

doi: 10.3935/rsp.v27i2.1720

ODNOS PLAĆA U JAVNOM I PRIVATNOM SEKTORU U HRVATSKOJ

**Dragan Bagić, Matija Krofelin,
Teo Matković, Velibor Mačkić**

Zagreb: Matica hrvatskih sindikata,
2020., 112 str.

Plaće nisu isključivi cilj i sredstvo za ostvarivanje radnih napora, ali se bez sumnje ne smije zanemariti njihov značaj. Nedovoljno plaćeni radnik nije motiviran za rad, a (zamišljeni) pretjerano izdašan poslodavac koji plaća svoje zaposlene više od njihovih radnih učinaka vjerojatno će imati prevelike troškove poslovanja i postat će posve nekonkurentan. Kako ostvariti ravnotežu između škrtih poslodavaca i vječno nezadovoljnih radnika? Može li se to uopće postići? Usprikoš važnosti analize o sustavu plaća u Hrvatskoj, toj je temi posvećena iznenađujuće mala pozornost stručne javnosti i akademske zajednice, pa je stoga više nego dobro došla novoobjavljena publikacija skupine autora o određivanju plaća u Hrvatskoj¹.

Uz ponudu i potražnju za pojedinim zanimanjima i radnom snagom, na plaće ponekad u određenoj mjeri utječu i institucionalne varijable poput obuhvaćenosti radnika kolektivnim pregovaranjem, uvjerenja i pojedinačni ciljevi pregovarača. Dragan Bagić u vrlo uspješnom prilogu detaljno pojašnjava ulogu kolektivnog pregovaranja u određivanju plaća zaposlenih u javnom sektoru u EU-u i Hrvatskoj. Ova je tema bila ponešto zastavljena do pred približno desetak godina kada su EU

i međunarodne financijske i nefinancijske organizacije počele stvarati snažan pritisak na brzu konsolidaciju javnih financija i to ponajviše kroz smanjivanje ili zamrzavanje plaća zaposlenih u javnom sektoru. Razlog tome je što rashodi za plaće čine veliku, a često i jednu od najvećih stavki proračuna u mnogim državama članicama. Ujedno, neostvarivanje smanjivanja plaća u javnom sektoru ima negativan učinak na prilagodljivost plaća u privatnom sektoru, čime se otežava mogućnost povećanja konkurentnosti privatnog sektora. Ovaj se prilog sastoji od tri glavna dijela. U prvom dijelu Bagić daje kraći osvrt na pregled istraživanja o odnosu plaća u javnom i privatnom sektoru na razini EU-a. Nakon toga slijedi razmatranje institucionalnih modela određivanja plaća u javnom sektoru u EU-u s posebnim osvrtom na promjene koje su nastale uslijed gospodarske krize. U zadnjem dijelu rada autor izlaže institucionalni okvir utvrđivanja plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj i najznačajnije uočene teškoće u razdoblju nakon 2009. godine. Autor detaljno tumači teškoće kod definiranja javnog i privatnog sektora te istraživanja koja su utvrđivala razlike u nagrađivanju zaposlenih unutar ta dva sektora. U drugom dijelu Bagić pojašnjava razlike između europskih zemalja u pogledu prava javnih službenika, tako da ponegdje postoje procedure koje ograničavaju pravnu snagu kolektivnih ugovora, kao što je dobivanje suglasnosti na kolektivni ugovor od strane vlade ili parlamenta. Pogotovo su velike razlike vezane uz pravila o postojanju indeksacije plaća u javnom sektoru. Tako u Luksemburgu još od 1963. godine postoji formalno kolektivno pregovaranje o plaćama za zaposlene u javnom sustavu, ali se plaće automatski indeksiraju s promjenom troškova života. Kod odlučivanja o plaćama u javnom sektoru značajne odrednice su sve veće prisustvo

¹ Dostupno na mrežnoj stranici: <https://ptr.socijalni-dijalog.hr/files/2020/03/MHS-1-publikacija-web-1.pdf>. Ova publikacija je sastavni dio ESF projekta UP.04.2.1.03.0019 Doprinos tripartitnom socijalnom dijalogu – Perspektive tržišta rada, koji je proveden od 27. rujna 2018. do 27. ožujka 2020. godine.

agencijskog modela javne uprave i nove javne uprave (eng. *New Public Management – NPM*), što je posebno naglašeno u Ujedinjenom Kraljevstvu. Promjene sustava određivanja plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj predmet su autorovog zanimanja u trećem dijelu. Bagić pojašnjava kako je u uobičajenim uvjetima plaća državnih službenika rezultat kolektivnog pregovaranja, ali u posebnim okolnostima Vlada ima mogućnost jednostrane odluke o utvrđivanju plaća. Najkraće, sustav određivanja plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj je jako složen i podložan prečestim promjenama, što ne pridonosi stvaranju pravne i ekonomske sigurnosti i predvidivosti. U zaključnim razmatranjima, Bagić provodi grupaciju zemalja u pet skupina prema obilježjima modela određivanja plaća u javnom sektoru te ističe kako je taj oblik određivanja plaća u Hrvatskoj jako centraliziran i koordiniran, ali ne postoje nikakvi instrumenti koordinacije s gospodarstvom privatnog sektora, nema jedinstvenog i koordiniranog sustava kolektivnog pregovaranja.

Matija Kroflin iznosi mnogobrojne normativne promjene koje su obilježile određivanje plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj. Glavni cilj priloga je kronološki objasniti i dokumentirati što se događalo s osnovicom za izračun bruto plaće u javnim službama nakon 2006. godine. Kroflin obrazlaže kako je određeni oblik usklađivanja plaća u javnom sektoru s plaćama u privredi postojao u razdoblju 2009. - 2017. i odnosio se na javne službe, odnosno zdravstvo, obrazovanje, znanost, socijalna skrb i kulturu. To se ujednačavanje temeljilo na usklađivanju visine i dinamike kretanja osnovice za izračun plaća zaposlenika u javnim službama, s visinom i dinamikom kretanja prosječnih plaća u gospodarstvu. Ujedno, harmonizacijom razine prava, navedeni model usklađivanja odnosio se posredno i na zaposlene u državnim službama. Ipak, navedeno usklađivanje nije u potpunosti zaživjelo u praksi te je trenutno predmet

sudskih sporova između Vlade i sindikata javnih službi. Pošto je dao pregled ključnih dokumenata s utjecajem na visinu osnovice u javnim službama, autor pozornost posvećuje svakom od tih dokumenata. U dijelu teksta posvećenom Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama iz 2006. godine, Kroflin naglašava kako je Sporazum bio potpisan na neodređeno vrijeme, ali je 2009. godine uslijed ekonomske krize, Vlada jednostrano smanjila osnovicu na iznos iz 2008. godine. Za Izmjene i dopune Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama iz 2011. godine formirana je arbitražna komisija koja je donijela odluku kojom je potvrđen sadržaj odluke. Posebno su zanimljivi događaji vezani uz tumačenje odredbe o prosječnom realnom gospodarskom rastu u dva uzastopna tromjesečja od 2 ili više posto u odnosu na dva ista tromjesečja prethodne godine, što je bio preduvjet za vraćanje osnovice na razinu iz siječnja 2009. Kroflin iznosi stavove Vlade i sindikata vezanih uz navedeno povećanje te nastojanjima raznih vlada da dokumente koji su to regulirali proglasi pravno nevaljanim. Trzavice između Vlade i sindikata nastavile su se i u 2016. godini kada je Vlada izrazila spremnost za povećanje osnovice od 3 puta po 2 posto tijekom 2017., dok su sindikati tražili da se osnovica u 2017. poveća 2 puta za 3 posto. Iako je Vlada indirektno priznala da postoji neki dug za 2016., pregovori na kraju nisu uspješno završeni jer je Vlada predložila rješenje koje sindikati nisu mogli potpisati. Sindikati javnih službi pregovarali su s Vladom o produženju prava iz starog Temelnog kolektivnog ugovora, ali nisu uspjeli dogovoriti razinu osnovice. Stanje se nije poboljšalo niti tijekom 2018. godine, a tek je nakon najduljeg štrajka u povijesti samostalne Hrvatske koji su organizirali prosvjetni radnici, potpisan Dodatak Temelnog kolektivnog ugovora kojim je omogućeno povećanje osnovice u siječnju 2020. za 2 posto, u lipnju za dodatnih 2 posto te u listopadu za još 2 po-

sto. Kronologija sporazuma koji reguliraju visinu osnovice od 2006. godine do danas pokazuje kako socijalno partnerstvo i kolektivno pregovaranje u Hrvatskoj očito u kriznim uvjetima nisu u stanju postići optimalne ishode.

Teo Matković pripremio je opširniju studiju o srednjoročnim promjenama plaća u privatnom i javnom sektoru u Hrvatskoj. Autor u uvodnim napomenama ističe kako njegov prilog predstavlja analizu ishoda, a ne uzroka razlika time da su ukupne plaće pod izravnim utjecajem sustava plaća i strukture zaposlenih u javnom sektoru te kretanja plaća u privatnom sektoru. Kako bi spoznao glavne nedostatke sustava određivanja plaća u Hrvatskoj, Matković se služi obiljem podataka te proučava promjene u strukturi zaposlenosti i radnog vremena u javnom i privatnom sektoru. Sve to čini kako bi odredio dubinu i pojasnio uzroke mogućeg jaza između plaća u javnom i privatnom sektoru. Više je nego pohvalno što Matković navodi manjkavosti postojećih izvora podataka i pokazatelja o plaćama u javnom i privatnom sektoru te razlaže prilično složen normativni okvir kretanja plaća u Hrvatskoj. Obrazovna struktura u različitim djelatnostima javnog sektora i u privatnom sektoru osjetno se poboljšala nakon 2004. godine s tim da se pogotovo povećao udio visokoobrazovanih u javnom sektoru. U svim se dijelovima gospodarstva očituje starenje zaposlenih te se u razdoblju 2004. - 2018. prosječna dob zaposlenih u javnom sektoru povećala za 2,6 godina (sa 42,1 na 44,7), a u privatnom za 2,5 godine (sa 38,2 na 40,7). U Hrvatskoj je prilično slaba prisutnost rada s nepunim radnim vremenom, iako se ona ipak nešto povećala u razdoblju 2003. - 2018. Ukupan broj zaposlenih u državnoj upravi i javnim službama u razdoblju 2003. - 2006. bio je uglavnom stabilan, nakon toga je rastao do 2012., zatim stagnirao do 2015. te blago rastao nakon 2015. godine. Neprekinuti porast broja zaposlenih zabilježilo je predš-

kolsko obrazovanje, što ne treba čuditi jer se povećao broj djece obuhvaćene ovim oblikom odgoja i obrazovanja. U usporedbi plaća u javnom i privatnom sektoru očituje se od 2003. do 2006. godine razmjerno brzi porast nominalnih plaća u oba sektora, s tim da je u javnom sektoru taj porast bio nešto sporiji. Nakon sindikalnog pritiska u razdoblju od 2006. do 2009. godine dolazi do sustizanja, odnosno rast je nešto brži u javnom sektoru. Izbijanjem gospodarske krize 2009., počinje druga faza te do 2012. nominalna prosječna plaća u oba sektora gotovo stagnira. U drugom dijelu prilično duge recesije, od 2012. do 2014. godine, plaće u privatnom sektoru rastu, ali u javnom sektoru se smanjuju. Od 2015. do 2017. godine plaće u javnom sektoru rastu, ali opet sporije nego u privatnom sektoru. Što se realnih plaća tiče, one u privatnom sektoru rastu od 2013. godine i u 2014. nadilaze razinu iz 2008. U javnom sektoru očituju se slična kretanja, ali sa zaostatkom od približno dvije godine. U pogledu jaza plaća između javnog i privatnog sektora s obzirom na razinu obrazovanja, plaće za osobe s osnovnim i srednjim obrazovanjem su više u javnom sektoru, dok je kod visokoobrazovanih osoba obrnuto. Tu zaposleni s visokim obrazovanjem ostvaruju za oko petinu manju plaću u odnosu na privatni sektor. Kretanje prosječnih plaća pokazuje da se razlike u plaći među djelatnostima javnog sektora nisu smanjile u razdoblju nakon 2003. Tako su plaće privatnog sektora u 2013. godini prestigle iznos satnice u socijalnoj skrbi, a godinu kasnije predškolski odgoj i obrazovanje. Veći porast plaća u javnom sektoru očituje se u dijelovima koji se ne financiraju iz proračuna središnje države (javna poduzeća i ustanove, predškolski odgoj i obrazovanje te nešto manje lokalna samouprava). Posebno je zanimljiv dio priloga o kretanju privatno-javnog jaza po razini obrazovanja unutar svake djelatnosti javnog sektora gdje Matković izlaže zanimljive spoznaje. Tako, na primjer, lo-

kalna samouprava ima nešto veću kompresiju plaća kod svih obrazovnih skupina nego što je to u državnim službama, dok sustav socijalne skrbi obilježava relativno nepovoljna satnica za zaposlenike bilo koje razine kvalifikacije, osim stručnog studija. Regionalno, ukupni javno-privatni jaz u plaćama u korist javnog sektora znatno je veći u istočnoj i središnjoj Hrvatskoj nego u jadranskoj, ili posebno u Gradu Zagrebu. Navedeni se jaz tijekom vremena dosta smanjuje. U prilogu rada je veći broj vrlo korisnih tablica i grafičkih prikaza.

Velimir Mačkić u tekstu pod nazivom *Plaće u privatnom i javnom sektoru – inicijalno modeliranje efekata u razdoblju 2003.-2017.* postavlja tri cilja. Prvi, utvrditi dolazi li do »istiskivanja« plaća u privatnom sektoru uslijed rasta plaća u javnom sektoru. Drugi cilj je utvrditi postojanje veza između promjena zaposlenosti i kretanja plaća unutar javnog i privatnog sektora. Treći, utječe li promjena prosječne plaće u javnom sektoru na ukupne ekonomske pokazatelje na lokalnoj razini? Nakon provedene analize, autor zaključuje kako je relativna promjena prosječne plaće u privatnom sektoru pozitivno povezana s relativnom promjenom prosječne plaće u javnom sektoru i relativnom promjenom prosječne plaće u javnom sektoru u prethodnoj godini. Nadalje, relativna promjena prosječne plaće u javnom sektoru pozitivno je povezana s relativnom promjenom prosječne plaće u prethodnoj godini u privatnom sektoru i promjenom zaposlenosti u prethodnoj godini u javnom sektoru. Sindikati javnog sektoru u prosjeku reagiraju na rast plaća u privatnom sektoru s približno godinu dana zakašnjenja. Autor je utvrdio još nekoliko zanimljivih spoznaja. Rezultati upućuju na razbijanje mita »o dijeljenju sudbine« radnika u javnom i privatnom sektoru, jer se u razdoblju od 2009. relativne promjene plaća odvijaju u suprotnom smjeru s tim da zaposlenici u javnom sektoru ne uživaju koristi oporavka u postkriznom razdoblju.

Promjene u zaposlenosti u privatnom sektoru ne pokazuju statistički značajan utjecaj na logaritam dohotka po stanovniku u razdoblju 2010. - 2017. godina. S druge strane, u razdoblju 2011. - 2015., rezultati procijenjenog modela upućuju na negativnu i statistički značajnu vezu između relativne promjene prosječne plaće u privatnom sektoru u prethodnoj i tekućoj godini na logaritmu dohotka po stanovniku u tekućoj godini. Slično kao i s privatnim sektorom, rezultati analize ne pokazuju statistički značajnu povezanost relativne promjene zaposlenosti u privatnom i javnom sektoru na stopu rasta logaritma dohotka po stanovniku. Ovo je u svakom slučaju hvalevrijedno istraživanje o povezanosti kretanja plaća s drugim gospodarskim odrednicama, što je dosad kod nas bila gotovo posve zapostavljena tema. Sam Mačkić zaključuje kako bi »korištenje« alternativnih empirijskih metoda moglo »... donijeti nove uvide i na taj način doprinijeti raspravi o ekonomskoj politici i politici plaća u Hrvatskoj.«

Očito pred Vladom i sindikatima preostaje nimalo lagana zadaća pronalazjenja optimalnog, jednostavnog i pravednog utvrđivanja plaća u javnom sektoru. Dosad se to radilo većinom brzopleto i nedovoljno promišljeno bez potrebnih analitičkih podataka i uglavnom za kraća razdoblja. Ova bi publikacija trebala biti od velike koristi za lakše pregovaranje i bolji uvid za obje strane u nečem tako složenom kao što je određivanje plaća u javnom sektoru.

Predrag Bejaković
Institut za javne financije, Zagreb