obrazovanje, sudstvo i porezne službe, koncentrirane u javnom sektoru. U istočnoj Njemačkoj gotovo sve skupine u javnom sektoru imaju prednost u razini plaće, ali prvenstveno stoga jer su tamo plaće u privatnom sektoru općenito niske.

Diljem Europe zamijećeno je kako je prednost javnog sektora u razini plaća u odnosu na privatni sektor veća kod niskokvalificiranih zaposlenika, ali među najkvalificiranijima i radnicima u najvišim dohodovnim decilima, plaće u javnom sektoru niže su u usporedbi s privatnim sektorom.

Naravno, teško je usporediti prosječne plaće u javnom i privatnom sektoru zbog različitih karakteristika radne snage u njima. Posebno treba naglasiti moguće kompozicijske učinke. Na primjer, jačanjem *outsourcing*-a za niskokvalificirane poslove u javnom sektoru u cilju smanjenja javnih izdataka mogu se umjetno povećati prosječne plaće u javnom sektoru (i u odnosu na privatni sektor), bez stvarnog rasta plaća ostalih djelatnika. Istovremeno,

nemogućnost zapošljavanja novih osoba nakon odlaska djelatnika u mirovinu, uglavnom onih visokokvalificiranih i bolje plaćenih, može dovesti do umjetnog povećanja prosječne plaće u javnom sektoru, unatoč rezanjima plaća preostalih djelatnika i nižim plaćama novozaposlenih.

Stoga usporedbu u tablici 3. treba gledati s dozom opreza, jer se većina podataka odnosi na prosječne plaće. Iz tog smo razloga nadopunili ovu općenitu usporedbu, gdje god je to bilo moguće, detaljnom analizom, koja nam omogućuje razlučivanje razlika koje proizlaze iz razlika u kvalifikacijskoj strukturi od onih koje su vjerojatno rezultat zaposlenosti u jednom ili drugom sektoru.

Unatoč ovim nedostacima, usporedba prosječnih plaća u dva sektora tijekom duljeg vremenskog razdoblja daje mnogo poučnih podataka, koji ukazuju na aktualne trendove. Dosad prikupljeni dokazi prilično su jasni. Tijekom posljednjih nekoliko godina svjedočili smo radikalnoj preobrazbi hijerarhije razine plaća između javnog i privatnog sektora.

Najznačajnija je nova promjena zamrzavanje ili rezanje plaća u javnom sektoru, koje je dovelo do pada u usporedbi s dinamikom privatnog sektora. Ovaj je trend dramatičan u zemljama gdje se dobra plaća, uobičajena u vremenu prije krize, u razdoblju od dvije do tri godine, a ponegdje i manje, pretvorila u kaznenu plaću za one u javnom sektoru. To se dogodilo u Rumunjskoj, gdje se prednost od 45% u 2009. godini pretvorila u zaostajanje od 15%, odnosno pad za više od 60 postotnih bodova, do kraja 2010. U Mađarskoj je premija od 15% u 2004. godini postala kazna od 12%, i još više u razdoblju od 2010. do 2012. Nastavi li se ovako, trend smanjivanja platnih premija – prikazan u tablici 4. – mogao bi dovesti do »platnih kazni« i u drugim europskim zemljama, i to u skoroj budućnosti, 2012. ili 2013.

U Nizozemskoj su se platne premije u javnom sektoru smanjivale tijekom dugog

razdoblja, od premije od 21% 1979. do 1% 1996. i čak -0,4% 2004. Pad je najznačajniji u obrazovanju, gdje su djelatnici postupno gubili svoje premije od 21% iz 1979. da bi 2004. dosegli -6%. U nekoliko je zemalja, poput Portugala ili Rumunjske, za javni sektor određena manja minimalna plaća

nego u ostatku gospodarstva, u skladu s novom dinamikom plaća koja je posljedica nedavnih prilagodbi i mjera štednje u javnom sektoru. Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja gdje su premije u javnom sektoru nastavile rasti, od 28 do 31% u razdoblju od 2008. do 2010.

Tablica 3.

Razlike između plaća u javnom i privatnom sektoru u odabranim europskim zemljama

	Razlike između javnog i privatnog sektora	Dio javnog sektora
Estonija	od -4% 2006. do +2% 2010.; za slabo plaćene od +8,5% 2001. do 0% 2007.	
Francuska	nema podataka	
Grčka	premija od 11% u javnom sektoru snižena od 2010., a možda i ukinuta	
Hrvatska	od +34% 2000. do +24% 2008. i +31% 2010.	
Irska	prema podacima tijela za sustavno vrednovanje, plaće javnog sektora zaostaju za onima u privatnom sektoru; prema raznim studijama, premije u javnom sektoru 2006. iznosile su 26%; otada pad na 22% (2009.)	
Latvija	od +21% 2006. do +9% 2010.	
Litva	od +23% 2006. do +15% 2010.	
Mađarska	od 15% 2004. do -12% 2009.	u razdoblju od 2008. do 2010. plaće liječnika u javnom sektoru pale su od 90% na 70% liječničkih plaća u privatnom sektoru; od 2008. do 2010., plaće učitelja/nastavnika u javnom sektoru pale su od 43% na 38% plaća u privatnom sektoru
Nizozemska	ljestvice plaća u javnom sektoru 80-ih znatno su smanjene u odnosu na privatni sektor; kada se kontrolira sastav radne snage, plaće u javnom sektoru su 2% niže nego u privatnom sektoru (2011.)	uprava i obrazovanje zaostajali su za privatnim sektorom za 19%, a zdravstvo za 11% tijekom 90-ih; trenutno smanjenje plaća u javnom sektoru (prema kvalificiranosti) iznosi 9-16% za obrazovanje i 4% za upravu, a u zdravstvu nema smanjenja
Njemačka	plaće u javnom sektoru nešto niže nego u privatnom, osim za nekvalificirane radnike i žene, i za većinu radnika u istočnoj Njemačkoj	
Portugal	u razdoblju od 2000. do 2009. stvarne su plaće pale za -3,6% u javnom sektoru, u usporedbi s +9,4% u privatnom sektoru	

Nastavak tablice 3.

	Razlike između javnog i privatnog sektora	Dio javnog sektora
Rumunjska	od +44,5% 2009. do -15,6% 2010. (pad od 60,1 postotnih bodova)	
Španjolska	od +17% 2009. do +7% 2011. (razlike smanjene za 60%)	
Švedska	premije u javnom sektoru lagano su padale od 2000. do 2010.	približavanje razina plaća u javnom sektoru onima u privatnom sektoru
Ujedinjeno Kraljevstvo	premije u javnom sektoru padale su od 2010. do 2012.	

Nejednakosti i ranjive skupine

Među plaćama unutar javnog sektora tradicionalno je manje razlika: niže su plaće obično veće od onih u privatnom sektoru, uz progresiju duž platne ljestvice, no plaće za najkvalificiranija zanimanja uglavnom su manje nego u privatnom sektoru.

U nekoliko dionica ovog rada potvrđeno je da je razlika između vrha i dna platne ljestvice manja u javnom nego u privatnom sektoru – na primjer u Hrvatskoj, Njemačkoj, Španjolskoj, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. U Švedskoj je tako raspon plaća i državnih i lokalnih vlasti manji nego u privatnom sektoru.

No kako su nedavne prilagodbe utjecale na nejednakost plaća u javnom sektoru? Na ishod nije utjecala samo veličina rezova plaća, nego još i više raspodjela tih rezova duž platne ljestvice. Kao što je OECD nedavno primijetio, sveobuhvatna rezanja plaća mogu biti neučinkovita i vjerojatno ne vode do trajnog smanjenja rashoda (OECD, 2011.: 50). Osim toga, mogu nejednako utjecati na različite dijelove populacije, na primjer na one na dnu platne ljestvice. Utjecaji na nejednakost u javnom sektoru ovise, dakle, o progresivnosti sveobuhvatnih prilagodbi plaća.

U nekim su zemljama rezovi plaća provedeni u istoj mjeri za sve. Tako su u Rumunjskoj 2010. plaće smanjene za 25% za sve zaposlene u javnom sektoru. U drugim su se zemljama, poput Portugala, plaće rezale

progresivno, s većim rezovima prema vrhu platne ljestvice, pridonoseći tako smanjenju jaza između najviših i najnižih plaća.

U Rumunjskoj je došlo do prepoznavanja da je ujednačeno smanjenje od 25% bilo pogreška (vidi poglavlje o Rumunjskoj), što je dovelo do određenih korekcija u 2012. U Francuskoj su provedeni sveobuhvatni rezovi – ukidanjem »indeksnog boda« za sva zanimanja – ali uz neke nadoknade, odnosno planove da se 50% ušteđenog na plaćama smanjenjem broja zaposlenih preraspodijeli ostalim zaposlenicima – iako ovo, čini se, još nije učinjeno.

Učinak smanjenja plaća bio je različit u različitim zemljama, ovisno o vrsti rezova. Kod progresivnih rezova duž platne ljestvice, utjecaj na nejednakost bio je manji. Kod ujednačenih rezova za sva zanimanja i sve razine kvalificiranosti, skupine s nižim prihodom stavljene su u nepovoljniji položaj. Ukidanje nagrada, poput trinaeste i četrnaeste plaće, predstavlja ujednačene rezove, i dovelo je do povećanja nejednakosti, na primjer u Mađarskoj, gdje je ukidanje trinaeste plaće prouzrokovalo pad plaća u javnom sektoru za 12%, pri čemu su plaće niskokvalificiranih pale za 37%, a plaće najkvalificiranijih samo za 13%.

Povećanje nejednakosti uslijed prilagodbi rezultat je i različitih ugovora o radu i različitih plaća i uvjeta rada ponuđenih novim zaposlenicima. Tako su niže razine plaća novih zaposlenika u Irskoj povećale nejednakost

i uvele neku vrstu dvojnog tržišta radne snage u javni sektor. Slično je u Francuskoj, gdje manje povoljne plaće i uvjeti rada za nove zaposlenike doista kreiraju segmentirano tržište rada u javnom sektoru, unatoč istim kvalifikacijama i obrazovanju. Njemačka također ima razvijeno unutarnje tržište rada u javnom sektoru s doživotnim zaposlenjem, ali istovremeno i sve veći broj vanjskih zaposlenika s privremenim ugovorima.

U većini europskih zemalja – od kojih je Španjolska najekstremniji slučaj – povećanje udjela privremenih zaposlenika koji ne uživaju jednake uvjete rada kao stalno zaposleni (osobito u smislu stabilnosti posla) sve više povećava nejednakost među zaposlenima u javnom sektoru.

Nejednakost se može promatrati i tako da se utvrdi djeluju li prilagodbe neraszumno na određene kategorije radnika, osobito one koje se smatraju najranjivijima. Nema sumnje da su prilagodbe u javnom sektoru više pogodile određene kategorije radnika. Manji izgledi za zapošljavanje izravno će utjecati na one kategorije koje pretežno rade u javnom sektoru, posebno žene, mlade i radnike migrante.

Jill Rubery u poglavlju o spolu navodi razloge zbog kojih će aktualne prilagodbe javnog sektora teže pogoditi žene nego muškarce. Žene predstavljaju velik dio zaposlenika u javnom sektoru, ali ovaj sektor također tradicionalno pruža ženama bolji pristup visokim položajima i boljim plaćama: razlika u plaćama između spolova tradicionalno je manja u javnom sektoru. Radno vrijeme je fleksibilnije i bolja je usklađenost posla i obitelji.

Djelovanje na niske plaće i siromaštvo među zaposlenicima u javnom sektoru

Smanjenje plaća i broja zaposlenih utjecalo je na neizvjesnost među zaposlenima u javnom sektoru iz nekoliko razloga, uključujući poteškoće u dobivanju novog

posla, bilo u javnom ili u privatnom sektoru, prelazak na nepuno radno vrijeme ili na ugovore na određeno vrijeme, kao u Grčkoj, ili smanjenje, odnosno ukidanje naknada za prekovremeni rad. Smanjenje mirovina također povećava stopu siromaštva: 10%-tno povećanje rashoda za mirovine u javnom sektoru povezuje se s rastom relativnih prihoda starijih osoba za 1,5 postotni bod (OECD, 2009.).

Najdramatičniji je bio razvoj u Mađarskoj, gdje je ukidanjem trinaeste plaće naglo porastao broj slabo plaćenih zaposlenika u javnom sektoru. Niske plaće pogađale su 31% zaposlenika javnog sektora s niskim obrazovanjem (bez srednje škole) 2008., ali 55% njih 2010. godine. To znači da je više od jednog od dva nekvalificirana radnika u javnom sektoru palo ispod praga siromaštva do svibnja 2010.

Jaki rezovi plaća u Litvi također su odmah doveli do rasta broja slabo plaćenih u javnom sektoru. Konkretno, čini se da se u ženskim poslovima znatno povećao udio nisko plaćenih, na primjer učitelja.

U Rumunjskoj, iako u privatnom sektoru ima više slabo plaćenih nego u javnom, dramatični je pad plaća u javnom sektoru naglo povećao udio zaposlenika ispod granice siromaštva. Tomu je pridonijela i niža minimalna plaća u javnom sektoru nego u ostatku gospodarstva, slično kao u Portugalu.

U Njemačkoj je sve veći broj povremenih poslova (na određeno vrijeme, na nepuno radno vrijeme) u javnom sektoru doveo do naglog povećanja broja slabo plaćenih djelatnika. Istovremeno, *outsourcing* i niske plaće u privatnom sektoru također su pridonijele utrci plaća i ugovora o radu prema dnu. U Njemačkoj su često, da bi se izbjegao *outsourcing*, u javnom sektoru određivane niže početne plaće za niskokvalificirane. Autor Gerhard Bosch zaključuje da je »država postala glavni pokretač širenja udjela niskih plaća, *outsourcing*-om, privatizacijom i kao ugovorno tijelo«.

Slično tomu, u Ujedinjenom je Kraljevstvu prisilna promjena ugovora mnogih zaposlenika u javnom sektoru od punog na nepuno radno vrijeme dovela do povećanja udjela slabo plaćenih zaposlenika u sektoru.

Neizravni učinci na uvjete rada

Smanjenja plaća i zaposlenosti neizravno su utjecala i na uvjete rada, kako prikazuje tablica 4. Kao prvo, smanjenje radne snage uz isti obujam posla znači veće radno opterećenje i intenzivniji rad. To je pak dovelo do produljenja radnog vremena, na primjer u Estoniji, Njemačkoj, Grčkoj i Španjolskoj. Problem je u tome što je uz produljenje radnog vremena često smanjivan iznos naknade za prekovremene sate, na primjer u Grčkoj, Mađarskoj i Portugalu. Jedna od najvažnijih promjena radnih uvjeta u javnom sektoru u Portugalu – osim znatnih rezova plaća – bilo je smanjenje naknada za prekovremeni rad, što je očigledno pogodilo one koji rade dulje. Istovremeno su osobe koje rade noćne smjene izgubile platnu prednost u odnosu na one koji rade danju.

Naknade za prekovremeni rad čak su i ukidane, na primjer u sektoru obrazovanja u Estoniji i u cijelom javnom sektoru u Rumunjskoj, gdje se sad takav rad nadoknađuje slobodnim danima. Slična su ograničenja uvedena i u Hrvatskoj.

I dok se u nekim zemljama u javnom sektoru produljivalo radno vrijeme, često uz paralelno smanjenje naknada za prekovremeni rad, u drugim se zemljama u sklopu prilagodbi krizi skraćivalo radno vrijeme, uglavnom izmjenama ugovora o radu s punog na nepuno radno vrijeme. U trima baltičkim zemljama, u javnom je sektoru bilo manje prilagodbi radnog vremena nego u privatnom.

Naposljetku, stručno je usavršavanje također zanemareno, a napredovanje u karijeri i hijerarhiji usporeno ili zamrznuo u mnogim zemljama.

U Francuskoj su manji resursi, uključujući i manje zaposlenika, doveli do većeg intenziteta rada: preostali zaposlenici moraju raditi više da bi udovoljili potražnji koja uglavnom raste, što pokazuju primjeri u obrazovanju i zdravstvu koje navodi Jérôme Gautié. U Španjolskoj zaposlenici javnog sektora nisu iskusili samo gubitak stabilnosti posla – uz sustavno sklapanje ugovora na određeno vrijeme za nove zaposlenike – već i produljenje radnog vremena, veće radno opterećenje i pad razina plaća ispod onih u privatnom sektoru.

Analiza slučaja skrbi za starije osobe u jednoj općini u Švedskoj također ukazuje na nešto veći intenzitet rada za zaposlene u ovom sektoru. U Njemačkoj su središnja i savezne države jednostrano povećale tjedno radno vrijeme za državne službenike na 42 sata (u Bavarskoj i Thüringenu), a tjedni broj radnih sati povećan je i kolektivnim ugovorima za ostale javne službenike. Svima je smanjena božićnica.

Veće radno opterećenje i dulje radno vrijeme (preko 12 sati dnevno) za liječnike i medicinske sestre detaljno je prikazano u poglavlju o Mađarskoj, dok je u poglavljima o Francuskoj i Portugalu opisan isti problem za učitelje/nastavnike. Analize slučaja u dvjema školama u Portugalu jasno prikazuju povećano radno opterećenje za učitelje/nastavnike usporedno sa smanjenjem broja zaposlenika, uglavnom neobnavljanjem ugovora na određeno vrijeme, uz pojačan stres, prevelik broj učenika u razredima te nižu motivaciju, činjenice koje su nepovoljno utjecale na kvalitetu obrazovanja. Isti proces opisan je u Hrvatskoj i drugim zemljama.

Ovaj trend pogoršanja radnih uvjeta dodatno otežavaju promjene u kolektivnom pregovaranju, također prikazane u tablici 4., poput ukidanja ranijih klauzula o produljenoj primjeni kolektivnih ugovora u Rumunjskoj i sve slabijeg socijalnog dijaloga u javnom sektoru u Mađarskoj, gdje su izmijenjene i tripartitne institucije.

Tablica 4.

Utjecaj na uvjete rada i socijalni dijalog u odabranim europskim zemljama

	Uvjeti rada	Socijalni dijalog
Estonija	smnjenje stručnog usavršavanja za 60%; u obrazovanju neplaćen prekovremeni rad	manje štrajkova nego u drugim dvjema baltičkim zemljama
Francuska		nedostatak socijalnog dijaloga pri provođenju reformi
Grčka	produljenje radnog vremena i smanjenje naknada za prekovremeni rad; zaustavljeno automatsko napredovanje u poslu; novi sustav obračunavanja plaća i rangiranja poslova; niže mirovine	neprestani valovi općih protesta i štrajkova, ali i za sva zanimanja i područja javnog sektora
Hrvatska	ograničenja prekovremenog rada	
Irska		povećanje plaća predviđeno nacionalnim ugovorom otkazano u ožujku 2009.; sporovi i protesti protiv zamrzavanja plaća i poreza na mirovine u prvoj polovici 2009.; u ožujku 2010. sporazum s javnim sektorom za razdoblje od 2010. do 2014. oko nekih reformi sektora, ali bez daljnjih smanjenja plaća i prisilnih otkaza; očuvan mir u industrijskim odnosima
Latvija		nekoliko protesta i štrajkova; slobodnija pravila kolektivnog pregovaranja
Litva		jednostrano smanjenje plaća u lipnju 2009. bez prethodnog savjetovanja, nakon čega slijede štrajkovi i nacionalni sporazum u listopadu 2009.
Mađarska	smnjenje radnog vremena i satnica	nedostatak socijalnog dijaloga pri provođenju reformi; rastavljanje ranijih tripartitnih struktura; manje kolektivnog pregovaranja u javnom sektoru
Nizozemska		od centralnog sporazuma do 8 podsektorskih sporazuma o plaćama već 1993., kasnije njih 14
Njemačka	novi radni uvjeti u novoj generaciji kolektivnih ugovora: fleksibilnost radnog vremena, plaća prema uspješnosti u poslu, produljenje tjednog radnog vremena	fragmentacija socijalnog dijaloga: decentralizacija od nacionalnih prema brojnim lokalnim sporazumima

Nastavak tablice 4.

Portugal	<p>smanjenje naknada za prekovremeni rad; zamrznuti još neki dodaci, za stanovanje, prehranu, prijevoz, djelatnosti koje ugrožavaju zdravlje; stroži kriteriji za napredak; napredovanje u karijeri zaustavljeno 2011.; rast plaće prema zaslugama također blokiran 2011.; 50% manje stručnog usavršavanja</p>	<p>niz štrajkova/protesta i na nacionalnoj razini i na razini javnog sektora</p>
Rumunjska	<p>nema novčanih naknada za prekovremeni rad nego se dodjeljuju slobodni dani; ukidanje ranijih dodataka (za hranu itd.); manje stručnog usavršavanja</p>	<p>novi zakon o socijalnom dijalogu 2011. donosi neke promjene, poput većeg broja predstavnika, ukidanja nacionalnog kolektivnog ugovora i smanjenja automatskih produljenja važećih ugovora, koja su se ranije koristila na razini sektora</p>
Španjolska	<p>povećanje tjednog radnog vremena; ukidanje mirovinskih fondova zaposlenika (-0,3% od ukupne plaće); ukidanje naknada za bolovanje u regiji Madrida (-40% od prethodne plaće u slučaju bolovanja); isto u regijama Valencije i Galicije</p>	<p>2010. vlada raskida sporazum o povećanju plaća u javnom sektoru; rastu sukobi; smanjenje uloge sindikata i socijalnog dijaloga u privatnom sektoru; u mnogim regijama smanjenje broja sati dopuštenih za obavljanje sindikalnih dužnosti</p>
Švedska	<p>slab utjecaj krize; visok udio kratkoročnih ugovora u javnom sektoru (17-18%); radno vrijeme malo produljeno tijekom krize; nešto manje stručnog usavršavanja</p>	<p>dogovorom postignuta fleksibilnost vodi individualizaciji i razlikama među plaćama</p>
Ujedinjeno Kraljevstvo	<p>povećano radno opterećenje uz istovremeno znatno smanjenje broja zaposlenih</p>	<p>protesti u javnom sektoru</p>

Utjecaj na ljudski kapital i dugoročnu kvalitetu poslova i plaća

Manje stručnog usavršavanja, ali i manje ulaganja u ljudski kapital općenito nose dugoročne rizike gubitka ljudskog kapitala u javnom sektoru.

Stručno usavršavanje smanjeno je za rekordnih 50% u Portugalu, i to ukupan broj sati usavršavanja i broj zaposlenika na usavršavanju. U Hrvatskoj je stručno usavršavanje, kojeg je tradicionalno više u javnom sektoru, od 2008. palo na razinu usavršavanja u privatnom sektoru. Izdaci za usavršavanje sniženi su i u baltičkim zemljama za 60% u posljednjih nekoliko godina. Vojmir Franičević i Teo Matković

za Hrvatsku pokazuju kako se ulaganje u ljudski kapital smanjilo u javnom sektoru, naročito u obrazovanju.

Uz manje ulaganja u ljudski kapital, teže napredovanje u karijeri zbog programa štednje također može imati negativan učinak. Napredovanje je zamrznuto u Portugalu i Ujedinjenom Kraljevstvu, a u Ujedinjenom Kraljevstvu ukinute su i službe za razvoj karijera. Slično je i u Grčkoj, gdje je napredovanje u karijeri postalo teže zbog zapreka kretanju zaposlenika u javnom sektoru prema višim položajima, čak i ako su im sve procjene rezultata dobre.

Slabiji izgledi za razvoj karijere zajedno sa smanjenjem plaća i naknada ugrožavaju

privlačenje i zadržavanje radnika u javnom sektoru jer oni uspješni odlaze na bolje plaćene poslove u privatnim tvrtkama ili u inozemstvo. Ovi su učinci već primjetni u više zemalja.

Jedna analiza slučaja u Ujedinjenom Kraljevstvu pokazuje kako je *outsourcing* usluga za nezaposlene doveo do gubitka kvalificiranih radnika koji su ranije radili u ovom području. Jaan Masso i Kerly Espenberg u poglavlju o trima baltičkim zemljama (Estoniji, Latviji i Litvi) prikazuju kako je duljina službe u javnom sektoru omogućila određeno prikupljanje ljudskog kapitala specifičnog za pojedine službe, dok je kraće zadržavanje u službi zbog mjera fiskalne konsolidacije počelo smanjivati takav kapital jer najiskusniji djelatnici odlaze, osobito u obrazovanju i javnoj upravi.

U Njemačkoj analiza slučaja općine Duisburg rasvjetljava teško stanje proračuna starih industrijskih gradova koji moraju financirati velik dio troškova duge nezaposlenosti iako im se prihodi smanjuju. Zbog toga su u velikim dugovima i moraju rezati osnovne usluge, istovremeno snizujući plaće i radne uvjete u javnom sektoru.

U Nizozemskoj iskustvo iz 80-ih godina prošlog stoljeća pokazuje negativne posljedice koje osjetan pad plaća i pogoršanje radnih uvjeta mogu imati na privlačnost javnog sektora. Znatno se smanjila spremnost mladih, dobro obrazovanih ljudi za rad u obrazovanju. Ključni državni službenici svjedoče da je nastalo »područje napetosti« između postojeće platne strukture u javnom sektoru i smanjenja plaća zbog proračunskih problema (BZK, 2011.). Kombinacija starenja radne snage – 2008. godine 35% zaposlenika imalo je 50 godina ili više – i neprivačnih uvjeta rada vjerojatno će obeshrabrili mlađe zaposlenike pa se predviđa da će 70% svih djelatnika u upravi i obrazovanju otići do 2020. (30% u mirovinu, 40% radi mobilnosti) i trebat će im naći zamjenu.

U Portugalu se je odlazak javnih službenika u mirovinu pokazao izrazito štetnim kad je u pitanju najkvalificiranije osoblje, koje se ne zamjenjuje ili se zamjenjuje manje kvalificiranim djelatnicima, što je također dovelo do smanjenja ljudskog kapitala. U Grčkoj je također dokumentirano smanjenje broja viših javnih službenika, od 30 000 na 10 000.

Prema ovim primjerima, za očekivati je da će razmjer aktualnih prilagodbi javnog sektora zajedno sa smanjenjem javnih rashoda – najviše onih za usavršavanje – dovesti do značajnih promjena u kvalifikacijskoj strukturi zaposlenika javnog sektora.

Izmjena slike javnog sektora u javnosti

Sve do danas javni sektor smatrao se važnim elementom Europskog socijalnog modela. Međutim, slika javnog sektora u javnosti radikalno se izmijenila u posljednjih nekoliko godina. Kao što je prikazano u ovom radu, zaposlenici u javnom sektoru bili su meta kampanja koje su ih prikazivale gotovo kao parazite tržišta rada, s jakim sindikatima i neopravdano boljim plaćama i uvjetima rada – unatoč navodno »niskoj produktivnosti« – koji su pridobili ogromnim proračunskim deficitima s kojima se sada suočava većina europskih zemalja. Neke su djelatnosti posebno oštro napadane, na primjer javna uprava, ali ni obrazovanje i zdravstvena skrb nisu ostale pošteđene.

Ova vrsta kampanja usredotočila se na privilegije javnog sektora – posebno u kontekstu ekonomske krize – i čini se da je utjecala na sliku javnog sektora u javnosti, što se pokazalo u Španjolskoj i drugim zemljama, olakšavajući time prihvaćanje radikalnih prilagodbi i reformi. Promjena slike i predodžbe o ulozi javnog sektora zapravo je bila radikalnija u zemljama koje su imale najveće proračunske deficite. Slika

javnih zaposlenika danas sasvim je različita u, primjerice, Grčkoj, i u Švedskoj.

I dok se ovakvo ocrnjivanje poslova i uvjeta u javnom sektoru djelomično može objasniti aktualnim ekonomskim kontekstom, ono će dugoročno utjecati na predodžbu o javnom sektoru u javnosti.

Takvo pogoršanje javne slike i ugleda javnih zaposlenika – zajedno sa sve lošijim radnim uvjetima – negativno će se odraziti na zapošljavanje mladih kvalificiranih ljudi, motivaciju postojeće radne snage i kvalitetu usluga.

Ocrnjivanje zanimanja u javnom sektoru moglo bi s vremenom potkopati i vodeću ulogu koju je javni sektor imao u unapređivanju prava radnika i socijalnih prava uopće. Većina poboljšanja i pravednih rješenja za radnike – na primjer za usklađivanje posla i obitelji ili rad na nepuno radno vrijeme – obično je prvo uvedena u javnom sektoru, a tek onda i u privatnom. To je bio slučaj i s mirovinskim i zdravstvenim osiguranjem. Uklanjanjem takve pilotske funkcije, važan mehanizam za poboljšanje radnih uvjeta mogao bi postupno nestati u Europi, te će onda javni sektor postati preslika radnih uvjeta iz privatnog sektora.

Migracija

Pad plaća i pogoršanje radnih uvjeta doveli su i do valova emigracije za više zanimanja u javnom sektoru. To je posebno slučaj za liječnike iz zemalja poput Mađarske i Rumunjske, ali isto kretanje zabilježeno je u Republici Češkoj i u Poljskoj. U Rumunjskoj je od 2007. emigriralo gotovo 10% liječnika (Holt, 2010.). U Mađarskoj je, kako navode Szilvia Há-mori i János Köllő, u razdoblju od 2004. do 2008. zemlju napuštalo 500 do 600 liječnika godišnje, dok bi tek 750 – 800 diplomiralo godišnje, a otad se ovaj broj povećava. Tijekom 2011. 100 je liječnika

mjesečno tražilo potvrdu potrebnu za rad u inozemstvu.

Ta je situacija dovela do niza protesta u ovim zemljama. 2011. godine tisuće čeških, slovačkih, mađarskih i poljskih liječnika podnijelo je ostavku u znak protesta ili krenulo u štrajk. Analiza slučaja u poglavlju o Mađarskoj opisuje ovaj revolt liječnika i njegove posljedice. Navedeni su i dokazi o emigraciji zaposlenika javnog sektora iz baltičkih zemalja, i to liječnika, pripadnika policije i oružanih snaga te djelatnika spasilačkih službi, uz analizu slučaja ovog važnog zanimanja. Također je prikazana analiza slučaja pada plaća i pogoršanja radnih uvjeta liječnika u Estoniji te neposrednih posljedica, koje uključuju i emigraciju u Finsku. I sindikati izvještavaju o emigraciji medicinskih sestara i djelatnika u zdravstvu ospćenito.

Industrijski odnosi

Različite vrste reformi odabranih za javni sektor mogu dovesti do razlika u korištenju socijalnog dijaloga. Čini se da su pregovori i savjetovanja sa socijalnim partnerima bili rijetki, dok su se značajne kvantitativne prilagodbe s ciljem smanjivanja proračunskog deficita uglavnom proizvodile žurno.

OECD navodi (2011.: 35) da »iako su se procesi savjetovanja o predloženim propisima poboljšali, savjetovanje u području javne nabave nije tako rašireno« jer se tek u trećini zemalja članica OECD-a građani u nekom trenutku uključuju u postupak javne nabave, najčešće radi nadgledanja pravilnosti javnog natječaja ili praćenja realizacije.

Ova je procjena potvrđena za zemlje EU-a u kojima je socijalni dijalog općenito bio slab. U nizu zemalja tripartitni sporazumi nisu poštivani. Tako je bilo u Španjolskoj, gdje je vlada raskinula sporazum za 2010. godinu o nesmanjivanju plaća te zatim je-

dnostrano uvela smanjenje od 5%. Zafirris Tzannatos i Yannis Monogios u poglavlju o Grčkoj također prikazuju kako je socijalni dijalog potpuno izostao tijekom pregovora o spašavanju gospodarstva i paketima štednje. Ovo zanemarivanje dijaloga u postupku provođenja reformi svakako je doprinijelo brzom izbijanju protesta i štrajkova kao alternativnih načina izražavanja.

Istovremeno, čini se da je proces radikalnih prilagodbi i reformi utjecao na kolektivno pregovaranje, posebno tamo gdje su same reforme izmijenile funkcioniranje mehanizama i pravila kolektivnog pregovaranja.

U Latviji je kriza oslabila pravila kolektivnog pregovaranja. U Hrvatskoj su pokušaji smanjivanja opsega kolektivnih ugovora doveli do mobilizacije sindikata i povlačenja predloženih promjena. U Rumunjskoj je novi Zakon o socijalnom dijalogu ukinuo kolektivni ugovor na nacionalnoj razini, ali i uveo strože uvjete zastupanja, otežavajući time sindikalnu aktivnost te ukinuo automatsko produljenje kolektivnih ugovora na razini sektora, što će ograničiti područje kolektivnog pregovaranja.

Ni u Grčkoj odredbe kolektivnih ugovora nisu poštivane, što je dovelo do misije Međunarodne organizacije rada na visokoj razini (ILO, 2011. b). U Mađarskoj novi Kodeks o radu nije samo ukinuo tripartitno vijeće, koje je imalo pravo glasa u utvrđivanju minimalne plaće i preporukama za plaće, nego je i izmijenio odredbe o kolektivnom pregovaranju.

Aktualni događaji pridonijeli su smanjenju sindikalnog organiziranja u javnom sektoru, kao što je ovdje dokumentirano, na primjeru triju baltičkih zemalja. Taj će se trend dodatno pogoršati strukturnim pomicanjem kolektivnog pregovaranja u mnogim europskim zemljama od nacionalnih sporazuma k decentraliziranim sporazumima u podsektorima, kao što se u Švedskoj i Nizozemskoj dogodilo već 90-ih godina, ali u

novije vrijeme i u Njemačkoj i Rumunjskoj. Fragmentacija kolektivnog pregovaranja u Njemačkoj na 16 saveznih pokrajina dovela je do smanjenja utjecaja sindikata na lokalne uvjete rada.

Aktualni paketi štednje pridonijeli su ugrožavanju kolektivnog pregovaranja u javnom sektoru na nekoliko načina: uklanjanjem klauzula o produljenoj primjeni važećih ugovora (na primjer u Rumunjskoj i Grčkoj), neobnavljanjem kolektivnih ugovora ili smanjenjem broja sati dostupnih za sindikalnu aktivnost, kao u Španjolskoj. Ovaj trend treba promatrati kao značajan gubitak za zaposlenike javnog sektora. Dokazi u ovom radu pokazuju da se plaće i radni uvjeti mogu bolje štititi kad radnike predstavljaju jaki sindikati i kad imaju razgranate kolektivne ugovore.

Države s jakim sindikatima u javnom sektoru, poput Francuske, uspjele su ograničiti rezanja plaća, naročito za starije radnike – iako je i ovo pridonijelo stvaranju segmentacije – dok su slabljenje ili nepostojanje sindikata vodili do većih rezova plaća. Tradicija kolektivnog pregovaranja u Švedskoj omogućila je i visok stupanj fleksibilnosti i veću učinkovitost na lokalnoj razini. Vrlo slabim sindikalnim organiziranjem u zemljama poput Estonije – i u privatnom i u javnom sektoru – može se objasniti i zašto su se stope plaća u dva sektora postupno približile.

Moguć utjecaj na kvalitetu usluga: manja kvaliteta i manje resursa

Primjeri navedeni u ovoj publikaciji pokazuju da se u mnogim slučajevima nije mogao postići cilj većine reformi, a to je, kako navodi OECD: »povećati učinkovitost (...) korištenjem manje resursa«. Iz primjera se vidi da su se resursi itekako smanjili, ali to je dovelo i do smanjenja radnog učinka i kvalitete usluga.

Analize slučaja u zdravstvu pokazale su da uz manje ulaganja često dolazi i

manja učinkovitost. Prikazano je kako je u Francuskoj i u zdravstvu i u obrazovanju ovo dovelo do nesklada između ponude i potražnje te se rezovi i reforme nisu mogli ostvariti bez žrtvovanja kvalitete. Analiza slučaja u Estoniji pokazuje nagli rast lista čekanja u zdravstvu te nagli pad broja liječnika, tehničke opremljenosti i broja operacijskih dvorana.

Jedna od analiza slučaja u Rumunjskoj pokazuje ograničen pristup zvanju učitelja/nastavnika i nemogućnost napredovanja u karijeri. To je dovelo i do manjeg broja kvalificiranih zaposlenika, što je izravno utjecalo na kvalitetu usluga.

Različite analize prikazuju neke od nepovoljnih učinaka *outsourcing* usluga za nezaposlene u Ujedinjenom Kraljevstvu: interesi onih koji pružaju usluge ne podudaraju se uvijek s javnim interesima.

Poglavlja o Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj također pokazuju kako su manji resursi u javnom sektoru nesrazmjerno utjecali na skupine u nepovoljnom položaju. Rezovi u proračunu i kvaliteti obrazovanja u Irskoj pogodili su obitelji s nižim prihodima koje nemaju drugog izbora osim državnog sustava. Na sličan su način rezovi troškova uprave pogodili obitelji u regijama s najnižim prihodima u Ujedinjenom Kraljevstvu. Jedna od analiza slučaja u Njemačkoj otkriva učinak rezova u jednoj regiji s niskim prihodima. I u Mađarskoj su rezovi troškova u obrazovanju prouzrokovali lošije usluge za učenike sa slabijim rezultatima pa se povećala stopa prekida školovanja takvih učenika. Povećala se i selekcija prema društvenom podrijetlu. Svi programi usmjereni na bolju integraciju romske djece u obrazovni sustav ili su prekinuti ili su znatno reducirani.

U ovom su radu navedeni mnogi primjeri pada kvalitete javnih usluga: rezovi u policiji vodili su k većoj nesigurnosti; produljenje trajanja sudskih procesa, zajedno sa smanjenjem plaća, vodile su k

jačanju korupcije; nedostatak kvalifikacija, uključujući informatička znanja, u javnom sektoru zbog smanjenog ulaganja; slabija usluga u zdravstvu, uključujući zatvaranje mnogih centara za hitnu pomoć; u obrazovanju više učenika u razredima i manje učitelja u Francuskoj, Rumunjskoj i mnogim drugim zemljama.

Štetni utjecaji na dugoročne reforme javnog sektora?

Primjeri navedeni u pojedinim poglavljima naglašavaju i činjenicu da se kvantitativne rezove često predstavlja kao nužne za restrukturiranje javnog sektora, ali se u nekim slučajevima oni mogu kositi sa strukturnim reformama potrebnim za poboljšanje opće učinkovitosti ili ih čak sprečavati.

Na primjer, učinkovitost reformi usmjerenih na poticanje i olakšavanje mobilnosti među institucijama radi bolje raspodjele ljudskih resursa – a koje su provedene u većini zemalja EU-a, uključujući i Francusku – mogla bi se umanjiti ili čak znatno oštetiti novijim prilagodbama prema kojima se mobilnost koristi kao način izlaska iz javnog sektora, kao u Portugalu. U toj zemlji novi posebni status mobilnosti, uveden da bi se izbjeglo otpuštanje u javnom sektoru uslijed proračunskih pritisaka, zapravo ne promiče mobilnost na kojoj se radilo prije krize radi poboljšanja učinkovitosti sektora.

Na sličan su način i sve mjere za poticanje napredovanja u karijeri i bolje prepoznavanje vještina, učinka i zasluga – kao i primjena novog javnog upravljanja i plaća više vezanih za radni učinak – ugrožene novijim mjerama za zaustavljanje ili ograničavanje napredovanja u karijeri. Sve češće zapošljavanje na određeno vrijeme moglo bi i smanjiti spremnost djelatnika da prelaze iz jedne u drugu instituciju, zbog rizika gubitka posla.

Strukturne reforme plaća u javnom sektoru također bi mogle biti zaustavljene

neposrednim rezanjem ili zamrzavanjem plaća. U Rumunjskoj se strukturna reforma uvođenja jednostavnije i jedinstvene ljestvice plaća, s manje razreda, našla u izravnom sukobu sa sveobuhvatnim rezovima plaća od 25% i nižom minimalnom plaćom u javnom sektoru.

Također, plaćanje prema radnom učinku ne može se provoditi ako su bilo kakva povećanja plaća onemogućena, što se nedavno dogodilo u Portugalu.

Zanimljivo je da su ponegdje plaće u javnom sektoru tijekom krize padale zbog automatskog smanjenja bonusa od podjele dobiti, čime je izbjegnuto otpuštanje radnika. To se dogodilo u Estoniji, ali i u Francuskoj. Ovo bi moglo dijelom objasniti zašto su prilagodbe plaća u javnom sektoru u Estoniji bile veće nego u privatnom, ali i zašto je bilo i manje otpuštanja. Ova vrsta prilagodbi prema dolje – naravno, uz potrebu ograničavanja negativnih djelovanja na niže prihode – možda je učinkovitija nego sveobuhvatno rezanje plaća. Ovakvi bi učinci mogli opravdati sve češće pribjegavanje takvim shemama reformi javnog sektora u mnogim europskim zemljama, ne samo kao sredstvu motiviranja radnog učinka u sektoru, nego i radi omogućavanja djelomične fleksibilnosti plaća u razdoblju ekonomskog pada. Naravno, jedan od ključnih uvjeta je da se plaćanje prema radnom učinku ne uvodi u razdoblju krize nego u razdoblju ekonomskog rasta, tako da zaposlenici prvo uvide prednosti ovakvih sustava, a ne da ih povezuju sa smanjenjima plaća. U pravilu bi strukturnu reformu sustava plaća trebalo razdvojiti od kvantitativnih prilagodbi, tj. smanjenja plaća.

Mogla bi se preispitati učinkovitost nekih strukturnih reformi samih po sebi. Na primjer, adekvatnost *outsourcing*-a kao strukturnog rješenja za povećanje učinkovitosti javnog sektora još uvijek nije dokazana. Iako se očekuje da će *outsourcing* donijeti uštedu, ali i veću produktivnost povećanjem i boljom primjenom znanja o tržištu, ranija iskustva,

na primjer u Ujedinjenom Kraljevstvu, pokazala su ograničenja ovog modela u smislu odgovornosti, transparentnosti, učinkovitosti i uspješnog pružanja usluga. Učinkovitost procesa uvelike ovisi i o nadzoru i usmjeravanju od strane države. Prema ovdje navedenom, sklapanje podugovora s privatnim službama za traženje posla nezaposlenima znatno se razlikuje u Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. Dok se u Ujedinjenom Kraljevstvu sklapanje ugovora temelji na minimiziranju troškova, u Švedskoj se ono temelji samo na kvaliteti usluge. Stoga će rezultati u ova dva slučaja biti vrlo različiti.

RAZMIŠLJANJA O JAVNOJ POLITICI: ZA BOLJU KOMBINACIJU JAVNIH POLITIKA

Predvidljivije i postupnije prilagodbe

Negativno djelovanje rezanja plaća na nejednakost može se smanjiti kada su rezovi progresivniji duž platne ljestvice i kada se provode postupno tijekom duljeg razdoblja, kao što je pokazao Philip O'Connell za Irsku. Kako navodi OECD (2011.), »najuspješniji planovi konsolidacije uključuju postupne i višegodišnje prilagodbe«.

U tom je smislu primjer Nizozemske poučan. Budući da su već ranije proveli prilagodbe značajnim rezovima plaća s ograničenim uspjehom – došlo je do distorzije jer su ranije premije u javnom sektoru pretvorene u platne kazne i smanjen je ljudski kapital – odlučili su ne uvoditi daljnje prilagodbe plaća tijekom krize 2008. – 2010. Zanimljivo je da mađarska vlada trenutno pokušava osigurati nadoknade zaposlenicima javnog sektora s najnižim prihodima jer ih je ukidanje trinaeste plaće teško pogodilo i spustilo mnoge od njih ispod granice siromaštva. Slično je bilo u Rumunjskoj, kako iznosi Valentina Vasile, gdje su 2011. političari priznali da je jednoobrazno smanjenje plaća od 25% za sve

javne djelatnike, koje je provedeno 2010., bilo pogreška. Ovo ukazuje na lekciju iz javne politike, naime da, ako treba provesti smanjenje plaća, ono mora biti postupno i ne smije biti sveobuhvatno.

Reforme uz više dogovora

Ovdje navedeni dokazi ukazuju na to da transparentnost prilagodbi javnog sektora može pomoći u izgradnji povjerenja i omogućuje zaposlenicima i javnosti da prosude relativne učinke planova na specifične dohodovne ili obrazovne skupine, sektore ili regije. Zbog toga je potrebno raspravljati i po mogućnosti pregovarati o reformama sa sindikatima. To bi smanjilo i sukobe poput onih koji su nedavno paralizirali većinu europskih zemalja i dodatno usporili oporavak gospodarstva.

Bolja kombinacija kvantitativnih prilagodbi i strukturnih reformi

Kao što je OECD naveo, prilagodbe javnog sektora u sklopu planova fiskalne konsolidacije trebale bi pokušati »manjim postići više«. No ako se sukobe s drugim javnopolitičkim ciljevima, mogu u konačnici »manjim postići manje« ili čak »za više postići manje«, odnosno ugroziti opću učinkovitost. Ovdje je prikazano nekoliko primjera kako reforme javnog sektora mogu voditi k nižoj kvaliteti ljudskog kapitala i kvalifikacija, slabijim radnim uvjetima i, konačno, padu kvalitete javnih usluga, zbog nesklada između ponude i potražnje. Vidjeli smo naročito da fiskalne i proračunske ciljeve ne bi trebalo ostvarivati nauštrb drugih reformi javnog sektora.

Također naglašavamo da treba imati na umu strukturne reforme u javnom sektoru: prevelike i prebrze kvantitativne prilagodbe – osobito ako priječe razvoj karijera ili sustavne reforme – mogu ometati ostvarenje reformi usmjerenih na poboljšanje učinkovitosti javnog sektora. Pri pokušajima štednje racionalizaciju re-

sursa treba provesti u onoj mjeri u kojoj neće ugroziti pružanje usluga.

Pri provođenju reformi treba, dakle, razmotriti racionalizaciju troškova dugoročno, a ne samo pokušati brzo uštedjeti u javnom sektoru, čime će se povećati troškovi u budućnosti. Moglo bi biti vrlo skupo, na primjer, kasnije ponovno otvarati bolnice ili škole, kao što je bio slučaj uslijed ranijih reformi u Nizozemskoj ali i u drugim europskim zemljama.

Reforme ne bi trebale dovoditi u pitanje tradicionalnu ulogu javnog sektora za društvo

Reforme u javnom sektoru mogu se provesti bez da se dovodi u pitanje važnost sektora za društvo kao cjelinu. Kampanje vlada i medija usmjerene na ocrnjivanje nekih zanimanja u javnom sektoru, kakve se događaju u pojedinim zemljama, nisu se događaju u pogledu produktivnosti i učinkovitosti. U svakom slučaju, reforme javnog sektora ne mogu se ostvariti protiv zaposlenika nego s njima, i oni bi trebali biti uključeni u proces.

Osim toga, u tim se javnim raspravama o javnom sektoru malo govori o doprinosu javnog sektora standardu radnih uvjeta i plaća te pogotovo društvenom razvoju: vidjeli smo kako je razvoj u javnom sektoru u pogledu uvjeta rada često utirao put ostatku gospodarstva. Javni sektor ima važnu ulogu i u ostvarivanju ekonomskog rasta.

Upravo se zbog ovog iskustva štetnih učinaka smanjenja plaća na potražnju tijekom reformi javnog sektora 80-ih godina Nizozemska dijelom opirala daljnjem rezanju plaća i broja zaposlenih u novije vrijeme: zapravo, broj se zaposlenih povećao za 6% između 2008. i 2011. Wiesner Salverda pokazuje kako je ovo pridonijelo ublažavanju posljedica recesije dosad. Jedna od analiza slučaja u zdravstvu pokazuje uzajamno djelovanje javne potrošnje i gospodarskog rasta. Damian Grimshaw u

svom poglavlju o Ujedinjenom Kraljevstvu također pokazuje kako su smanjenja izdataka i plaća u javnom sektoru pridonijela smanjenju velikog izvora potražnje u regijama gdje javni sektor obično pokreće ekonomski rast.

Podizanje prihoda uz smanjenje rashoda

Kako naglašava OECD (2011.), »dvije trećine mjera fiskalne konsolidacije dosad bile su usmjerene na smanjenje rashoda, a jedna trećina na povećanje prihoda«. Postavlja se pitanje je li ova struktura uravnotežena. Prvo, vidjeli smo da smanjenje rashoda može biti kontraproduktivno i da ne vodi uvijek k većoj učinkovitosti. Drugo, vidjeli smo da reforme javnog sektora koje se temelje samo na rezovima u konačnici možda neće dovesti do poboljšanja javnih usluga. Prihodi se mogu povećati i suzbijanjem utaje poreza, ali i povećanjem poreza. Međutim, u drugom je slučaju važno procijeniti djelovanje različitih poreza u pogledu jednakosti: paušalni porezi i porezi na povećanu potrošnju dovode ljude s nižim prihodima u nepovoljan položaj, ali utječu i na zapošljavanje jer smanjuju potrošnju i time broj poslova.

ZAKLJUČAK

I dok je teško donositi zaključke o procesu koji još traje u većini europskih zemalja, naš komparativni rad o prilagodabama javnog sektora treba promatrati kao doprinos boljem razumijevanju prirode i opsega takvih prilagodbi u različitim europskim zemljama, koji omogućuje prepoznavanje nekih njihovih posljedica.

Kao prvo, utvrđena je znatna različitost između europskih zemalja. To se može odnositi na prirodu i veličinu prilagodbi, vrijeme njihovog provođenja ili kombinaciju primijenjenih javnih politika. Takve razlike mogu se objasniti time je li u zemlji već bilo značajnih prilagodbi javnog sektora u

prošlosti, kao u Nizozemskoj ili Švedskoj. Veličina prilagodbi može ovisiti i o tome ima li zemlja mnogo zaposlenih u javnom sektoru. Treba razlikovati i zemlje u kojima je teret prilagodbi pao uglavnom na javni sektor, kao što je Grčka, i one u kojima je teret ravnomjernije raspoređen na različite sektore/aktore, kao što je Irska.

Još jedan ključan čimbenik raznolikosti jasno je utvrđen u ovoj knjizi: je li zemlja pod proračunskim pritiskom pa se velike prilagodbe doimlju neizbježnima zbog javnog deficita. U zemljama koje su prije krize imale bolje javne financije, poput Švedske i, u manjoj mjeri, Njemačke, pritisak za rezanjem javnih troškova bio je manji. Takve su zemlje bile u još boljem položaju ako su već ranije započele s reformama i prilagodabama javnog sektora, kao Švedska, i, na drugačiji način, Nizozemska. Nasuprot tome, pritisak na javni sektor bio je najveći u zemljama s najvećim proračunskim deficitima: u Grčkoj, Portugalu, Španjolskoj, Rumunjskoj, Mađarskoj, Irskoj i još nekoliko zemalja. Naposljetku, vidjeli smo i da štednja na javnom sektoru može odražavati ideološko uvjerenje da privatni sektor radi učinkovitije i s manje troškova nego javni, na primjer u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Ovaj rad pokazuje i da se pod neposrednim i hitnim pritiskom štednje i smanjenja javnih troškova često biraju kvantitativne prilagodbe, i to većinom smanjenja troškova, broja radnih mjesta i plaća u javnom sektoru. Dok ponekad ove prilagodbe mogu uspješno nadopuniti strukturne reforme javnog sektora, vidjeli smo da mogu i ograničiti učinke institucionalnih reformi i čak ih zaustaviti, kao u nekim slučajevima u Portugalu i Rumunjskoj. Očito je pri oblikovanju i prije implementacije promjena u javnom sektoru potrebno bolje razmisliti o usklađivanju kvantitativnih prilagodbi i strukturnih reformi.

Također, pri odlučivanju o vrsti i veličini prilagodbi javnog sektora u Europi danas

ne bi se smjelo razmišljati samo o potrebi za smanjenjem aktualnih deficita. Dokazi prikupljeni u ovom izdanju pokazuju kako nesrazmjerna usredotočenost na kvantitativne prilagodbe donosi određene rizike i vodi do štetnih učinaka u društvu i gospodarstvu.

Plaće i radni uvjeti zaposlenih u javnom sektoru očigledno se mijenjaju prema veličini prilagodbi. U nekoliko su zemalja zaposleni u javnom sektoru izgubili premije koje su tradicionalno imali u odnosu na privatni sektor, što je bilo empirijski opravdano višom razinom obrazovanja u javnom sektoru. Ne iznenađuje da takva dinamika sada smanjuje razinu kvalifikacija i ljudskog kapitala u zanimanjima u javnom sektoru. Također, jednoobrazna rezanja plaća duž platne ljestvice teže su pogodila niže platne razrede i time doprinijela povećanju nejednakosti plaća te bacila mnoge djelatnike ispod praga siromaštva. Prilagodbe javnog sektora potaknule su i veću nejednakost spolova, zbog tradicionalne važnosti ovog sektora za zapošljavanje žena, njihov pristup boljim položajima, fleksibilnije radno vrijeme te bolju usklađenost posla i obitelji.

Otpuštanje djelatnika u javnom sektoru pridonijelo je i povećanju radnog opterećenja preostalih zaposlenika i njihovog radnog vremena, dok su naknade za prekovremeni rad smanjene ili čak ukinute u nekim zemljama. Istovremeno rezanje troškova također je smanjilo i ljudske i materijalne resurse za obavljanje posla, kojeg obično ima jednako ili čak i više – na primjer u zdravstvu i obrazovanju.

Zanemarivanje socijalnog dijaloga u procesu reformiranja te ukidanje mnogih propisa koji su poticali kolektivno pregovaranje u javnom sektoru također su doprinijeli pogoršanju radnih uvjeta u sektoru. Javni je sektor izgubio i svoju ulogu uzornog poslodavca koji nudi sigurnost posla, kolektivno pregovaranje, suodlučivanje i dobru plaću i radne uvjete te se umjesto toga približio praksi privatnog sektora.

Ove promjene i način na koji su se provodile pokrenuli su odmah masovni val demonstracija i štrajkova zaposlenika u javnom sektoru diljem Europe, kojima su se često pridruživale i druge društvene skupine. Osim neposrednih troškova takvih protesta po gospodarstvo, sve lošije društveno ozračje u javnom sektoru treba promatrati kao alarmantno upozorenje za budućnost.

Kao što smo vidjeli, izgledi za budućnost ljudskog kapitala i kvalitete posla u javnom sektoru također su ugroženi. Osim što su pad plaća i pogoršanje radnih uvjeta u javnom sektoru u usporedbi s privatnim doveli do velike emigracije – posebno liječnika, medicinskih sestara, ali i učitelja/nastavnika, javni sektor je i prestao privlačiti mlade diplomirane studente u onolikom broju kao dosad, a oni su bili njegova životna snaga.

Primjeri navedeni u okviru ovog projekta ističu i da sve ove promjene – osobito ako stvaraju nesklad između sve veće potražnje i sve slabije ponude usluga – ne mogu biti neutralne za buduću kvalitetu javnih usluga. To se već može primijetiti u obrazovanju i zdravstvenoj skrbi, ali ista opasnost prijeti i javnoj upravi.

Cilj ovog rada, pod pokroviteljstvom Europske komisije i ILO-a, nakon prvog projekta o nejednakostima u krizi (Vaughan-Whitehead, 2011.), bio je pratiti proces reformiranja javnog sektora koji se trenutno provodi u Europi i pružiti dokaze o njegovim učincima. Jasno je da treba nastaviti pratiti taj proces, osobito jer će se učinci aktualnih reformi moći detaljnije procijeniti tek s vremenom, kad bude dostupno više podataka. Međutim, već se na temelju ove komparativne analize može istaknuti nekoliko uvjeta. Prvo, što se tiče metode, navedeni dokazi ističu potrebu korištenja socijalnog dijaloga kao instrumenta reforme i boljeg uključivanja predstavnika radnika u ovaj proces. Drugo, što se tiče vremena provođenja reformi, ukazano je na potrebu

razmatranja postupnih i progresivnih prilagodbi, umjesto da se sve prilagodbe plaća i broja zaposlenih provedu tijekom jedne ili dviju godina. Treće, što se tiče prirode prilagodbi, ukazano je na potrebu promicanja bolje usklađene kombinacije kvantitativnih prilagodbi i strukturnih reformi u javnom sektoru, ali i bolje kombinacije fiskalnih i drugih važnih ciljeva, kao što su jednakost, socijalni dijalog, budućnost zapošljavanja, radni uvjeti i buduća djelotvornost i kvaliteta javnih usluga. Samo bi pod ovim uvjetima javne službe u Europi mogle nastaviti biti važnim izvorom socijalne kohezije i gospodarskog rasta.

Pomalo promijenjena gledišta koja je početkom svibnja 2012. iznio predsjednik Europske središnje banke, Mario Draghi, o potrebi »da se rast opet postavi u središte programa« i »podrži Globalna potražnja«,³ zajedno sa zahtjevima nekih europskih vođa da se oblikuje više smjernica za povećanje rasta, umjesto da se samo uvode paketi štednje, mogli bi biti prava prilika za ponovno promišljanje prilagodbi i reformi javnog sektora uz više uravnoteženosti, pregovora i temeljitosti, tako da one ne pomognu samo smanjiti proračunske deficite, nego da i u potpunosti i uspješno pridonesu modelima ekonomskog rasta i blagostanja koje Europska unija dugoročno želi ostvariti .

LITERATURA

- Bozio, A., & Disney, R. (2011). Public sector pay and pensions. In M. Brewer, C. Emmerson & H. Miller (Eds.), *The IFS Green Budget February 2011* (pp. 163-191). London: Institute for Fiscal Studies. doi:10.1920/co.ifs.2011.0117
- Bordogna, L. (2008). *Industrial relations in the public sector*. Dublin: European Industrial Relations Observatory. Available at http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0611028s/tn0611028s_8.htm
- European Commission (2001). *European governance - A white paper*. COM(2001) 428. Brussels: European Commission. Available at http://ec.europa.eu/governance/white_paper/en.pdf
- European Commission (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A quality framework for services of general interest in Europe*. COM(2011) 900 final. Brussels: European Commission. Available at http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf
- European Union (2009). *The Lisbon Treaty* (The consolidated reader-friendly edition of Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), as amended by the Treaty of Lisbon (2007), 3rd ed.). Brussels: Foundation for EU Democracy. Available at <http://en.euabc.com/upload/books/libson-treaty-3edition.pdf>
- Holt, E. (2010). Doctors in Eastern Europe prepare to walk out over pay. *The Lancet*, 376(9737), 221-222. doi:10.1016/S0140-6736(10)61128-2
- Hood, C. (2010). *Reflections on public service reform in a cold fiscal climate*. London: 2020 Public Services Trust. Available at http://clients.squareeye.net/uploads/2020/documents/esrc_hood.pdf
- International Labour Office (2011a). *Manual on collective bargaining and dispute resolution in the public service*. Geneva: International Labour Office. Available at http://www.ilo.org/sector/Resources/training-materials/WCMS_180600/lang--en/index.htm
- International Labour Office (2011b). *Report on the High Level Mission to Greece, Athens, 19-23 September 2011*. Geneva: International Labour Office. Available at http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/misionreport/wcms_170433.pdf
- 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. doi: 10.1111/j.1467-9442.2011.01665.x
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Trendnota Arbeidszaken 2011*. Hague: Ministerie. Available at <http://www>

³ Sastanak Europske središnje banke, Barcelona, 4. svibnja 2012. Vidi: »Europa bi trebala postaviti rast u središte programa: predsjednik Europske središnje banke, Mario Draghi«, *The Economic Times*, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-05-03/news/31559093_1_fiscal-consolidation-ecb-president-mario-draghi-euro-zone Vidi i: <http://www.eurofora.net/newsflashes/news/ecbheaddraghireplytosarkozycall.html>

- rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2010/09/21/trendnota-arbeidszaken-overheid-2011.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005). *Modernizing government: The way forward*. Paris: OECD. Available at
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Ageing and changes in public service delivery: Findings and conclusions*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2011a). *Government at a glance*. Paris: OECD. Available at <http://www.oecd.org/gov/governmentataglance2011.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2011b). *Restoring public finances*. Paris: OECD. Available at <http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/47558957.pdf>
- Schick, A. (2010). Post-crisis fiscal rules: Stabilising public finance while responding to economic aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2010/2. Paris: OECD. Available at <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/48170224.pdf>
- Vaughan-Whitehead, D. (Ed.). (2011). *Work inequalities in the crisis - Evidence from Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, Geneva: International Labour Office.

Prevela: Domenika Nardelli Obrovac

