



Potrebna nam je politika plata u javnom sektoru¹

Ognjen Đukić

Plate u javnom sektoru utiču na plate u privatnom sektoru

Plate u javnom sektoru BiH zabilježile su prosječan rast od 10% u 2006. i 2007. godini a u 2008. godini taj rast je dostigao čitavih 26%. Do ovih povećanja plata je došlo u vrijeme povoljnog razvoja fiskalne situacije, prvenstveno zbog uvođenja PDV u 2006. godini te u toku snažnog porasta privatne potrošnje. U izvještaju o napretku u 2007. godini za BiH, Evropska komisija je dala slijedeću napomenu: „Izvršenje budžeta na različitim nivoima vlasti u 2007. godini pokazuje stalna povećanja plata u javnom sektoru...“.

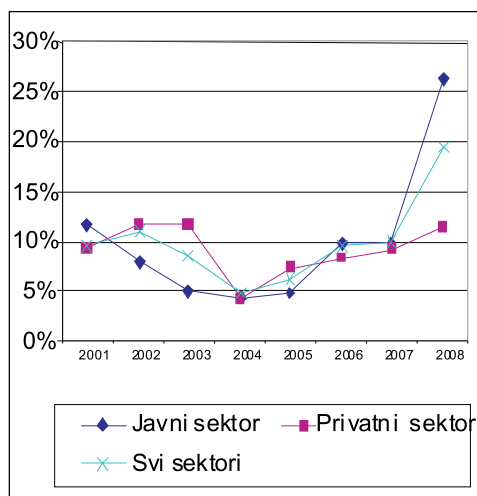
Prosječna plata za cjelokupnu privredu BiH je takođe zabilježila veliki porast od 9% u 2006. godini i 10% u 2007. godini te od 19% u 2008. godini. Jedan od razloga je što javni sektor obuhvata približno jednu trećinu zvanično zaposlenih u Bosni i Hercegovini, te prema tome svako povećanje u javnom sektoru se neposredno odražava na prosječnu platu u cjelokupnoj privredi. Upravo zbog toga određivanje plata u javnom sektoru ima veliku mogućnost da utiče na plate u drugim dijelovima tržišta rada (vidjeti Sliku 1).

Međutim, pregovorima o platama u javnom sektoru mogu upravljati faktori različiti od faktora u privatnom sektoru, zbog političkih aspekata odlučivanja u ovom procesu. U tom smislu, u zemljama u kojima javni sektor obuhvata značajan broj zaposlenih, vlada može postati *de facto* predvodnik u određivanju plata u cjelokupnoj privredi.

Istina je da aranžmani plata u javnom sektoru često imaju jake efekte signaliziranja i prelijevanja na plate u privatnom sektoru. Ranije studije (npr. Svjetska banka, 2005.) su potvrdile da se ovo takođe dešava i u BiH. Na ovaj način se stvara potencijalni problem jer odluke vlade u ovom pogledu nisu u potpunosti vođene pitanjima efikasnosti i konkurentnosti kao što je to slučaj u privatnom sektoru.

Plate - ključni instrument za BiH

Situacija u kojoj porast plata u privredi nadmašuje porast produktivnosti u dužem vremenskom periodu prirodno vodi do pada vanjske konkurentnosti i stvaranja manje novih radnih mjesta. Ovo je razlog zbog kojeg Evropska komisija i Evropska centralna banka pridaju posebnu pažnju razvoju ovih pokazatelja u zemljama članicama EU (vidjeti izvještaje o konvergenciji Evropske komisije i Evropske centralne banke iz 2008.).



Slika 1.
Plate u javnom sektoru su „eksplozivne“ u 2008. godini
Povećanje prosječne plate, u procentima (%)
Izvor: Proračun autora na osnovu podataka iz Zavoda za statistiku Republike Srpske i Federacije

Rezime

Period 2006-2008. godine obilježen je velikim porastom plata u javnom sektoru BiH. Izbori na državnom i lokalnom nivou i povoljan razvoj fiskalne situacije u datom periodu su podstakli vlade da ispune zahtjeve sindikata u tom pogledu. Iz toga je proizašlo da je danas nivo prosječne plate u javnom sektoru BiH znatno viši od onog koji je postojao u drugim zemljama srednje i istočne Evrope na istom stepenu razvoja.

Ova povećanja plata su se pretila na ostatak tržišta rada dovodeći do povećanja plata u cjelokupnoj privredi. Iako su više plate poboljšale standard života zaposlenih, one su narušile konkurentni položaj domaćih preduzeća i djelovale u suprotnosti sa hitnom potrebom za smanjenje stope nezaposlenosti i deficita tekućeg bilansa BiH. Otvaranje i smanjenje trgovinskih prepreka, proces koji su podržali donosioci odluka u BiH, takođe podrazumijeva prihvatanje direktne cjenovne konkurentnosti, pri čemu plate imaju suštinsku ulogu. Održiva politika plata za BiH zahtjeva da javni sektor mora prestati diktirati tempo rasta plata za cjelokupnu privredu. Predloženi način na koji se ovo može postići je da se nivoi plata u javnom sektoru usklade sa uporedivim radnim mjestima u privatnom sektoru, te da se njihov dalji rast poveže sa rastom plata u privatnom sektoru.

Globalna privredna kriza koja se raširila Evropom u posljednjoj četvrtini 2008. godine zahtjeva brzu reakciju u tom pogledu. Prethodni nagli porasti plata u javnom sektoru bili su povezani sa globalnim privrednim rastom koji je okončan „prisilnim slijetanjem“. Smanjenje plata u javnom sektoru je sada neophodno jer bi se tako smanjio pritisak do kojeg dovode opadajući fiskalni prihodi i pokazalo bi se privatnom sektoru da postoji prostor za potrebna prilagođavanja plata i cijena. Ukoliko se ovo ne desi, prilagođavanje će se desiti putem većeg broja otkaza i stečajna preduzeća. Dakle, udar vanjskog šoka je neizbježan za domaću privredu ali način ublažavanja šoka će zavisi od odabira politike. Scenario u kojem ne bi bilo promjene politike vodi do daljnijeg pogoršanja unutrašnjeg i vanjskog položaja BiH i može ugroziti stabilnost finansijskog sistema.

¹ Ovaj rezime javne politike se zasniva na studiji javne politike „Plate u javnom sektoru BiH: Nanošenje štete privredi?“ Ognjena Đukića, koja je urađena u okviru Policy Development Fellowship Program (Programa društva za razvoj javnih politika) Fonda otvoreno društvo Bosna i Hercegovina.

Mehanizam putem kojeg plate utiču na međunarodnu konkurentnost i stvaranje novih radnih mjesta je prilično jednostavan. Ukoliko plate rastu brže od produktivnosti, cijena rada po jedinici učinka se povećava i stvara rastući pritisak na inflaciju. Domaće stope inflacije koje su više nego u konkurentskim zemljama dovode do slabljenja cjenovne konkurentnosti, i u krajnoj liniji, slabljenja rezultata izvoza. Visoke plate utiču na zaposlenost putem smanjenja potražnje za radnom snagom do čega dovodi smanjeni privredni rast. Ali visoke plate takođe mogu uzrokovati manju potražnju za radnom snagom putem drugih mehanizama, kao što je efekat supstitucije između radne snage i kapitala. Kada je radna snaga relativno skupa, više se ulaže u kapitalno intenzivne sektore a manje u one koji su radno intenzivni.

Imajući na umu da nezaposlenost i trgovinski deficit vjerovatno predstavljaju dva glavna debalansa BiH ekonomije, pitanje odgovarajućeg određivanja plata zahtjeva najveću pažnju. Štaviše, aranžman valutnog odbora u BiH je uklonio politiku deviznog kursa sa liste instrumenata ekonomske politike, ostavljajući plate kao najvažniji mehanizam za prilagođavanje međunarodnog konkurentnog položaja BiH.

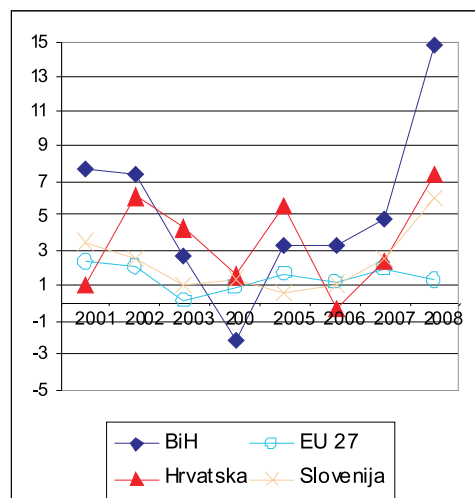
Smanjena konkurentnost BiH

Nedavna analiza međunarodnih podataka o platama² otkrila je da su plate u javnom sektoru BiH po međunarodnim standardima neuobičajeno visoke. Osim toga, ovi podaci ukazuju da je sveukupni rast plata u periodu od 2006. do 2008. godine oslabio konkurentni položaj BiH u pogledu cjenovne konkurentnosti mjerene troškom jedinice rada (vidjeti Sliku 2).

Globalna kriza zahtjeva hitan odgovor

Pa kakve su implikacije ovih nalaza u pogledu prilagođavanja vanjskim šokovima kao što je globalna privredna kriza koja je zahvatila Evropu u posljednjoj četvrtini 2008. godine? Za BiH, usporavanje globalnih privrednih aktivnosti je uzrokovalo slabljenje vanjskih uslova razmjene zbog naglog pada cijena izvoza iz BiH. Ovakva situacija, zajedno sa devalvacijom valute u ve-

² Ibid.



Slika 2.
Slabljenje konkurentnosti
Promjena troška jedinice rada, u procentima (%)
Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima Zavoda za statistiku i EUROSTAT-a

likom broju zemalja Centralne i Istočne Evrope, vrši snažan pritisak na snižavanje domaćih cijena. S postojanjem aranžmana valutnog odbora u BiH, glavni preostali instrument za prilagođavanje takvim vanjskim šokovima nalazi se na tržištu rada. Ukoliko se plate ne budu mogle prilagoditi novonastalim okolnostima, to će dovesti do povećanja broja stečajna kompanija i otpuštanja radnika. Prilagođavanje se u ovom slučaju vrši putem smanjenja zaposlenosti i ekonomskog rasta. Ukoliko bi plate bile fleksibilnije, usporavanje ili recesija bi bili manje naglašeni. Pored toga, snažniji recesijski šok takođe podrazumjeva značajniji test za valutni odbor u toku opadanja međunarodnih rezervi zbog pada konkurentnosti i sve većih pritisaka devalvacije.

Preporuke za politiku

Preporuke za politiku mogu se rezimirati na slijedeći način:

- *Uskladiti nivoje plata u javnom sektoru sa uporedivim platama za radna mjesta u privatnom sektoru.* Određivanje referentnog nivoa plata u javnom sektoru prema platama u privatnom sektoru mogu vršiti vlada ili ekonomsko-socijalni savjeti čija bi uloga bila posebno važna u određivanju



odgovarajućih referentnih nivoa plata za radna mjesta koja nemaju jasnu usporedbu van javnog sektora, kao što su to npr. vojska i policija. U postupku određivanja referentnih plata, u obzir treba uzeti faktore kao što su nivo sigurnosti u javnom sektoru i druge prednosti. Korigovanje plata bi se moglo uvesti postepeno sa početnim smanjenjem do nivoa neophodnog kako bi se zadovoljila fiskalna ograničenja i signalizirala promjena politike određivanja plata.

- *Uskladiti daljnji rast plata u javnom sektoru sa rastom prosječne plate u privatnom sektoru.* Ovim će se osigurati da ne dođe do istih grešaka u periodima privrednog bumate da plate u javnom sektoru s protekom vremenom ostanu „usidrene“ i ne takmiče sa privatnim sektorom.
- *Uvesti ove mjere na nivou Fiskalnog savjeta.* Ovo je važno jer bi onemogućilo takmičenje u platama između različitih nivoa vlada a omogućilo bi potrebnu koordinisanu primjenu. Snažna predanost Fiskalnog savjeta dugoročnoj primjeni ove javne politike poslala bi važan signal da se preplaćenost u javnom sektoru ne može ponovo očekivati. Ovim bi se povećala atraktivnost zapošljavanja u privatnom sektoru i pomoglo bi se stimulanju preduzetničke aktivnosti.
- *Poboljšati kvalitet statističkih informacija i izvještavanja o platama.* Prema Svjetskoj banci (2005.) zvanični statistički podaci o platama nisu sasvim reprezentativni jer samo mali dio preduzeća (11% u 2004.), uglavnom iz javnog sektora, podnosi ove podatke, dok bi podaci iz privatnog sektora mogli biti pristrasni na niže. Pouzdanost statističkih podataka o platama je od izuzetne važnosti za ovu opciju politike jer služi kao primarna osnova za donošenje odluka o politici.

provesti mjere ograničenja (npr. Irska, Island, Mađarska, Letonija i Grčka) ovo jako dobro ilustruju. Međutim, nedostatak reakcije sada samo odlaže, ali i dodatno otežava problem. Prvi stidljivi pokušaji Vlade RS u pogledu smanjenja plata za 10% za zaposlene u javnom sektoru čija je plata veća od 2000 KM nije ni približno dovoljan jer utiče samo na mali broj zaposlenih i donosi malu uštedu. Ova mjera je takođe po svom karakteru privremena jer dodatno suzbija već sabijen raspon plata u javnom sektoru, što nije održivo u dužem vremenskom periodu.

Prema tome, adekvatno provođenje ove politike zahtjeva značajnu političku volju, što je vjerovatno doprinijelo činjenici da je veliki broj evropskih vlada, uključujući i BiH pribjegao aranžmanima sa MMF-om pokušavajući da sa sebe skinu dio tereta. U vrijeme zaključenja ove studije čini se da veliki dio domaćih kreatora politike još ne shvata značaj ovog problema (ili im do toga nije stalo) s obzirom da su poslanici Parlamenta Federacije u januaru 2009. godine donijeli odluku da povećaju svoje plate, poslanici u Narodnoj skupštini RS nisu razmatrali bilo kakva smanjenja svojih plata, a poslanici u Palamentu BiH su pristali samo da povuku svoju povišicu sa početka 2009. godine.

Povezani izvori

Djukic, O. (2009). *Plate u javnom sektoru BiH: Nanošenje štete privredi*. Sarajevo: Fond otvorenog društva Bosne i Hercegovine.

Djukic, O. Vidovic, I. and Tutnjevic, M. (2008). *Plate i produktivnost: konkurentnost BiH u međunarodnom kontekstu (Wages and Productivity: Competitiveness of B&H in International Context)*. *Nezaposlenost u BiH: (ne)efikasnost postojećeg tržišta rada*, 5-36. Banja Luka: NGO Gea.

European Central Bank. (May 2008). *Convergence Report*. /

European Commission. (2006). *European Economy* (Special Report No. 4/2006). /Evropska komisija (2006.godine).

Glavna zamjerka ovoj opciji politike je što ne dolazi bez političkih posljedica. Socijalni nemiri i neredi u zemljama koje su nedavno pokušale



Ognjen Đukić

je ekonomista aktivan u oblasti makroekonomije i razvojnih politika. U zadnjih pet godina, radio je na više savjetodavnih i izvršnih pozicija u domaćim i međunarodnim institucijama. Ognjen je član Udruženja Gea, centra za istraživanje i studije, koje promoviše informisanu raspravu o politikama u oblasti ekonomskog razvoja i posebno zapošljavanja. Ognjen je stekao zvanje magistra razvojne ekonomije na Williams College u Massachusetts-u. Rođen je u Banja Luci gdje je diplomirao na banjalučkom Ekonomskom fakultetu. Negovi profesionalni interesi uključuju makroekonomske debalanse zemalja u tranziciji, strukturne reforme i politike zapošljavanja.

Kristic, I. (2007). *Sustainability of the Currency Board Arrangement in BiH*. Sarajevo: Bosnia and Herzegovina Economic Policy and Planning Unit.

World Bank. (2005). *Bosnia and Herzegovina, Labor Market Update: the Role of Industrial Relations* (Report No. 32650-BA). /Svjetska banka (2005. godine).



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 48 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.