



Plate u javnom sektoru BiH: nanošenje štete ekonomiji?

Ognjen Đukić

Sažetak

Ova studija je izazvana neodrživim rastom plata u javnom sektoru Bosne i Hercegovine u periodu između 2006. i 2008. godine. Za malu otvorenu privredu sa aranžmanom valutnog odbora, formiranje plata predstavlja ključni instrument za prilagođavanje cijena međunarodnoj konkurentnosti. Formiranje plata u javnom sektoru BiH vrši snažan uticaj na formiranje plata na cjelokupnom tržištu rada pa u tom smislu ima ključnu ulogu. Međutim, često se zanemaruje postojanje značajne razlike u osnovnim motivima između poslodavaca u javnom i privatnom sektoru kad je pregovaranje o platama u pitanju. Raspoloživost prihoda i politički procesi su neki od faktora koji su usko povezani sa formiranjem plata u javnom sektoru. Odgovorna politika plata u javnom sektoru podrazumijeva izbjegavanje takmičenja sa poslodavcima u privatnom sektoru i poštovanje strogih ograničenja koja se nameću privatnom sektoru stalnim povećanjem pritisaka konkurentnosti. BiH mora biti sposobna da kontroliše svoj konkurentni položaj ukoliko želi da na održiv način smanji svoju stopu nezaposlenosti i postojeći tekući deficit. Zbog toga se ovom studijom nastojaо procijeniti istorijski uticaj razvoja plata u javnom sektoru na ostatak tržišta rada pa prema tome i na međunarodni konkurentni položaj BiH. Pored toga, ovaj problem je razmatran u kontekstu tekuće globalne ekonomske krize, ocijenjene su četiri različite opcije za ekonomsku politiku te je predloženo sistemsko rješenje.

Sadržaj

1. Uvod	2
2. Plate u javnom i privatnom sektoru - različiti faktori na djelu	4
3. Uloga plata javnog sektora u ekonomskoj politici BiH	8
4. Rast plata uzima danak?	11
5. Opcije javne politike	15
6. Zaključak i preporuke	18
7. Literatura	19

1. Uvod

Plate u javnom sektoru Bosne i Hercegovine (BiH) u novijoj istoriji su zabilježile ubrzani rast koji u prosjeku iznosi 10% godišnje za 2006. i 2007. godinu te dostiže čitavih 26% u 2008. godini¹. 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. Očigledno je da su vlade u BiH u posmatranom periodu udovoljile zahtjevima sindikata u javnom sektoru i povećale stope rasta plata u javnom sektoru. 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 cijelokupnu 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 to što javni sektor obuhvata približno jednu trećinu zvanično zaposlenih² u Bosni i Hercegovini, te se prema tome svako povećanje u javnom sektoru neposredno odražava na prosječnu platu u cijelokupnoj privredi. Ovo ukazuje da određivanje plata u javnom sektoru ima veliku mogućnost da utiče na plate u drugim dijelovima tržišta rada. Zaista, ugovori o radu i platama u javnom sektoru obično imaju jake efekte signaliziranja i preljevanja na plate u privatnom sektoru (Demekas i Kontolemis, 1999; Lindauer, 1988). U prethodnim studijama (npr. Svjetska banka, 2005. godine) je potvrđeno da je ovakav slučaj i u BiH.

Jedno od objašnjenja zašto se pretjerane plate često javljaju u javnom sektoru je što pregovaranje o platama može voditi do ishoda različitih od onih u privatnom sektoru, zbog političkih aspekata odlučivanja u ovom procesu (Freeman, 1984. godine). U tom smislu, u zemljama u kojima javni sektor obuhvata značajan broj zaposlenih, vlada može postati *de facto* predvodnik u određivanju plata u cijelokupnoj privredi. Na ovaj način se stvara potencijalni problem jer se odluke vlade u ovom pogledu jednostavno ne rukovode postizanjem efikasnosti i konkurentnosti kao što je to slučaj u privatnom sektoru. Čini se da nedavna značajna povećanja plata u javnom sektoru podržavaju sumnju da kreatori politike ne uzimaju u obzir efekte takvih odluka na ostatak tržišta rada iako se pokazalo da rast plata i broja zaposlenih u javnom sektoru mogu imati suprotne efekte na cijelokupne rezultate zapošljavanja (Stevenson, 1992.; Lindauer, 1988. i Demekas i Kontolemis, 1999.).

Pored toga, situacija u kojoj rast plata u određenoj privredi nije usklađen sa osnovnim veličinama, posebno sa rastom produktivnosti, može dovesti do smanjenja konkurentnosti i nezadovoljavajućih rezultata izvoza (Evropska komisija, 2006. godine). U skorije vrijeme BiH je preuzeila dodatne korake prema regionalnim i globalnim ekonomskim integracijama putem potpisivanja regionalnog ugovora o slobodnoj trgovini CEFTA u 2007. godini, potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te unaprijeđenjem pregovora o priključenju Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Ovi procesi jasno ukazuju da se u budućnosti može očekivati dodatno jačanje konkurenčijskih pritisaka.

Mehanizam putem kojeg plate utiču na međunarodnu konkurentnost i stvaranje novih radnih mjeseta je prilično jednostavan. Ukoliko plate rastu brže od produktivnosti, cijena rada po jedinici učinka se povećava i stvara pritisak na rast inflacije. Stope domaće inflacije koje su više nego u konkurenčkim zemljama vode do slabljenja cjenovne konkurentnosti i u krajnjoj instanci, do slabljenja rezultata izvoza. Uticaj visokih plata na zapošljavanje ispoljava se u smanjenoj potražnji za radnom snagom do čega dolazi zbog smanjenog privrednog rasta. Međutim, visoke plate

¹ Proračuni autora na osnovu podataka zvaničnih agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. Podaci uključuju plate zaposlenih na svim nivoima državnih uprava u Bosni i Hercegovini.

² Ova definicija javnog sektora ne uključuje zaposlene u državnim preduzećima.

takođe mogu uzrokovati manju potražnju za radnom snagom putem djelovanja drugih mehanizama kao što je efekat zamjene između radne snage i kapitala. Kada je radna snaga relativno skupa, ulaze se više u kapitalno intenzivne sektore a manje u one koji su radno intenzivni.

Imajući na umu da nezaposlenost i trgovinski deficit vjerovatno predstavljaju dva glavna ekonomski debalansa BiH, 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. Isti je slučaj za sve zemlje članice evro-područja te prema tome ne iznenađuje što Evropska komisija pažljivo prati razvoj plata u ovim zemljama: „...činjenica je da su procesi formiranja plata od presudne važnosti za postizanje različitih ciljeva politike, i u području evra i na nivou zemalja članica. Na nivou područja evra, razvoj plata bi trebao biti usklađen sa takvim makroekonomskim uslovima kao što su stabilnost cijena i rast koji podržava otvaranje radnih mesta. Na nivou pojedinačnih zemalja, fleksibilnost nominalnih i realnih plata je ključ za rebalans relativnih konkurenčkih pozicija. Ovo je naročito istina za zemlje u području evra koje imaju zajedničku monetarnu politiku.“ (Evropska komisija, 2008. godina).

S druge strane, plate su mnogo više od samog instrumenta za prilagođavanje u privredi. Prije svega, one utiču na životni standard i blagostanje onih koji ih zarađuju. Upravo zbog toga određivanje plata predstavlja složen proces koji za sobom povlači kompromis između različitih interesa. U oba entiteta BiH, Republici Srpskoj (RS) i Federaciji BiH (Federacija), postoji sistem tripartitnih pregovora između vlada, sindikata i udruženja poslodavaca. Društveni dijalog i pregovori o platama su procesi specifični za svaku zemlju, čiji rezultati mogu varirati zavisno od različitih faktora, kao što su vrste institucija koje su uključene, legislativa o radu te istorijski i kulturološki elementi. Primjećeno je da su sindikati, zajedno sa javnim preduzećima (JP) naročito uticajni u BiH i drugim bivšim jugoslovenskim republikama, djelimično zbog istorije samoupravljanja u periodu prije 1990-tih (Rutkowski, Scarpetta, Banerji, O’Keefe, Pierre, i Vodopivec, 2005.).

Prema tome, cilj ove studije je da istraži istorijske rezultate procesa određivanja plata u BiH te da procijeni do kog stepena su ovi rezultati bili kompatibilni sa potrebom rješavanja glavnih neuravnoteženosti makroekonomije BiH, odnosno nezaposlenosti i trgovinskog bilansa. Posebno se daje ocjena uloge plata u javnom sektoru i zapošljavanja u ovom pogledu, pod pretpostavkom očuvanja aranžmana valutnog odbora i bez značajnih promjena u fleksibilnosti tržista rada u BiH u kratkom i srednjem roku.

Prvi dio studije upoređuje razvoj nominalne i relativne plate u javnom sektoru i zaposlenosti u BiH sa brojem drugih zemalja. Cilj ovog dijela je da ocjeni do kojeg stepena je formiranje plata bilo normalno ili riječko gledajući u međunarodnim okvirima. Drugi dio studije analizira razvoj međunarodne konkurentnosti BiH u pogledu nominalnih plata, produktivnosti i troškova po jedinici rada. Ovdje je cilj procijeniti uticaj istorijske prakse određivanja plata na konkurentnost cijena BiH. Treći dio nudi nekoliko mogućnosti politike i procjenjuje ih putem većeg broja kriterija. Posljednji dio daje zaključak i konkretnе preporuke za politiku na osnovu nalaza studije.



Ognjen Đukić

je ekonomista aktivran 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 makroekonomiske debalanse zemalja u tranziciji, strukturne reforme i politike zapošljavanja.

2. Plate u javnom i privatnom sektoru – različiti faktori na djelu

³ Javni sektor se ovdje odnosi na državnu upravu na svim nivoima vlade, vladine agencije kao i preduzeća sa većinskim državnim vlasništvom. Određenje takvog javnog sektora je izvršeno uključivanjem sljedećih sektora iz NACE metodologije: L (Državna uprava i odbrana; obavezno socijalno osiguranje), M (Obrazovanje), N (Zdravstvo i socijalni rad), O (Ostale javne komunalne, društvene, lične uslužne djelatnosti) i E (snabdijevanje električnom energijom, plinom i vodom).

Slika 1.
Udio broja zaposlenih u javnom sektoru u cijelokupnom broju zaposlenih
Izvor: Domaći zavodi za statistiku i EUROSTAT

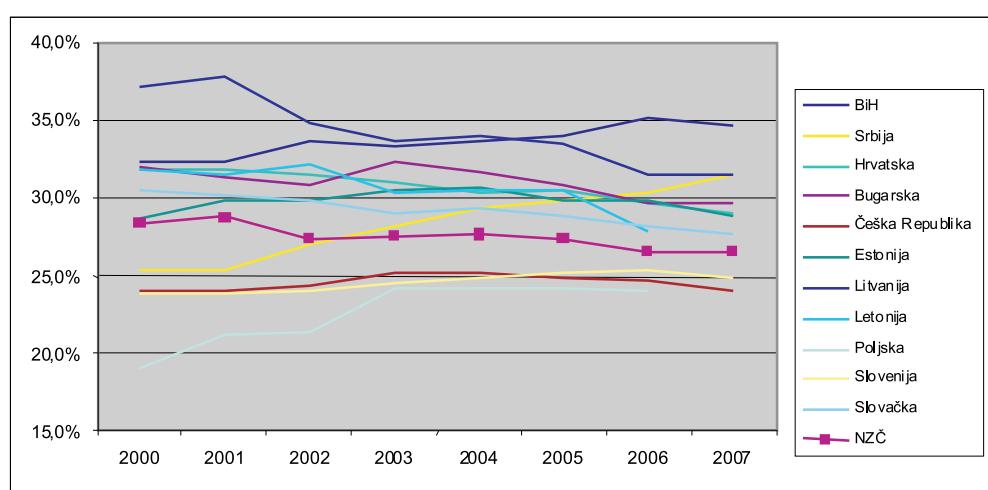


Plate u javnom sektoru BiH su zabilježile snažan porast u novijoj istoriji. U periodu od 2000. do 2008. godine prosječne plate u javnom sektoru su porasle za 117%, sa 335 evra na 702 evra.⁴ Posebno veliki porast je zabilježen u posljednje tri godine posmatranog perioda u kojima su plate u javnom sektoru rasle 10% godišnje u 2006. i 2007. godini i čitavih 26% u 2008. godini (vidjeti Tabelu 1).

⁴ Proračuni autora zasnovani na ponderisanoj sredini prosjeka za Republiku Srpsku i Federaciju BiH.

Prosječna plata u javnom sektoru BiH izgleda visoka prema međunarodnim standardima. Kao što je prikazano u Slici 2, plate u javnom sektoru (Pjs) u RS i Federaciji su iznad nivoa predviđenih njihovim BDP po glavi stanovnika (BDP/c). Podaci za sve zemlje u ovom uzorku su uzeti iz 2006. godine. Na slici 3, podaci za ostale zemlje koji su korišteni su iz onih godina u kojima je njihov nivo BDP po glavi stanovnika bio blizu nivoa zabilježenih u RS i Federaciji u 2006. godini. Ovdje podaci iz RS i Federacije još više odudaraju od ostalih podataka. Zanimljivo je primijetiti da se ostale 3 od 4 bivše jugoslovenske republike takođe nalaze iznad prosjeka što ukazuje da je zajedničko naslijedje samoupravljanja uticalo na proces određivanja plata i vjerovatno ojačalo sindikate javnog sektora u ovim zemljama.

Javno/privatna razlika plata, definisana kao omjer između prosječnih plata u javnom i prosječnih plata u privatnom sektoru, je takođe najviša u BiH među svim zemljama iz uzorka (vidjeti Sliku 4). Iako je opala sa 148% u 2000. godini na 137% u 2007. godini, ponovo je skočila na 155% u 2008. godini zbog velikih povećanja plata u javnom sektoru. Posebno velika povećanja su uve-

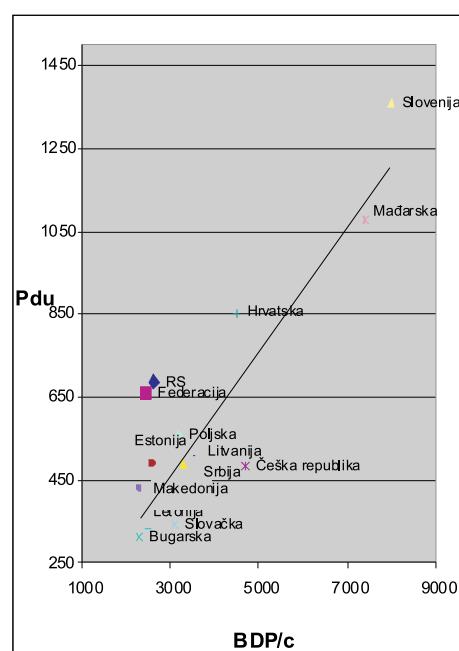
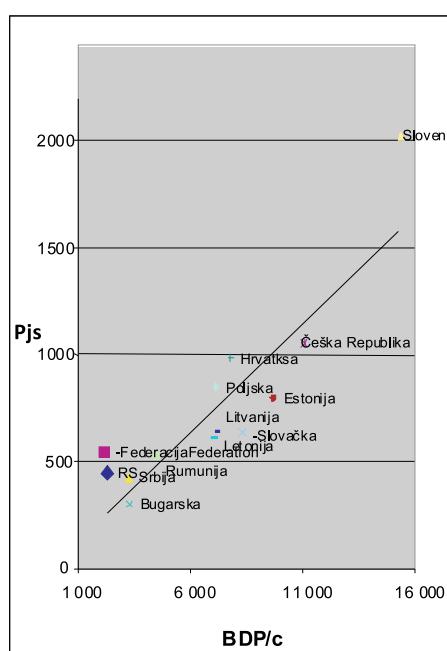


dena u RS u 2008. godini sa donošenjem novih zakona kojima su regulisane plate u državnoj upravi ali i za druge sektore koji su budžetski korisnici. Iako su ovi zakoni uveli nekoliko dobrodošlih novina, kao što je ukidanje povlastica, izjednačenje plata za pozicije na istom nivou u različitim ministarstvima i razdvajanje procesa određivanja plata između državne uprave i privatnog sektora, takođe su predviđali i značajno povećanje plata za zaposlene u javnom sektoru.

Tabela 1.
Prosječan rast plata u BiH po sektorima NACE, u evrima

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vađenje ruda i kamena	C	248	244	272	307	316	337	408	476	562
Prerađivačka industrija	D	188	205	235	266	281	304	326	356	393
Snabdijevanje električnom energijom, plinom i vodom	E	383	449	479	467	496	543	618	663	794
Veleprodaja i maloprodaja; popravka motornih vozila, motorikala i predmeta za ličnu upotrebu i domaćinstvo	G	199	215	237	266	268	287	310	337	384
Ugostiteljstvo	H	190	201	214	234	250	264	300	315	362
Prevoz, skladištenje i komunikacije	I	339	400	435	478	497	524	552	586	654
Finansijsko posredovanje	J	526	564	641	716	783	834	862	907	943
Nekretnine, iznajmljivanje i poslovne djelatnosti	K	295	323	358	383	369	402	437	483	522
Državna uprava i odbrana; obavezno socijalno osiguranje	L	373	427	475	504	513	541	600	669	794
Obrazovanje	M	291	302	329	344	369	382	426	466	611
Zdravstvo i socijalni rad	N	298	324	364	406	435	449	478	537	744
Ostale javne komunalne, društvene, lične uslužne djelatnosti	O	277	302	295	322	349	376	399	434	497
Javni sektor	E+L+M+N+O	335	373	403	423	441	462	507	556	702
Ukupno	C-O	271	296	329	357	374	397	435	478	571

Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima iz zavoda za statistiku RS i Federacije



Slika 2.
Prosječna plata u javnom sektoru (Pjs) i BDP po glavu stanovnika (BDP/c) u 2006. godini za odabране zemlje Pjs u evrima, BDP/c u 000 evra

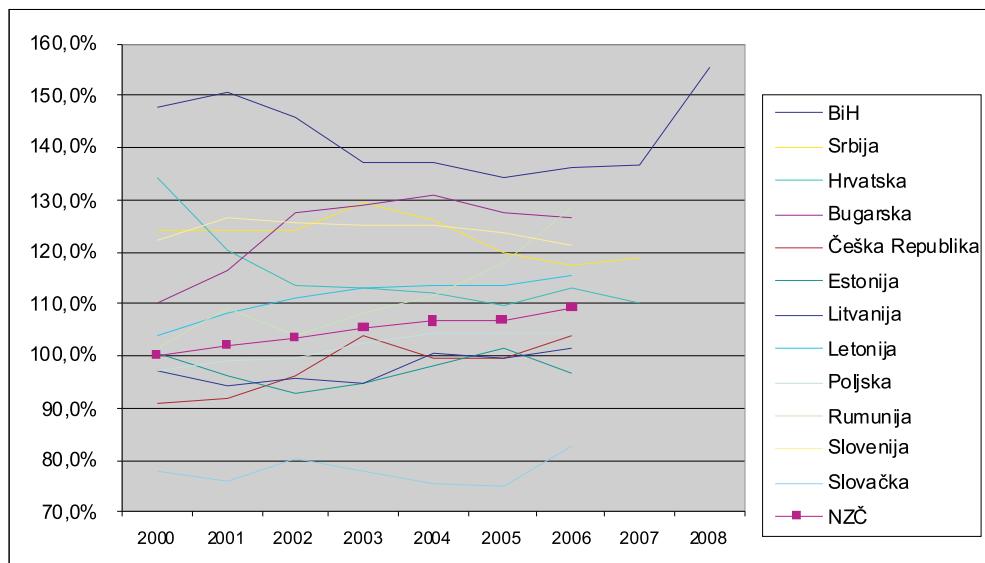
Slika 3.
Prosječna plata u državnoj upravi (Pdu) i BDP po glavu stanovnika (BDP/c) u različitim godinama za odabranе zemlje Pdu u evrima, BDP/c u 000 evra

Slika 2.

Slika 3.

Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima iz domaćih zavoda za statistiku, EUROSTAT-a i centralnih banaka Srbije i Hrvatske

Slika 4.
Omjer prosječne plate u javnom sektoru i privatnom sektoru



Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima iz domaćih zavoda za statistiku, EUROSTAT-a i centralnih banaka Srbije i Hrvatske

Svjetska banka je 2006. godine ocijenila da je udio plata iz javnog sektora u BDP i u ukupnim rashodima značajno veći u BiH nego u uporedivim zemljama i pripisala ovaj rezultat višim relativnim stopama plata.

Do talasa porasta plata u javnom sektoru u periodu između 2006. i 2008. godine došlo je u prisustvu snažnog porasta javnih prihoda (vidjeti Tabelu 2) izazvanog prvenstveno uvođenjem PDV, koji je zamijenio porez na promet od 1. januara 2006. godine. Još jedan faktor koji je takođe doprinijeo trendu porasta javnih prihoda je rastuća poreska osnovica, koja je znatno uvećana u posmatranom periodu. Do njenog porasta je došlo nakon porasta domaće potrošnje koji su omogućili rastući krediti za privatni sektor. Ovaj period je takođe okarakterizovala povoljna međunarodna privredna klima. Snažan globalni privredni rast je povećao potražnju za izvozom iz BiH dok je pozitivna klima ulaganja pružila podršku većim stranim direktnim ulaganjima (SDU) u BiH, uglavnom putem procesa privatizacije, npr. Telekoma RS i Rafinerije nafte. Ovakav razvoj događaja je dalje doprinijeo porastu domaće potrošnje. Kao rezultat toga, rastuća domaća potrošnja zajedno sa pomenutim poreskim reformama je dovela do snažnog porasta javnih prihoda i stvorila opuštenu fiskalnu atmosferu.

Iz Tabele 2 je vidljivo da su stope rasta ukupnih javnih prihoda u BiH bile na nivou iznad 20% u 2005. kao i u 2006. godini te 15% u 2007. godini. S druge strane, ukupni rashodi na kompenzacije zaposlenih su porasli za 8% u 2006. godini, što je bilo ispod rasta prihoda u toj godini, ali su dostigli rast prihoda u sljedeće dvije godine i povećali se za 21,1% u 2006. godini i za 14% u 2007. godini. Čini se da je uvođenje PDV i njegova uspješna implementacija u 2006. godini stvorilo velika očekivanja u pogledu budućeg rasta prihoda te na taj način izvršilo dodatni uzlazni pritisak na plate u javnom sektoru. U svjetlu povoljne fiskalne i privredne klime u posmatranom periodu i pozitivnih očekivanja u pogledu budućeg priliva prihoda, vlade su u velikoj mjeri uđovljile zahtjevima sindikata u javnom sektoru.

Trebalo bi napomenuti da su opšti izbori u BiH održani 2006., prve godine trogodišnjeg perioda u kojem je došlo do velikog porasta plata. Zatim, lokalni izbori u BiH su održani 2008., godine sa najznačajnijim godišnjim povećanjem prosječne plate u javnom sektoru, što ukazuje da su politički

GFS kod	Opis	2005.			2006			2007.		
		RS	Feder.	BH	RS	Feder.	BH	RS	Feder.	BH
u milionima KM										
1	Prihodi	2.078	4.488	7.122	2.526	5.177	8.586	2.919	5.901	9.833
	Od toga: Porezi	1.236	2.389	4.002	1.435	2.800	4.947	1.599	3.140	5.536
2	Rashodi	1.811	4.083	6.360	2.187	4.590	7.546	2.459	5.512	8.808
	Od toga: Komp. zaposlenih	449	1.130	1.835	488	1.215	2.223	578	1.395	2.535
(1-2)	Bruto operativni bilans	268	406	763	338	587	1.040	460	389	1.024
31	Trans. u nefin. sredstvima	169	118	352	212	198	489	434	248	746
(1-2-31)	Neto pozajm.(+)/ zaduživanje(-)	98	287	411	126	389	551	27	141	278
godišnja promjena										
1	Prihodi	12,1%	7,8%	11,6%	21,6%	15,4%	20,6%	15,6%	14,0%	14,5%
	Od toga: Porezi	19,9%	7,6%	17,6%	16,1%	17,2%	23,6%	11,4%	12,1%	11,9%
2	Rashodi	3,8%	5,3%	7,9%	20,8%	12,4%	18,6%	12,4%	20,1%	16,7%
	Od toga: Komp. zaposlenih	-0,9%	1,0%	3,3%	8,7%	7,5%	21,1%	18,4%	14,8%	14,0%
(1-2)	Bruto operativni bilans	143,6%	42,5%	58,0%	26,1%	44,6%	36,3%	36,1%	-33,7%	-1,5%
31	Trans. u nefin. sredstvima	122,4%	-7,8%	53,0%	25,4%	67,8%	38,9%	104,7%	25,3%	52,6%
(1-2-31)	Neto pozajm.(+)/ zaduživanje(-)	188,2%	81,6%	61,8%	28,6%	35,5%	34,1%	-78,6%	-63,8%	-49,5%

Izvor: Centralna banka BiH

Napomena: Podaci za RS i Federaciju su konsolidovani i uključuju sve nivoe vlade i javnih fondova; podaci za BiH konsoliduju RS, Federaciju, Distrikat Brčko i vladu BiH na državnom nivou

procesi povezani sa izborima vjerovatno doprinijeli povećanju plata. Već je ukazano da određivanje plata u javnom sektoru može voditi do ishoda drugačijeg od onog u privatnom sektoru zbog sposobnosti sindikata u javnom sektoru da utiču na plate putem političkih procesa (Freeman, 1986.). U BiH i drugim bivšim jugoslovenskim republikama je identifikovan posebno jak uticaj sindikata zbog naslijeda sistema samoupravljanja iz vremena prije 1990-tih (Rutkowski, et al. 2005.). Prema tome, čini se da je razumno pretpostaviti da su sindikati u javnom sektoru BiH uspjeli ostvariti svoje zahtjeve u većem obimu u toku izbornih godina. Iz perspektive radnika, najvažniji referentni pokazatelj za zahtjeve u vezi sa platama je inflacija. Dakle, radnici su zainteresovani za promjene realnih plata jer one određuju da li je kupovna moć njihovih nominalnih plata porasla ili opala.

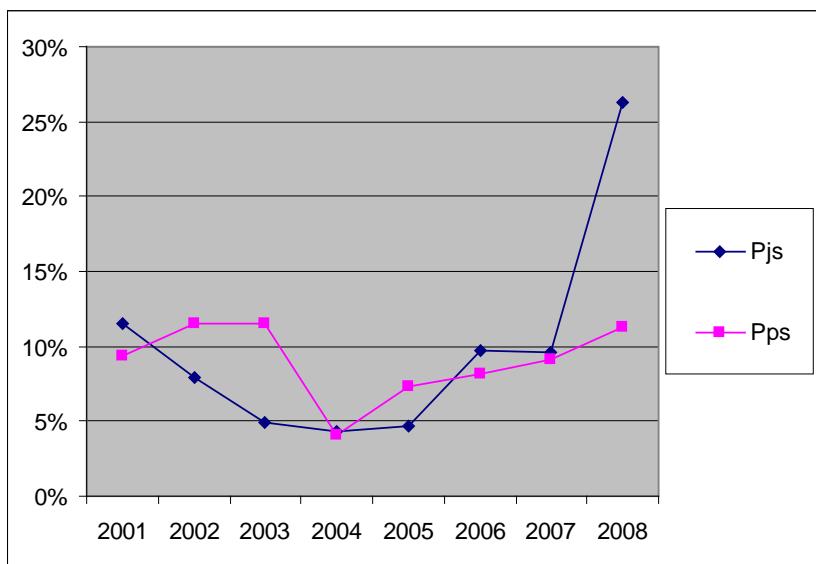
Gledajući u cjelini, dobri fiskalni uslovi u periodu od 2006. do 2008. godine, udruženi sa pojačanim političkim procesima zbog izbornih godina 2006. i 2008., snažno su uticali na određivanje plata u javnom sektoru. Prema tome, odluke vlade kao poslodavca su bile pod uticajem faktora koji ne utiču mnogo na odluke poslodavaca u privatnom sektoru. Prema klasičnoj ekonomskoj teoriji, privatni poslodavac određuje platu na nivou koji donosi maksimalnu zaradu, tj. na nivou graničnog proizvoda rada. Ovdje je važno napraviti razliku između uloge vlade kao poslodavca i vlade kao člana procesa tripartitnih pregovora. U ovom kontekstu, naglašava se uloga vlade kao poslodavca kako bi se naglasili različiti interesi poslodavaca u javnom i poslodavaca u privatnom sektoru kada se radi o odlukama u vezi sa određivanjem plata i zapošljavanjem.

Iako se privatni poslodavci rukovode interesima drugačijim od onih kojima se vodi vlada u procesu određivanja plata, to ne znači da na njihove odluke ne utiču postupci vlade kao poslodavca. U stvari, određivanje plata u javnom sektoru obično daje jak signal i ima efekte prelijevanja na plate u privatnom sektoru (Demekas i Kontolemis, 1999.; Lindauer, 1988.). Postojanje takvog uticaja u BiH je potvrđeno u ranijim studijama (Svjetska banka, 2005. godine). Osim toga, njegova jačina bi u BiH mogla biti iznad prosjeka zbog posebno velikog javnog sektora i snage sindikata u bivšim jugoslovenskim republikama. Slika 5 potvrđuje da su plate u javnom sektoru i plate u privatnom sektoru BiH istorijski povezane.

**Tabela 2.
Prihodi i rashodi konsolidovane vlade BiH**

Slika 5.

Godišnja promjena u prosječnoj bruto plati u javnom sektoru (Pjs) i privatnom sektoru (Pps) u BiH



Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima iz zavoda za statistiku RS i Federacije

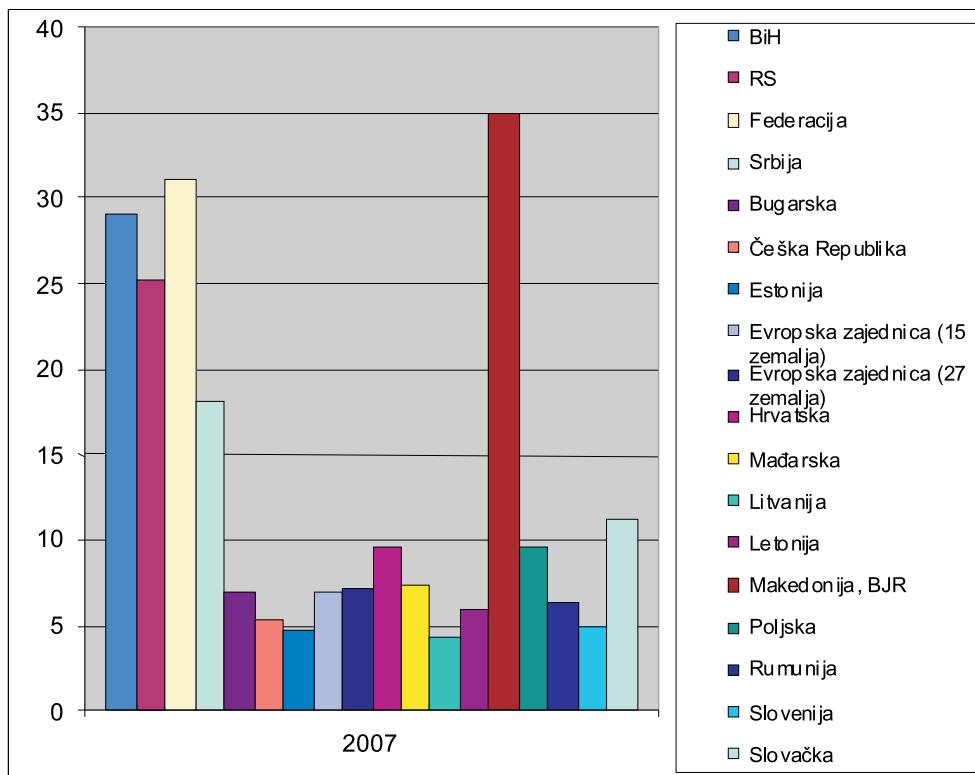
3. Uloga plata javnog sektora u ekonomskoj politici BiH

Sa nivoom nezaposlenosti od 29% u 2007. godini, prema Anketi o radnoj snazi 2007⁵, Bosna i Hercegovina se nalazi daleko iznad prosjeka odabranih zemalja (vidjeti Sliku 6.). Iako su uzroci visokog stepena nezaposlenosti višestruki, sugerisano je da su darežljivo zapošljavanje i politike plata u javnom sektoru mogli obeshrabriti nezaposlene radnike u pogledu prihvatanja poslova u privatnom sektoru (MMF, 2007.). Zatim, kada se visoke plate u javnom sektoru prenesu na privredni sektor, efekat visokih plata na zapošljavanje djeluje putem smanjenja potražnje za radnom snagom, što je opet izazvano smanjenjem privrednom rastom i nižom konkurentnošću. Visoke plate takođe mogu uzrokovati manju potražnju za radnom snagom putem drugih mehanizama, kao što je efekat zamjene 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.

⁵ Podaci iz Ankete o radnoj snazi su korišteni zbog mogućnosti poređenja sa drugim zemljama u uzorku koji se zasniva na metodologiji Međunarodne organizacije rada (ILO). Zaposleni u nezvaničnom sektoru se prema metodologiji ILO ubrajuju u zaposlene.

Druga velika neuravnoteženost u privredi BiH dolazi s vanjske strane, naime od deficitu tekućeg računa koji je iznosio 13% od BDP u 2007. godini. Negativan tekući račun ukazuje da zemlja troši više nego što proizvodi, odnosno on predstavlja negativnu štednju zemlje. Negativan tekući račun ne mora obavezno označavati negativnu karakteristiku zemlje u razvoju, jer dopušta zemljama da ulaze i troši više pa tako povećava svoje stope rasta u datom periodu (Didik i Gligorov, 2007). Ukoliko se ova dodatna sredstva koriste produktivno, ona će proizvesti dodatnu vrijednost u budućnosti i omogućiti otplate duga koji je stvoren negativnim tekućim računom. Uopšteno govoreći, tekući račun se sastoji od trgovinskog bilansa robe i usluga, dohotka i tekućih transfera. Deficit tekućeg računa u BiH u potpunosti proizlazi iz negativnog trgovinskog bilansa u robi (37% BDP u 2007. godini) dok svi ostali njegovi dijelovi bilježe pozitivne vrijednosti. Veliki trgovinski deficit u robi ukazuje da treba posvetiti veliku pažnju pitanju konkurentnosti domaće privrede. Pogoršanje domaće konkurentnosti znači veći uvoz i manji izvoz te u krajnjoj liniji neodrživ deficit tekućeg računa.

Ukoliko uzmemo u obzir aranžman valutnog odbora u BiH, pitanja domaće konkurentnosti i kontrole bilansa tekućeg računa postaju sve bitnija. Negativan i rastući bilans tekućeg računa



Slika 6.
Nivoi nezaposlenosti u odabranim zemljama u 2007. godini, ILO metodologija

Ivor: Domaći zavodi za statistiku i EUROSTAT

predstavlja potencijalnu prijetnju paritetu evra i KM jer vrši pritisak na međunarodne rezerve Centralne banke. Ukoliko se vanjska konkurentnost pogoršava, vodiće do inflacije tekućeg računa do nivoa koji se neće moći finansirati korz strana ulaganja i zaduživanje. Stoga, ključni uslov za održivost valutnog odbora, uz postojanje visokog deficit-a tekućeg računa, je da se ne nanosi šteta vanjskoj konkurentnosti. (Kristic, 2007. godine).

Vanjska konkurentnost zemlje sa fiksnim kursom valute se pogoršava ukoliko je njena stopa inflacije iznad stope inflacije u zemlji iz koje potiče referentna valuta. U slučaju BiH ovo je područje evra. Prema tome, kažemo da inflacija cijena u BiH mora konvergirati prema inflaciji cijena u području evra. Drugim riječima, dugoročni trend inflacije u BiH koja je iznad inflacije u području evra nije spojiv sa fiksnim kursom valute.

U odsustvu diskrecione monetarne politike pod valutnim odborom, plate predstavljaju najvažniji mehanizam za prilagođavanje inflacije i konkurentnosti BiH. Situacija u kojoj rast plata u određenoj privredi nije usklađen sa osnovnim parametrima, posebno sa rastom produktivnosti rada, može voditi slabljenju konkurentnosti i nezadovoljavajućim rezultatima izvoza (Evropska komisija, 2006. godina).

Produktivnost rada predstavlja mjeru učinka po jedinici rada, tj. pokazuje koliki učinak proizvodi jedan radnik u datom vremenskom periodu. Ukoliko plate rastu brže od produktivnosti, to znači da se troškovi rada povećavaju po jedinici učinka, što stvara uzlazni pritisak na cijene. S druge strane, ukoliko produktivnost raste brže nego plate, učešće troškova rada u proizvodnji se smanjuje i stvara više prostora za prilagođavanje cijena. Iz ovoga vidimo da visoke plate predstavljaju problem samo kada ih ne podržava odgovarajući rast produktivnosti. U tom slučaju inflacija će imati tendenciju bržeg rasta nego u referentnim zemljama i nanosiće štetu domaćoj konkurentnosti.

Ovo je razlog zbog kojeg Evropska komisija prati razvoj plata u BiH. Osim toga, sposobnost procesa određivanja plata da ostane u skladu sa rastom produktivnosti značajno se naglašava za sve zemlje kandidate za članstvo u području evra. U svom Izvještaju o konvergenciji iz 2008. godine⁶, Evropska centralna banka je dala slijedeću napomenu: „Povećanja plata ne bi trebala biti veća od rasta produktivnosti rada i trebala bi uzeti u obzir uslove tržišta rada i razvoj događaja u konkurentskim zemljama“. Drugim riječima, nije dovoljno samo prilagoditi razvoj plata domaćoj produktivnosti već bi se razvoj ovih pokazatelja takođe trebao porediti sa konkurentskim zemljama. Na primjer, ukoliko je razlika između rasta produktivnosti i rasta plata veća u drugim zemljama, to znači da će domaća konkurenčka pozicija biti oslabljena uprkos činjenici da plate nisu premašile domaći rast produktivnosti.

Stoga, fleksibilnost sistema određivanja plata koji je u mogućnosti da usvoji promjene produktivnosti i vanjske konkurentnosti, je od suštinske važnosti za zemlje sa fiksnim kursom valute kao što je BiH. U tom smislu, fleksibilnost plata je ključ za rebalans relativnih konkurentskih pozicija (Evropska komisija, 2008.). Međutim, utvrđeno je da su dijelovi tržišta rada BiH relativno kruti, naročito oni u javnom sektoru, preduzećima u državnom vlasništvu i preduzećima koja nisu restrukturisana (Svjetska banka, 2005.). Uzroci krutosti tržišta rada su višestruki i oni nisu tema ove studije. I pored toga, postoji nekoliko važnih implikacija koje proizlaze iz krutog tržišta rada. Prije svega, za zemlju je teže i skuplje da tržište rada koje nije fleksibilno prilagodi promjeni svog konkurentskog položaja (Forteza i Rama, 2001). Rutkowski *et al.* (2005.) su utvrdili da je uništavanje radnih mjeseta u toku recesije bilo veće u zemljama sa manjom fleksibilnošću plata i sposobnosti prilagođavanja. Ovakav nalaz ima jake implikacije za BiH, posebno u svjetlu globalne ekonomske krize koja se počela osjećati u posljednjoj četvrtini 2008. godine. Drugo, tržište rada koje nije fleksibilno i nedostaci u njegovom funkcionisanju stimulišu rast neformalnog sektora (MMF, 2007.). Kao treće, uticaj javnog sektora na određivanje plata je obično veći kod krutih tržišta rada (Rutkowski, *et al.*, 2005). Shodno tome, odgovornost vlade da teži odgovarajućoj politici plata dobija veću važnost.

Ukratko, vidjeli smo da se određivanje plata u javnom sektoru često rukovodi interesima koji su mnogo drugačiji od onih u privatnom sektoru. Kao što je već rečeno, snažan porast plata u javnom sektoru BiH u periodu od 2006. do 2008. godine se pripisuje prepletanju različitih faktora, od kojih su neki dole navedeni:

- Uvođenje PDV i snažan rast javnih prihoda,
- Povoljan razvoj privrede i priliv stranih direktnih ulaganja,
- Istorija samoupravljanja iz bivše Jugoslavije i snaga sindikata javnog sektora,
- Politički proces povezan sa određivanjem plata u javnom sektoru ojačan izborima 2006. i 2008. godine.

Očigledno je da ovi faktori nemaju sličnosti sa faktorima koji oblikuju određivanje plata u konkurentnim sektorima. Značajna povećanja plata u javnom sektoru podržavaju sumnju da kreatori politike ne uzimaju u obzir moguće efekte ovakvih odluka iako se pokazalo da rast plata u javnom sektoru može negativno uticati na zapošljavanje, konkurentnost i u krajnjoj liniji, stabilnost aranžmana valutnog odbora u BiH.

U skorije vrijeme BiH je preuzeila dodatne korake prema regionalnim i globalnim privrednim integracijama putem potpisivanja regionalnog ugovora o slobodnoj trgovini CEFTA u 2007. godini, potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te unaprijeđenjem pregovora o priključenju Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Ovi procesi jasno ukazuju da se u budućnosti može očekivati dodatno jačanje konkurenčijskih pritisaka.



Svi ovi razlozi naglašavaju važnost razvoja plata i produktivnosti kao ključnih instrumenata za rukovođenje konkurentnom pozicijom BiH. Suštinska uloga vlada BiH u ovom procesu se mora naglasiti jer rezultati plata u javnom sektoru uveliko utiču na ostatak tržišta rada. Kao što je već napomenuto, ovo je potvrđeno u drugim studijama i bliskim istorijskim kretanjima plata u javnom i privatnom sektoru.

Slijedeće poglavje proučava istorijsku promjenu konkurentnosti BiH poređenjem razvoja plata, produktivnosti i cijena jedinice rada sa nekim od susjednih i drugih evropskih zemalja u tranziciji.

4. Rast plata uzima danak?

Ako se u obzir uzme nivo razvijenosti, čini se da su plate u BiH iznad prosjeka. Slika 7a prikazuje plate na uzorku evropskih zemalja u tranziciji u poređenju sa njihovim nivoom BDP *po glavi stanovnika*. Zemlje formiraju strukturu sličnu onoj sa platama u javnom sektoru (vidjeti Slike 2 i 3), ponovno ukazujući na snažnu vezu između javnog i privatnog sektora. Još jednom se zemlje bivše Jugoslavije nalaze iznad prosječnog omjera plata i BDP-a *po glavi stanovnika*. Slika 7b pokazuje da su plate u RS više za 25% a u Federaciji za 46% u odnosu na njihovu projekciju zasnovanu na podacima za sve zemlje iz uzorka. U poređenju sa ostalim zemljama, RS i Federacija se nalaze najdalje od prosječnog omjera plata prema BDP-u *po glavi stanovnika*. Ova razlika postaje još naglašenija kada se napravi suženi uzorak korištenjem podataka iz drugih zemalja iz prethodnih godina u kojima su njihovi nivoi BDP *po glavi stanovnika* bili bliži nivoima u RS i Federaciji u 2006. godini (vidjeti Slike 8a i 8b).

Međutim, ova opažanja nam ne govore ništa o dinamici domaće konkurentnosti, faktoru koji je, kao što smo vidjeli, od suštinske važnosti za održivost privrede BiH. Da bismo izmjerili kako se domaća konkurentnost razvijala tokom vremena, moramo uporediti domaće stope rasta plata i produktivnosti sa zemljama konkurentima.

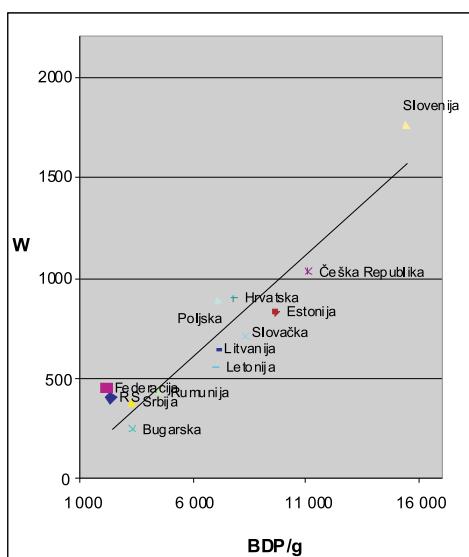
Da bismo to uradili, koristimo troškove po jedinici rada (TJR), pokazatelj konkurentnosti. TJR mjeri promjenu plata prema promjeni produktivnosti radne snage, tj. predstavlja omjer promjene prosječne plate i promjene produktivnosti. Na primjer, ukoliko se TJR povećava, to znači da su se plate povećale brže nego produktivnost. Prema tome, cijena rada po izlaznoj jedinici se povećava, što sužava maržu profita i stvara inflacijske pritiske.

Poređenje TJR je urađeno sa glavnim zemljama konkurentima BiH: Hrvatskom, Srbijom, Slovenijom i EU. Ove zemlje zajedno čine 86% vanjske trgovine BiH u 2008.godini. Slika 9 pokazuje da je rast TJR u BiH u periodu između 2006. i 2008. godine premašio rast TJR u drugim zemljama, osim u Srbiji. Međutim, podaci za Srbiju pokazuju izuzetno veliku nepostojanost, posebno u periodu od 2000. do 2001. godine (što nije uključeno u uzorku). Očigledno je da postoji veliki strukturalni prekid u nizu za Srbiju koji je povezan sa NATO bombardovanjem 1999. godine. Prosječna plata u Srbiji je 2000. godine iznosila 65 evra ali se povećala za 128%, na 148 evra u 2001. godini uzrokujući veliki skok TJR. Moguće je da se Srbija još nije vratila u svoju dugoročnu ravnotežu, te stoga postoji tako visoka nepostojanost TJR.

Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2008-2009

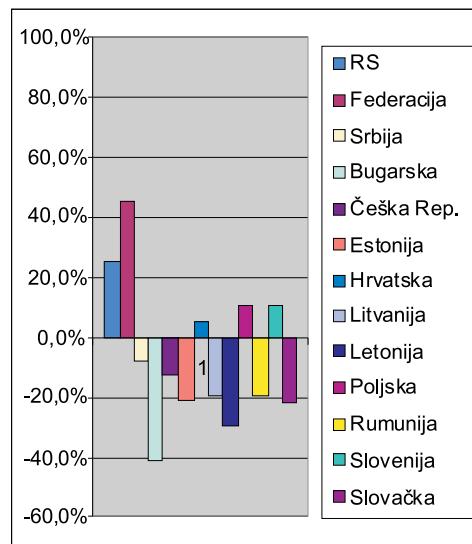
Slika 7a.

**Prosječna plata (P) i BDP po glavi stanovnika (BDP/c) u 2006.god. za odabранe zemlje
P u evrima, BDP/c u 000 evra**



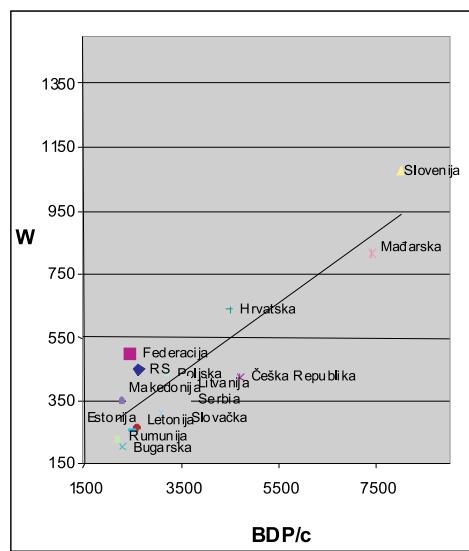
Slika 7b.

Razlika od očekivane plate (P./Poček.)-1, u %



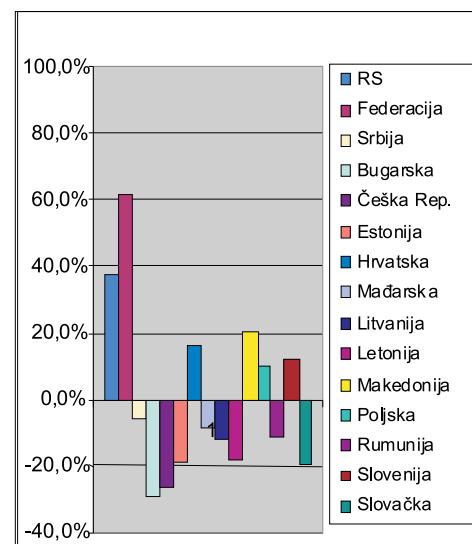
Slika 8a.

**Prosječna plata (P) i BDP po glavi stanovnika (BDP/c) u različitim godinama za odabранe zemlje
P u evrima, BDP/c in 000 EUR**



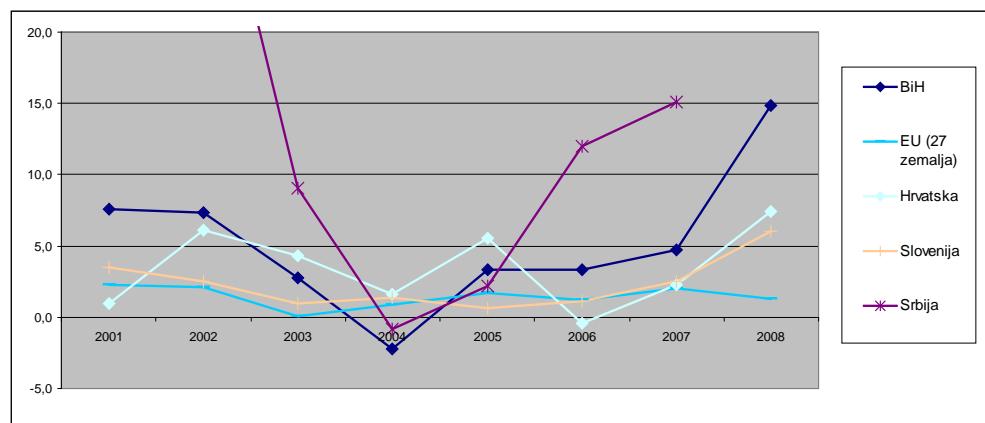
Slika 8b.

Razlika od očekivane plate (P./Poček.)-1, u %



Izvor (7a, 7b, 8a, 8b): Proračuni autora zasnovani na podacima iz domaćih zavoda za statistiku, EUROSTAT-a i centralnih banaka Srbije i Hrvatske.

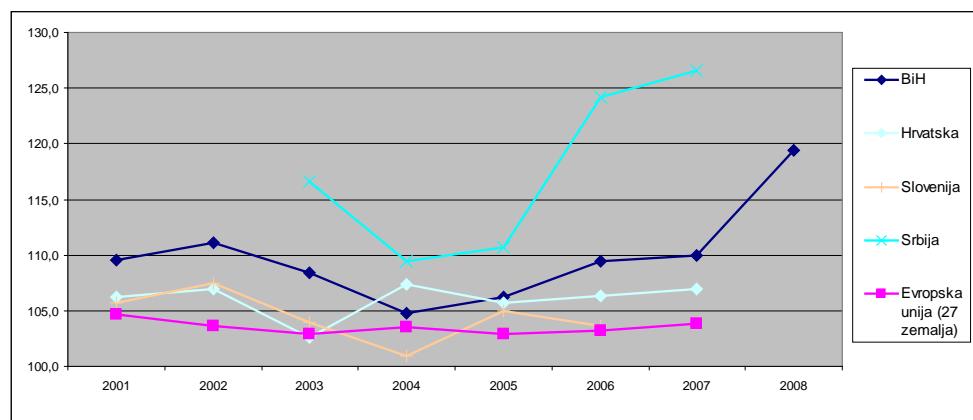
Napomena za 7a i 8a: Podaci za RS i Federaciju su iz 2006.godine. Podaci za ostale zemlje su izabrani iz različitih godina kako bi se dobio što suženiji uzorak. Napomena za 7b i 8b: Positivna vrijednost znači da je plata viša od planirane. Planiranje plata je zasnovano na OLS metodi (metodi najmanjih kvadrata).



Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima iz domaćih zavoda za statistiku, EUROSTAT-a i centralnih banaka Srbije i Hrvatske.
Napomena: Podaci za 2008. godinu za EU 27, Hrvatsku i Sloveniju su prognoze.

Uopšte govoreći, možemo reći da su povećanja plata u periodu od 2006. do 2008. godine dovela do slabljenja vanjskog konkurentnog položaja BiH. Ovo slabljenje je uglavnom izazvao veliki porast plata koji je nadmašio rast u drugim zemljama, ponovo sa izuzetkom Srbije (vidjeti Sliku 10).

Jedan potencijalni izvor rasta plata u BiH je takođe i proces konvergencije plata između dva entiteta. Na slici 11 je vidljivo da je prosječna plata u RS iznosila 63% od prosječne plate u Federaciji 2000. godini ali je u cijelom periodu nakon toga brzo rasla i dostigla Federaciju 2008. godine.

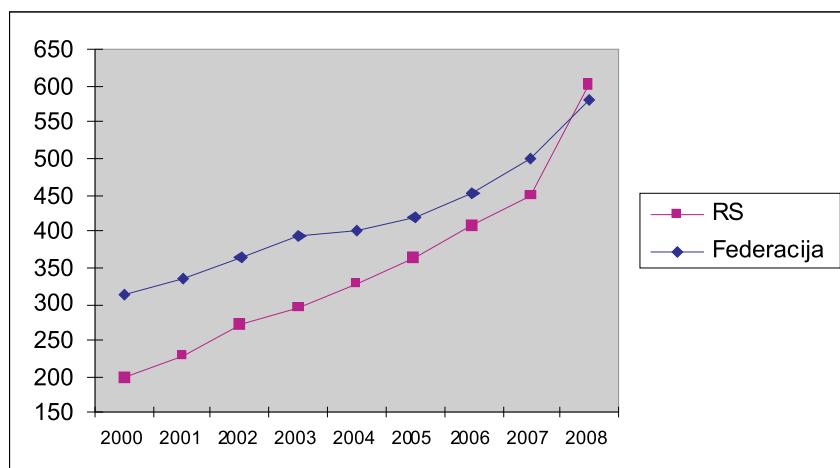


Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima iz domaćih zavoda za statistiku, EUROSTAT-a i centralnih banaka Srbije i Hrvatske.
Napomena: Podaci za Evropsku Uniju su zasnovani na podacima za industriju i usluge (bez javne uprave).

Proces konvergencije plata je takođe zabilježen i u EU i bio je identifikovan kao faktor koji povećava rigidnost prema smanjivanju plata pa time smanjuje sposobnost pojedinačnih zemalja da odgovaraju na nepovoljne vanjske šokove (Evropska komisija, 2006. godina). Ovaj proces je oslabio položaj zemalja sa niskim početnim nivoima produktivnosti i plata ali sa sporim rastom produktivnosti.

Slika 11.

Prosječna plata za RS i Federaciju, u evrima



Izvor: Zavodi za statistiku RS i Federacije

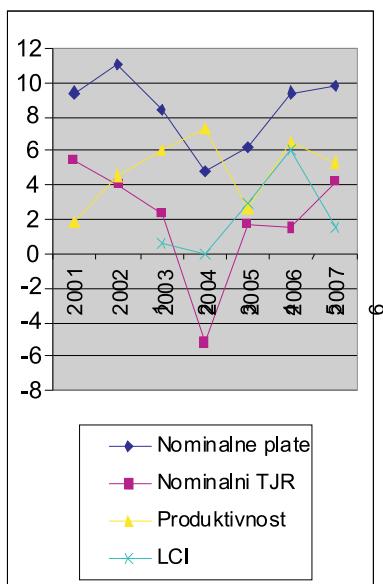
Ukoliko se porede stope godišnjeg rasta plata i produktivnosti, može se primjetiti da one u BiH istorijski nisu bile usklađene. Slika 12. prikazuje da je rast plata prestigao rast produktivnosti u svim godinama osim u 2004. Može se takođe vidjeti da su povećanje TJR u posljednje tri godine prvenstveno pokretala velika povećanja plata dok su u istom periodu uočene i više stope inflacije. Takođe, čini se da dešavanja između dva entiteta u pogledu plata pokazuju veće razlike nego u pogledu produktivnosti. Ovakva zapažanja su u skladu sa tvrdnjom da su plate u BiH, naročito u skorijem periodu, uglavnom pokretali faktori koji nisu konkurentne prirode.

Vidljivo je da je rast plata u prosjeku za cijelokupnu privredu BiH premašio rast produktivnosti i na taj način povećao TJR. Ipak, ovakva slika skriva značajne razlike u različitim sektorima. Djukić, Vidović i Tutnjević (2008.) kao i Kristić (2007.) su pokazali da se TJR u BiH smanjio u „trgovanim“ sektorima (industrija), ostao manje-više nepromijenjen u „netrgovanim“ sektorima (usluge), dok se povećao u javnom sektoru u periodu od 1999. do 2006. godine. Iako procjene dešavanja u pogledu TJR na nivou sektora mogu biti podložne problemima mjerjenja i mogućim greškama, ovi zaključci su u skladu sa nalazima za druge zemlje (Evropska komisija, 2006.). Pad TJR u industriji potiče od velikih povećanja u produktivnosti i potvrđuje hipotezu da je povećanje konkurentnosti povezano sa poboljšanjima u produktivnosti. S druge strane, rast TJR u javnom sektoru je podigao prosjek TJR za ukupnu privredu. Naravno, uticaj javnog sektora je tim viši što je viši njegov udio u ukupnoj privredi. Ovo ima snažne implikacije za efekte koje izaziva veliki javni sektor u BiH.

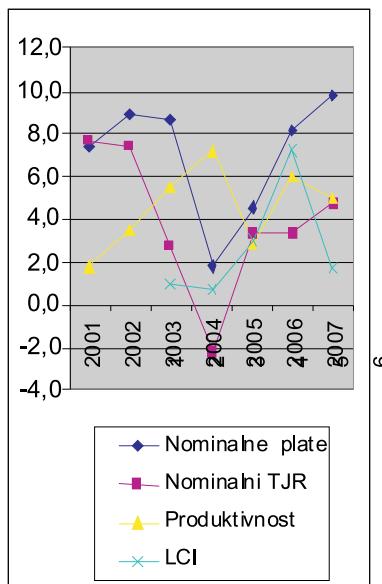
Pa kakve su onda implikacije za dešavanja u pogledu TJR, uz postojanje nefleksibilnog tržišta rada i aranžmana valutnog odbora, u uslovima prilagođavanja vanjskim šokovima kao što je globalna ekonomska kriza koja je zarazila Evropu u posljednjoj četvrtini 2008. godine? U suštini, takvo usporavanje globalne privrede znači pad u cijelokupnoj potrošnji i investicionim aktivnostima. Za BiH, ovo je uzrokovalo značajno pogoršanje uslova razmjene zbog jakog pada izvoznih cijena. Ovakva situacija, zajedno sa manjom domaćom potražnjom, vrši jak pritisak na smanjenje domaćih cijena, posebno onih u „trgovanim“ sektoru. Kao što smo već vidjeli, glavni preostali instrument prilagođavanja je tržište rada. Ukoliko se plate ne budu mogle prilagoditi novim okolnostima, to će dovesti do povećanog broja stečaja preduzeća i otpuštanja radnika. Prema tome, prilagođavanje u ovom slučaju funkcioniše putem smanjenja broja zaposlenih i ekonomskog rasta. Ukoliko su plate fleksibilnije, usporavanje ili recesija je manje naglašena. Pored toga, jači recesijiški šok bi takođe značio i veći test za valutni odbor uz opadanje međunarodnih rezervi zbog pada konkurentnosti i većih devalvacijskih pritisaka.



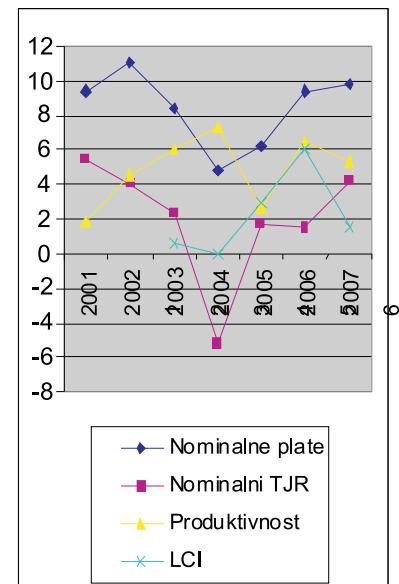
a) BiH



b) Federacija



c) RS



Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima iz zavoda za statistiku RS i Federacije

Slika 12.

Godišnje promjene TJR,
plata, produktivnosti i indeksa
troškova života(LCI).

5. Opcije javne politike

Iako je poboljšanje fleksibilnosti tržišta rada naglašeno kao uslov za BiH u ovoj studiji, donešena je pretpostavka da se njegova fleksibilnost neće promjenito u kratkročnom ili srednjoročnom periodu. Kao što je rečeno, ova pretpostavka podrazumijeva jak uticaj politike vlada za određivanje plata na cijelokupno tržište rada. Još jedna važna pretpostavka iz ove studije je nepromjenjivost politike deviznog kursa. Prema tome, ovo poglavlje razmatra četiri različite opcije javne politike kao alternativne puteve kojima bi vlade BiH mogle krenuti u pogledu politike određivanja plata u datim okolnostima. To su slijedeće četiri opcije:

1. Zadržati postojeću praksu određivanja plata u javnom sektoru
2. Vezati rast plata u javnom sektoru za rast inflacije
3. Vezati promjene plata u javnom sektoru sa promjenama produktivnosti u privredi
4. Uskladiti nivo plata u javnom sektoru sa platama za uporediva radna mjesta u privatnom sektoru i povezati njihov dalji rast sa rastom u privatnom sektoru

Svaka opcija je ocijenjena putem grupe kriterija kako bi se identifikovale prednosti i slabosti svake od opcija i konačno odabrala najpovoljnija. Sažet pregled opcija javne politike i njihovih procjena je predstavljen u Tabeli 3.

Za procjenu opcija javne politike odabrani su slijedeći kriteriji:

1. Uticaj na ishod zapošljavanja
2. Uticaj na bilans tekućeg računa
3. Uticaj na standard života radnika u javnom sektoru
4. „Pravednost“ plata u javnom sektoru
5. Izvodljivost

Odabrani kriteriji predstavljaju najvažnije ciljeve koje bilo koja politika plata BiH mora ili bar treba pokušati postići. Prva dva cilja proizlaze iz dvije velike neuravnoteženosti privrede BiH, nezaposlenosti i deficita tekućeg računa. Treći kriterij je uključen zbog činjenice da će svaka od politika plata koja bude usvojena direktno uticati na prihode radnika te prema tome izmijeniti njihovo blagostanje. Četvrti kriterij se odnosi na cilj dostizanja određenog nivoa pravednosti u pogledu poređenja javnog sektora sa privatnim sektorom. Ovaj cilj je uvršten zbog očigledne razlike između prosječne plate u privatnom i javnom sektoru u BiH. Posljedni kriterij znači da odabrani prijedlog mora biti izvodljiv. Ukoliko on nije izvodljiv, odabrani prijedlog politike je beskoristan.

Opcija javne politike 1: Zadržati postojeću praksu određivanja plata u javnom sektoru

Ova opcija znači zadržavanje status quo. Vidjeli smo da na politiku određivanja plata u javnom sektoru BiH utiče mnogo faktora koji nisu povezani sa ograničenjima koja se nameću konkurentnijim sektorima. Ovakvi labaviji uslovi su za rezultat imali visoke plate u javnom sektoru, daleko iznad onog što bi se moglo očekivati na osnovu međunarodnih podataka. Teorija i dokazi ukazuju da je takav razvoj događaja negativno uticao na stvaranje novih radnih mesta i bilans tekućeg računa u BiH. Ova javna politika je bila održiva zbog političkih koristi vlada i jakih i dobro organizovanih sindikata čiji glas je bio mnogo glasniji od glasa nezaposlenih. Da zaključimo, nastavljanje iste prakse u pogledu politike plata nije prihvatljivo jer bi vodilo do daljnog pogoršanja konkurentnosti BiH i ne bi rješilo velike debalanse privrede BiH.

Opcija javne politike 2: Vezati rast plata u javnom sektoru za rast inflacije

Ova opcija javne politike znači da se realne plate radnika u javnom sektoru ne menjaju. Ova opcija, ukoliko bi se primijenila retroaktivno, osigurala bi mnogo niže plate u javnom sektoru jer su istorijski gledajući premašivale rast inflacije. Ova opcija je veoma direktna u pogledu uticaja na životni standard radnika i predstavlja očuvanje sadašnjeg nivoa. U tom smislu pruža određeni nivo političke senzibilnosti jer dopušta vladi, dok ona vodi restriktivniju politiku plata, da obeća da se materijalni uslovi njenih zaposlenih neće pogoršati. Sa stanovišta radnika ovo je lošije od opcije javne politike 1 pa je zbog toga izvodljivost posljednja dva kriterija ocjenjena kao srednja. Najveći problem ove politike je da ona ne obezbjeđuje instrument za prilagođavanje vanjskim šokovima. Uzmimo za primjer rast inflacije krajem 2007. i u prve tri četvrtine 2008. godine, koji je pratio vanjski šok u uslovima globalne privredne krize. Ako bi se primijenila ova opcija politike, vodila bi ka mnogo većem porastu plata koje bi pokretala inflacija (u ovom slučaju većinom uvezena) i ne bi pružila neophodno prilagođavanje cijena koje nameću pogoršani uslovi razmjene. Prema tome, njen uticaj na zapošljavanje i trgovinski bilans bi mogao biti pozitivan u periodima niske inflacije i velikog rasta produktivnosti, ali njeni efekti bi u vremenima kriza mogli biti suprotni.

Opcija javne politike 3: Povezati promjene plata u javnom sektoru sa promjenama produktivnosti u ekonomiji

Ova javna politika pokušava uspostaviti tješnju vezu između sveukupnog rasta plata i prosječnog rasta produktivnosti u BiH. Time bi se osiguralo da se ne narušava domaća produktivnost dok bi za posljedicu imalo, ukoliko bi se postiglo u cijelosti, da ne dođe do promjene nominalnog TJR. Ako se posmatraju istorijske promjene TJR za 27 zemalja EU, može se primjetiti da je TJR rastao za 0-2% godišnje. Prema tome, ova politika bi omogućila postepeno poboljšanje konkurentnog položaja BiH. Još jedna dodatna prednost ove politike je da ona, kada se jednom provede, polako mijenja glavnu temu pregovora o platama sa pitanja o tome šta je to „socijalno prihvatljiva plata“ na pitanje kako povećati produktivnost te time i plate. Ovako izmjenjena perspektiva bi vjerovatno pomogla stvaranju boljeg razumjevanja neophodnosti nekih drugih reformi i načina na koji bi one pomogle poboljšanju produktivnosti. Izvodljivost ove opcije javne

politike je dobila nisku ocjenu jer njen uspješno provođenje zahtjeva precizne, metodološki korektne i pravovremene statističke podatke o promjenama produktivnosti koji bi služili kao prvobitna osnova za donošenje odluka u vezi sa javnom politikom. Međutim, zavodi za statistiku u BiH trenutno ne objavljuju indeks produktivnosti i svakako bi bilo potrebno određeno vrijeme kako bi se razvili i objavljivali pouzdani i tačni podaci. Pored toga, ova opcija ne obezbjeđuje automatsko smanjenje razlike između javnog i privatnog sektora, tj. uzima početni nivo plata u javnom sektoru kao pravednu polaznu tačku. Prema tome, posljednja dva kriterija su odlučili protiv ove opcije javne politike.

Opcija javne politike 4: *Uskladiti nivoe plata u javnom sektoru sa platama za uporediva radna mjesta u privatnom sektoru i povezati njihov dalji rast sa rastom u privatnom sektoru*

Ova opcija politike je odabrana jer daje zadovoljavajuće rezultate po svih pet kriterija. Ona predlaže da bi se nivoi plata u javnom sektoru trebali ponovno procijeniti i uskladiti sa stopama u privatnom sektoru za uporediva radna mjesta. Ovo znači da bi se za svaki nivo plate u javnom sektoru trebala uvesti referentna plata iz privatnog sektora. Na taj način bi se osiguralo da zaposleni u javnom sektoru budu plaćeni po tržišnim uslovima ali bi još uvijek omogućilo zapošljavanje odgovarajućih osoba. S obzirom da bi ova politika podrazumijevala znatna smanjenja (ali i povećanja) nekih plata, ova smanjenja bi se uvodila postepeno pri čemu bi samo dio smanjenja bio uveden na početku kao neophodan odgovor na krizu. Onog trenutka kada plate u javnom sektoru budu usklađene sa platama u privatnom sektoru, njihov budući rast će biti povezan sa rastom prosječne plate u privatnom sektoru. Na taj način, izbjeglo bi se da javni sektor diktira tempo cijelokupnog rasta plata. Štoviše, zaposleni u javnom sektoru bi na ovaj način djelili sudbinu privatnog sektora u pogledu plata te bi prema tome imali dodatni podsticaj da daju svoj doprinos ekonomskom razvoju. Ova javna politika bi takođe funkcionalisala kao automatski fiskalni stabilizator i smanjila bi rast troškova plata u javnom sektoru u periodima krize. Zbog toga su njeni efekti na zapošljavanje i bilans tekućeg računa ocijenjeni kao pozitivni dok je njen visok nivo pravednosti za plate u javnom sektoru jasan. Najslabija karika ove javne politike je to što, iako omogućava pravedan odnos prema radnicima u javnom sektoru, ima negativan efekat na njihov postojeći status. Zbog toga ovaj faktor može pokrenuti značajan otpor primjeni ove javne politike od strane uticajnih sindikata u javnom sektoru. Ovo je razlog zbog kojeg je izvodljivost ove opcije javne politike dobila srednju ocjenu. Prema tome, snažna politička volja je od suštinske važnosti za primjenu ove opcije javne politike.

Tabela 3.
Ocenjivanje opcija javne politike

	Uticaj na zapošljavanje	Uticaj na bilans tekućeg računa	Uticaj na životni standard radnika u javnom sektoru	"Pravednost" plata u javnom sektoru	Izvodljivost
1. Zadržavanje postojeće prakse određivanja plata u javnom sektoru	negativan	negativan	pozitivan	niska	visoka
2. Vezati rast plata u javnom sektoru za rast inflacije	istorijski pozitivan, negativan kada su neophodna prilagođavanja šokovima	istorijski pozitivan, negativan kada su neophodna prilagođavanja šokovima	neutralan	niska	srednja
3. Vezati promjene plata u javnom sektoru za promjene produktivnosti u ekonomiji	pozitivan	pozitivan	negativan kada su neophodna prilagođavanja opadanju produktivnosti, pozitivan kod rasta produktivnosti	srednja	niska
4. Uskladiti nivo plata u javnom sektoru sa platama za uporediva radna mjesta u privatnom sektoru i vezati njihov dalji rast za rast u privatnom sektoru	pozitivan	pozitivan	negativan u početku i kada su potrebna prilagođavanja šokovima, pozitivan za privredni oporavak i rast	visoka	srednja

6. Zaključak i preporuke

Uz sve veće konkurentske pritiske i napredovanje regionalnih trgovinskih integracija, postojeća politika plata jednostavno nije održiva za malu otvorenu privredu kao što je to privreda BiH. Otvaranje i smanjivanje prepreka trgovini, što je proces koji su podržali kreatori politike BiH, takođe znači prihvatanje direktnе cjenovne konkurenције, u čemu plate imaju presudnu ulogu. Pored toga, globalna privredna kriza koja je zahvatila cijelu Evropu u posljednjoj četvrtini 2008. godine zahtjeva hitno djelovanje u tom pogledu. Prethodne nagle promjene u platama u javnom sektoru bile su povezane 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 izvršiti putem većeg broja otkaza i stečaja kompanija. Dakle, neizbjegjan je udar vanjskog šoka na domaću privrodu ali način ublažavanja šoka će zavisiti od odabira politike. Scenario u kojem ne bi bilo promjene politike vodi do daljnog pogoršanja unutrašnjeg i vanjskog položaja BiH i u krajnjoj liniji potencijalno ugrožava stabilnost finansijskog sistema.

Glavne preporuke u pogledu javne politike mogu se rezimirati na slijedeći način:

- *Uskladiti nivo plata u javnom sektoru sa uporedivim radnim mjestima 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 za radna mjesta koja nemaju jasnu usporedbu van javnog sektora, kao što su to npr. vojska i policija. U postupku određivanja referentnih nivoa, 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 buma te da plate u javnom sektoru s protokom vremena ostanu „usidrene“ i ne takmiče sa privatnim sektorom.
- *Uvesti ove mјere 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 stimulisanju 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.

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

7. Literatura

Demekas, D.G., Kontolemis, Z.G. (1999). *Government Employment and Wages and Labor Market Performance* (Working Paper 99/55). Washington, DC: International Monetary Fund.

Didik, N. Gligorov, V. (2007). *Current Account Deficit Sustainability in Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo: Bosnia and Herzegovina Economic Policy and Planning Unit.

Djukic, O. Vidovic, I. and Tutnjevic, M. (2008). Plate i produktivnost: konkurentnost BiH u međunarodnom kontekstu (Wages and Productivity: Competitiveness of BiH 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).

European Commission. (2008). *Wage and unit labor costs* (web page text). Retrieved on December 12, 2008 from http://ec.europa.eu/economy_finance/analysis_structural_reforms/labour_markets4222_en.htm.

Freeman, R.B. (1984). *Unionism Comes to the Public Sector* (Working Paper No. 1452). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Forteza, A., Rama, M. (2001). *Labor Market Rigidity and the Success of Economic Reforms across More than 100 Countries* (Policy Research Working Paper No. 2521). Washington, DC: World Bank.

International Monetary Fund (2007). *Bosnia and Herzegovina: Selected Issues* (Country Report No. 07/269).

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

Lindauer, D.L. (1988). *Government Pay and Employment Policies and Government Performance in Developing Countries* (Working Paper WPS 42). Washington, DC: World Bank.

Rutkowski, J.J., Scarpetta, S., Banerji, A., O'Keefe, P., Pierre, G., Vodopivec, M. (2005). *Enhancing Job Opportunities (Eastern Europe and Former Soviet Union)*. Washington, DC: World Bank.

Stevenson, G. (1992). *How Public Sector Pay and Employment Affect Labor Markets* (Working Paper WPS 42). Washington, DC: World Bank.

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

World Bank. (2006). *Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects* (Report No. 36156-BiH).



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 unapređenje 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.