

PLAČE V JAVNEM SEKTORJU – KRATKOROČNO REŠEVANJE POTENCIALNO DOLGOROČNIH TEŽAV

Velimir Bole

6

Posledice implementacije plačnega zakona. Stopnjevanje konjunktura v obdobju 2006/III-2008/II je najprej povzročilo veliko povečanje začasno zaposlenih delavcev (za 2% vseh zaposlenih), tudi iz tujine, konec 2007 in tekom 2008 pa tudi znatno pospešitev enotnih stroškov dela glede na povprečje evro območja. Tako je učinek ukinitve davka na bilančno vsoto na povečanje konkurenčnosti¹ do konca 2008 ne samo izginil, temveč se je zaradi velike pospešitve stroškov dela konkurenčnost tečaja (relativno glede na povprečje evro območja) celo opazno poslabšala (za 7%)². Nov plačni zakon, ki je stopil v veljavo v 2008, je dal dinamiki stroškov dela in tečajni nekonkurenčnosti še dodaten potencialno zelo velik in dolgoročen pospešek.

Pustimo ob strani komentar nominalnih ciljev in dejanskih posledic zakona (o prestrukturiranju in poenotenju sistema plač v javnem sektorju) in se ustavimo samo pri dveh za makroekonomsko ravnotežje pomembnih posledicah, namreč, da je za doseganje nominalnih ciljev potrebno dvigniti celoten obseg plač in da je ta dvig možno narediti v štirih diskretnih korakih! Korekcije v strukturo in poenotenje sistema plač je namreč (politično) nemogoče narediti ob nominalnem zniževanju plač nekaterih segmentov delavcev v javnem sektorju, potrebno povečanje pa je tolikšno, da bi bila enkratna prilagoditev makroekonomsko škodljiva!

Prva posledica je pomembna dolgoročno in se tiče konkurenčnosti oziroma strukture gospodarstva, saj se, pri ostalih nespremenjenih pogojih, s predvidenim povečanjem obsega plač v javnem sektorju povečujejo enotni stroški dela proizvodnje netržnih storitev (širše države) glede na stroške dela menjalnega sektorja in stroške dela tržnih storitev ter povzročajo interno apreciacijo tečaja. Po vstopu v evro območje je takšna posledica zelo pomembna, saj zmanjšuje realno konkurenčnost tečaja na dolgi rok.

¹ Kar je bil deklarirano, osnovni namen ukinitve davka.

² Tečajna konkurenčnost se je od konca 2007 do začetka 2009 poslabšala za 7%, indeks realnega tečaja (deflaciran z enotnimi stroški dela) je namreč porasel od 100.2 na 107.8 (ECB); glej Bole, V., 2010, »Ekonomskopolitični hiti počasi ali prioritete v kaotičnem okolju«, GG, maj, 8-17..

Druga posledica je pomembna kratkoročno zaradi fiskalnega stanja oziroma pričakovane trajektorije fiskalne solventnosti v obdobju okrevanja. Veliko poslabšanje v fiskalnem stanju, ki ga je povzročilo radikalno poslabšanje gospodarskih dosežkov po 2008/II, je potrebno nevtralizirati relativno hitro, namreč z dinamiko, ki jo diktirajo trgi javnega dolga in EU Komisija. Predpostavimo, da je izboljšanje javnofinančnega stanja z letošnjih okoli -5.7% BDP na pod 3% v treh letih možno implementirati in da je v skladu z dinamiko, ki je za Slovenijo eksterno dana. Vsak od omenjenih korakov implementacije plačnega zakona bi se zaradi dviga obsega plač v javnem sektorju poslabšal, pri ostalih enakih pogojih, fiskalno stanje za do slabih 0.5% BDP. Torej bi v naslednjih treh letih celoten dvig obsega plač javnega sektorja, ki je potreben za implementacijo zakona o plačah v javnem sektorju, povečal breme fiskalnega prilagajanja za do 75% siceršnjega »kriznega« bremena!

7

Enotni stroški dela v času. Plače v javnem sektorju so po 2002 zaradi spremenjene indeksacije naraščale počasneje od BDP, kar je precej prispevalo k velikemu izboljšanju fiskalnega stanja ob vstopu v EU in v prvih dveh letih delovanja v ERMII. Od 2003 do 2007 so se namreč izdatki za zaposlene v širši državi zmanjšali za eno odstotno točko BDP. To dejstvo, o relativnem zniževanju javnofinančnih izdatkov za plače, seveda ne pove dosti o dejanski višini plač, oziroma o dejanski višini enotnih stroškov dela v javnem sektorju. Potrebno je vedeti vsaj še, kakšna je zaposlenost v širši državi in kakšno je bilo stanje (raven plač in enotnih stroškov dela), ko se je začelo omenjeno izboljševanje v strukturi izdatkov države (zaviranje plač v javnem sektorju).

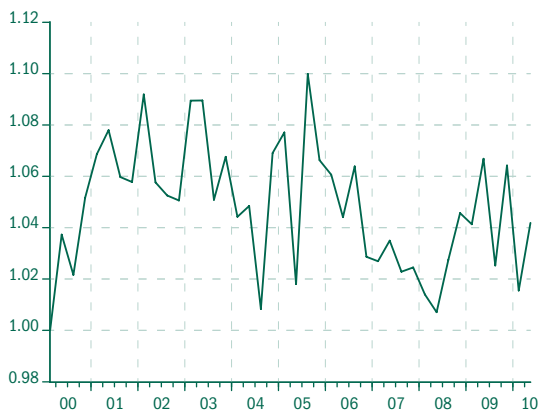
V letu 2001 je analiza po segmentih širše države kakor tudi po kvalifikacijah in tipičnih poklicih v javnem sektorju pokazala, da so prejemki, tako v ožji državi, kot v šolstvu in zdravstvu, zelo visoki glede na tujino³. Še več, analiza je dokumentirala, da struktura plač ni kazala znakov dvojnega neravnotežja (znanega iz tujih empiričnih študij), saj je bilo naraščanje plač s kvalifikacijo v širši državi enako kot v gospodarstvu. Poleg tega je analiza pokazala, da je zaposlenost v ožji državi relativno manjša kot v tujini, v šolstvu večja kot v tujini in v zdravstvu približno takšna kot v primerljivih državah EU⁴.

Da bi ilustrirali relativno raven stroškov dela v širši državi ob implementaciji plačnega zakona, je na sliki 1 prikazano gibanje razmerja relativnih urnih stroškov dela v širši državi na enoto urnih stroškov dela gospodarstva. Glede na to, da so produkti sektorja širše države zelo podobni v vseh državah evro območja, je enotne stroške dela v javnem sektorju smiselno primerjati preko stroškov dela v gospodarstvu (ali samo menjalnega sektorja), saj so slednji zaradi menjalnosti produktov primerljivi med državami.

3 Za primerjavo so upoštewane države EU in OECD.

4 Glej Bole, V., 2001, »Empirične značilnosti plačnega sistema širše države«, GG, februar, 24-41.

Slika 1
Relativni enotni stroški dela širše države



Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Indeks relativnih enotnih stroškov dela širše države glede na gospodarstvo za Slovenijo je prikazan v enotah enakega indeksa za Nemčijo; gospodarstvo: sektorji B-N klasifikacije NACE2; širša država: sektorji O-S 2000 klasifikacije NACE2; 2000/I=1.

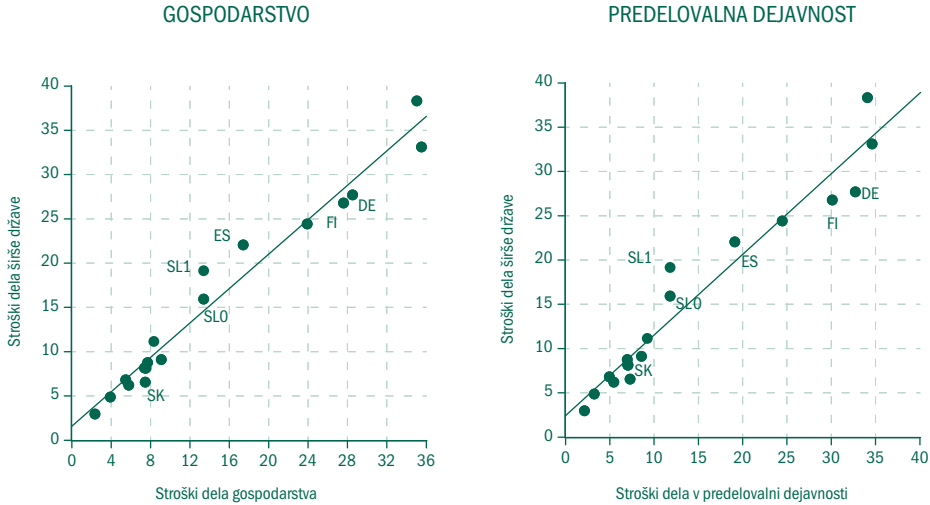
8

Da bi upoštevali tudi spremembe v strukturi gospodarstva, ki jih je v obdobju 2000-2008 diktiralo eksterno okolje, so relativni enotni stroški dela v javnem sektorju v Sloveniji prikazani na enoto relativnih stroškov dela javnega sektorja v Nemčiji. Zaradi lažje primerjave je indeks tudi normiran tako, da je v 2000/I enak 1. Primerjava je narejena z Nemčijo, ker Eurostat ne objavlja agregatnih podatkov o enotnih stroških dela v širši državi za evro območje ali za EU.

Slika potrjuje, da so se po 2002 relativni enotni stroški dela širše države (glede na stroške dela v tržnih sektorjih gospodarstva) res zmanjševali, kot smo omenili. Do začetka 2008 so se relativni enotni stroški dela širše države zmanjšali (z upoštevanjem sprememb strukture, ki jih je diktiralo okolje⁵) za približno 6%. Vendar so, navkljub zniževanju, do začetka 2008 dosegli šele raven na začetku 2000, torej raven, ki je bila, kot je pokazala omenjena analiza, znatno višja od ustreznih ravni v državah EU in OECD! Čeprav so se torej relativni enotni stroški dela države po 2003 zmanjševali, so bili v času uvajanja novega plačnega zakona še vedno previsoki, zelo verjetno višji od večine držav v EU in OECD. V razdobju 2000-2002 so namreč relativni enotni stroški dela širše države močno porasli (za skoraj 8%), pa je bila že raven stroškov dela v 2003, ko so se začeli sistematično in dolgoročno stiskati (do 2007), na daljši rok nevzdržna (to je, seveda, tudi bil razlog zakaj so se začeli stiskati!).

⁵ Sprememba strukture je kvantificirana rako, da so relativni enotni stroški dela preračunani na enoto relativnih stroškov dela širše države v Nemčiji.

Slika 2
Enotni stroški dela v širši državi



Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Urni stroški dela v 2008; gospodarstvo; predelovalna dejavnost; širša država obsega ožjo državo, šolstvo in zdravstvo; države: Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija (DE), Estonija Španija (ES), Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovenija (SL), Slovaška (SK), Finska (FI), UK, Švica

19

Ilustracija potemtakem kaže, da je bila relativna raven stroškov dela širše države v času začetka implementacije plačnega zakona verjetno že previsoka. Navkljub temu pa je implementacija zakona predvidevala še dodatno povečanje obsega plač javnega sektorja (zaradi odpravljanja nesorazmerij s povečevanji) v skupni višini do nekaj manj kot 2% BDP (do slabe petine stroškov dela). Takšno povečanje bi povzročilo interno apreciacijo tečaja; že samo neposreden učinek povečanja stroškov dela v širši državi bi zmanjšal realno tečajno konkurenčnost za do približno 3.5%⁶.

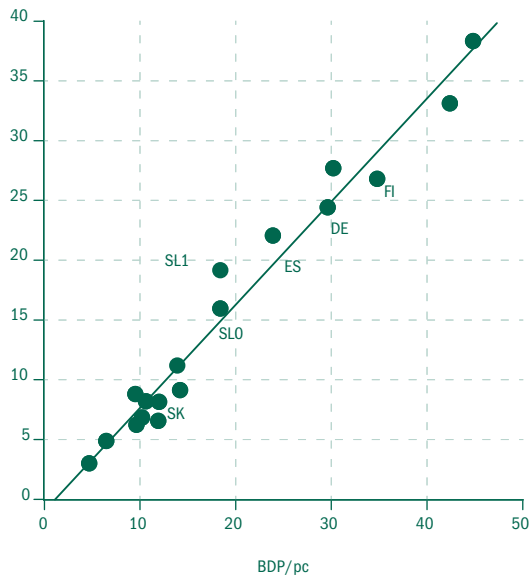
Primerjava med državami. Da bi preverili gornjo trditev o (ne)vzdržno visoki ravni stroškov dela ob uveljavitvi plačnega zakona, oziroma da bi ilustrirali velikost potencialne izgube tečajne konkurenčnosti zaradi povečanja enotnih stroškov, ki ga predpostavlja plačni zakon, je narejena tudi statična primerjava med evropskimi državami v 2008. Na slikah 2 in 3 so za evropske države prikazani relativni enotni stroški dela v širši državi glede na enotne stroške dela celotnega gospodarstva, menjalnega sektorja (predelovalno dejavnost) in glede na domači produkt na prebivalca.

⁶ Realna tečajna konkurenčnost je izračunana z enotnimi stroški dela (delež stroškov dela države* potrebno povečanje plač države).

Slika 2 kaže stroške dela javnega sektorja glede na enotne stroške dela gospodarstva (tržne sektorje) in predelovalno dejavnosti. Primerjava z enotnimi stroški celotnega gospodarstva je običajna v ocenjevanju višine enotnih stroškov dela v javnem sektorju. Primerjava s predelovalno dejavnostjo pa je dodana, ker je to sektor gospodarstva, ki je zaradi trajne izpostavljenosti tuji konkurenci (trajnemu »preverjanju« ustreznosti višine stroškov dela), dobro merilo vzdržne ravni stroškov dela za konkretno gospodarstvo, če se želi vzdrževati eksterno ravnotežje. Spreminjanje stroškov dela širše države glede na stroške dela menjalnega sektorja namreč spreminjanja interni tečaj, zato ustrezno odstopanje stroškov dela širše države spreminja realno tečajno konkurenčnost gospodarstva.

10

Slika 3
Enotni stroški dela v širši državi



Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Urni stroški dela v 2008; BDP/pc domači produkt na prebivalca; širša država: ožja država, šolstvo, zdravstvo; države: Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija (DE), Estonija Španija (ES), Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovenija (SL), Slovaška (SK), Finska (FI), UK, Švica

Prikazani so enotni stroški dela za vse države EU, za katere so dostopni podatki o enotnih stroških dela v javnem sektorju. Dodana je tudi Švica. Vsaka točka predstavlja eno državo. Zaradi preglednosti so identificirane samo nekatere države (Nemčija-DE, Finska-FI, Španija-ES in Slovaška-SK). Dodana je tudi regresijska premica, ki kaže za Evropo »normalna« razmerja med enotnimi stroški dela v gospodarstvu (menjalnem sektorju) in širši državi. Drugače rečeno, regresijska premica ilustrira spremembe (odstopanje) enotnih stroškov dela države, ki so nevtralne za spreminjanje internih relativnih cen (deležev na kupnih skladih), oziroma, pri desnem grafu, ki so nevtralne za spreminjanje internega tečaja, torej

tudi za realno tečajno konkurenčnost (vsaj na krajši rok). Za Slovenijo je dejansko stanje v letu 2008 označeno s SL0, medtem ko hipotetično stanje, ki upošteva zgornjo mejo za celoten obseg povečanja plač v javnem sektorju, ki bi bilo potrebno za implementacijo zakona, označeno s SL1.

Slika 2 potrjuje, da v evropskih državah višina enotnih stroškov dela v gospodarstvu (pa tudi menjalnem sektorju) »normira« enotne stroške dela v širši državi. Na dlani je, da so bili enotni stroški države v Sloveniji, če sodimo po evropskih državah, že v 2008 previsoki glede na višino stroškov dela v gospodarstvu in v menjalnem sektorju. V nobeni od analiziranih evropskih držav niso enotni stroški dela širše države odstopali od enotnih stroškov dela v gospodarstvu (menjalnem sektorju) tako močno kot v Sloveniji! Če sodimo po višini stroškov dela v analiziranih evropskih državah⁷, so bili namreč enotni stroški dela v širši državi v Sloveniji za približno 11.5% previsoki glede na višino enotnih stroškov dela v celotnem gospodarstvu; primerjava z enotnimi stroški menjalnega sektorja je še znatno manj ugodna za državo (odstopanje je še enkrat večje). Povečanje enotnih stroškov dela širše države, ki je potrebno za implementacijo plačnega zakona, bi odstopanje relativnih enotnih stroškov dela države (če sodimo po upoštevanih evropskih državah) podvojilo!

Ilustracija (ne)vzdržnosti stroškov dela širše države po uveljavitvi zakona je narejena še s primerjavo enotnih stroškov dela širše države in domačega produkta na prebivalca, torej razvitostjo gospodarstva. Če predpostavimo, da so produkti javnega sektorja med (približno enako razvitimi) državami Evrope podobni, je pričakovati, da so (pri enaki zaposlenosti in kvaliteti storitev) tudi ustrezni enotni stroški dela javnega sektorja podobni. Zato je na sliki 3 ilustriрана velikost enotnih stroškov dela v javnem sektorju glede na razvitost (velikost domačega produkta na prebivalca).

Tudi analiza enotnih stroškov dela države po razvitosti države potrjuje, da so v Sloveniji enotni stroški dela v širši državi že v 2008 (ob uveljavitvi plačnega zakona) bili nad primerljivimi stroški dela širše države v evropskih državah, manj in bolj razvitih od Slovenije; (za 9% so presegli enotne stroške dela v državah s podobno razvitostjo, oziroma so bili za 9% višji kot je pričakovati v Evropi pri razvitosti, kakršno ima Slovenija). Tudi v tej primerjavi je odstopanje enotnih stroškov dela širše države (od evropsko »normirane« ravni) v Španiji podobno kot v Sloveniji. Implementacija plačnega zakona bi odstopanje enotnih stroškov dela v širši državi od, za razvitost Slovenije, »normalnih« povečala na do 30%.

Zaposlenost. Odstopanja relativnih enotnih stroškov dela širše države (tako glede na enotne stroške dela celotnega gospodarstva in menjalnega sektorja kot glede na razvitost države) od vrednosti, ki so vzdržne v gospodarskem eksternem okolju, torej »normalne« v evropskih

⁷ Glede na prikazano regresijsko premico.

gospodarstvih, je tako veliko, da bi morala ekonomska politika na kratek rok, zaradi kriznega fiskalnega prilagajanja, povečanja v obsegu plač, ki jih generira implementacija plačnega zakona, razdrobiti in raztegniti v času, na daljši rok pa bi morala z reorganizacijo javnega sektorja potencialno zmanjšati zaposlenost in tako znižati celotne stroške javnega sektorja in tako preprečiti opazno poslabšanje fiskalnega stanja. Predpostavki za učinkovito reorganizacijo (opazno zmanjšanje) zaposlenosti v javnem sektorju sta dve: prvič, da zatečena zaposlenost to sploh omogoča in, drugič, da je to mogoče narediti pri zadrževanju vsaj nespremenjene kvalitete javnih storitev.

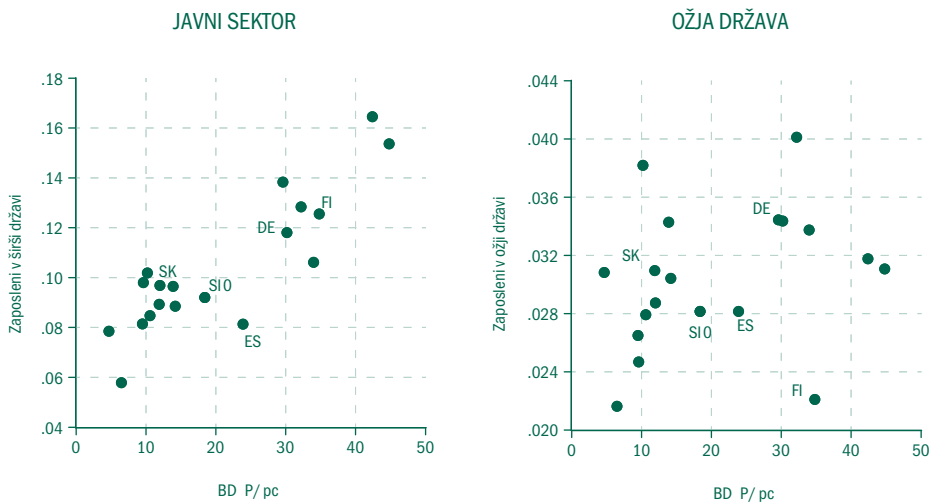
12

Na slikah 4 in 5 je prikazana zaposlenost v širši državi skupno, ter v treh osnovnih segmentih, torej v ožji državi, v šolstvu in v zdravstvu. Zaposlenost je izražena z deležem zaposlenih v ustreznem segmentu širše države v celotnem prebivalstvu države. Prikazane so vrednosti za isti vzorec evropskih držav (in Švico), za katere je narejena primerjava enotnih stroškov dela v javnem sektorju.

Zaposlenost (kot delež celotne populacije) držav je prikazana glede na njeno razvitost. Vsaka točka na grafikonu potemtakem predstavlja zaposlenost in razvitost posamezne evropske države (v letu 2008).

Trdimo lahko, da sliki 4 in 5 ne razkrivata nič bistveno novega. Osnovni sklepi so zelo podobni tistim iz leta 2001, navedenih v omenjeni analizi.

Slika 4
Zaposlenost v širši državi (javnem sektorju) in v ožji državi



Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Zaposlenost v širši državi in ožji državi; zaposlenost izražena z deležem celotnega prebivalstva v 2008; BD P/pc: domači produkt na prebivalca v 1000 evrov; širša država obsega ožjo državo, šolstvo in zdravstvo; države: Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija (DE), Estonija, Španija (ES), Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovenija (SL), Slovaška (SK), Finska (FI), UK, Švica

Slika 4 kaže, da je celotna zaposlenost v javnem sektorju (skupen delež zaposlenih v ožji državi, šolstvu in zdravstvu je 0.92) v Sloveniji ni prevelika glede na njeno razvitost. Od bolj razvitih gospodarstev je zaposlenost manjša le v Španiji, v nekaterih državah, na primer, na Finskem, pa je zaposlenost v javnem sektorju celo za preko 30% večja kot v Sloveniji. Istočasno ima skoraj polovica prikazanih manj razvitih evropskih držav po zaposlenosti večji javni sektor kot Slovenija. Ti podatki očitno ne kažejo, da bi bilo veliko potrebno povečanje obsega plač zaradi implementacije plačnega zakona, možno enostavno nevtralizirati z reorganizacijo (zmanjšanjem) zaposlenosti. Saj bi takšna reorganizacija zahtevala znatno odstopanje (navzgor) v učinkovitosti javnega sektorja v Sloveniji v primerjavi z evropskimi državami, ali pa končala v opaznem zmanjšanju kvalitete storitev.

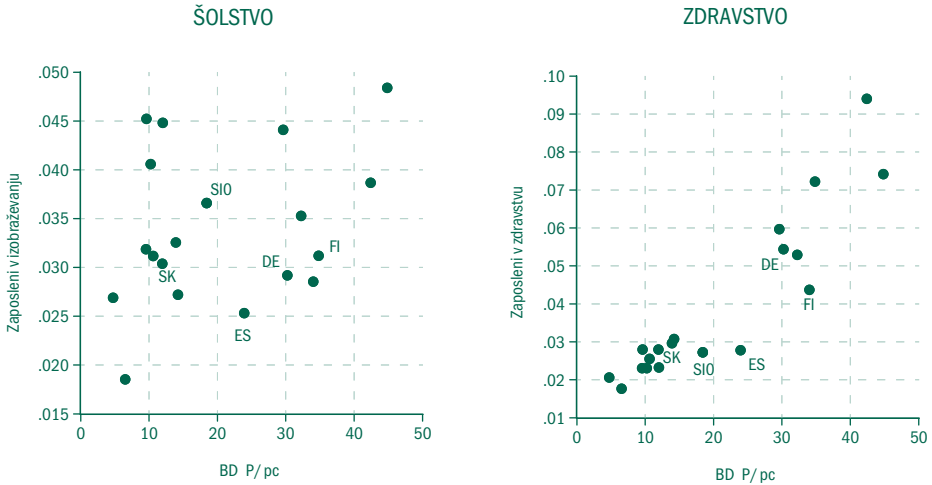
13

Dodaten problem je, da je struktura zaposlenosti po segmentih javnega sektorja zelo različna. To ilustrira že zelo groba primerjava grafikonov zaposlenosti za ožjo državo (slika 4), šolstvo (slika 5) in zdravstvo (slika 5).

Zaposlenost v ožji državi je malo pod povprečjem evropskih držav, ne glede na to, če upoštevamo kriterij razvitosti držav. Od razvitih držav ima enako veliko ožjo državo Španija, Finska pa bistveno manjšo. Vse ostale bolj razvite države pa imajo, tako kot tudi večina (razen treh) od Slovenije manj razvitih evropskih držav, večjo zaposlenost v ožji državi (večji delež celotnega prebivalstva)!

Podobna je situacija v zdravstvu, kjer imajo bolj razvite države, razen Španije, bistveno večji delež zaposlenega prebivalstva. Pa tudi od držav, ki so manj razvite od Slovenije, jih ima približno polovica nekaj več zaposlenih v zdravstvu kot Slovenija.

Slika 5
Zaposlenost v šolstvu in zdravstvu



Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Zaposlenost v zdravstvu in šolstvu; zaposlenost je izražena v deležu celotnega prebivalstva v 2008; BDP/pc: domači produkt na prebivalstva v 1000 evrov; države: Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija (DE), Estonija, Španija (ES), Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovenija (SL), Slovaška (SK), Finska (FI), UK, Švica

Z mislijo o reorganizaciji zaposlenosti, kot rešitvi težav z implementacijo novega plačnega zakona, bi se lahko ekonomska politika ukvarjala le v šolstvu, kjer je Slovenija po zaposlenosti na meji segmenta 30% evropskih držav z najvišjo zaposlenostjo. Tudi znatno bolj razvite države, kot na primer, Finska in Nemčija, imajo v šolstvu opazno manj zaposlenih (na število prebivalcev)!

Sklep. Če pustimo ob strani siceršnje naravo (togost, nasilno poenotenje in zmanjšanje vzpodbud) sistema, ki ga uvaja nov plačni zakon, je potrebno poudariti, da predstavlja povečanje plač, ki ga zahteva implementacija zakona, resen kratkoročen in še bolj dolgoročen problem ekonomske politike. Zaradi krize je kratkoročen problem še opazno večji, saj implementacija plačnega zakona bistveno povečuje breme pospešenega izboljševanja fiskalnega stanja, ki ga diktira EU Komisija in trgi javnega dolga. Dolgoročen problem izvira iz dejstva, da implementacija odpravljanja razlik, zelo povečuje relativne enotne stroške dela v širši državi, čeprav so bili ti že v 2008 opazno nad v evropskih državah, »normalno« ravno relativnih stroškov dela v javnem sektorju! Dolgoročen problem (zaradi medsektorskega prelivanja kupnih skladov-zmanjšanja konkurenčnosti tržnih sektorjev, vključno z internim zmanjšanjem realne tečajne konkurenčnosti), ki ga generira povečanje enotnih stroškov dela širše države (zaradi novega plačnega zakon) ni mogoče v večji meri rešiti z reorganizacijo (zmanjšanjem) obsega zaposlenosti v javnem sektorju,

pri vsaj nespremenjeni kvaliteti storitev, saj je delež prebivalstva, ki je zaposlen v celotni širši državi, malo pod mediano ustreznega deleža evropskih držav. Nekatere strukturne poteze so seveda koristne, vendar ne rešujejo omenjenega vprašanja povečanja obsega plač. Za implementacijo zakona bi bilo predvsem smiselno povečanja plač, ki so potrebna, bistveno bolj razdrobiti in razvleči v prihodnost tako, da bi bila ustrezna letna povečanja enotnih stroškov dela v javnem sektorju istega reda velikosti kot so v povprečju EU. Tako spremenjena implementacija plačnega zakona bi potemtakem morala trajati približno 10 let!