

# Odnos plaća u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj

---

**Bagić, Dragan; Kroflin, Matija; Matković, Teo; Mačkić, Velibor**

**Authored book / Autorska knjiga**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Publication year / Godina izdavanja:* **2020**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:131:952916>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-10**



Sveučilište u Zagrebu  
Filozofski fakultet  
University of Zagreb  
Faculty of Humanities  
and Social Sciences

*Repository / Repozitorij:*

[ODRAZ - open repository of the University of Zagreb  
Faculty of Humanities and Social Sciences](#)



# ODNOS PLAĆA U JAVNOM I PRIVATNOM SEKTORU U HRVATSKOJ



**Dragan Bagić**  
**Matija Kroflin**  
**Teo Matković**  
**Velibor Mačkić**



**MATICA HRVATSKIH SINDIKATA**



Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda

**NAKLADNIK:**

Matica hrvatskih sindikata

**ZA NAKLADNIKA:**

Vilim Ribić, dipl. oec.

**AUTORI:**

izv. prof. dr. sc. Dragan Bagić

Matija Kroflin, mag. oec.

dr. sc. Teo Matković

doc. dr. sc. Velibor Mačkić

**UREDNICI:**

prof. dr. sc. Igor Radeka

Ivana Šepak-Robić, dipl. iur.

**RECENZENTI:**

dr. sc. Iva Tomić

dr. sc. Predrag Bejaković

**LEKTURA:**

dr. sc. Ivana Kurtović Budja

**DIZAJN I PRIJELOM:**

O, ne radiona; Željka Jordan

**TISAK:**

Printera Grupa d.o.o., Zagreb

**NAKLADA:**

2500 primjeraka

**GODINA IZDANJA:**

2020.

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 001058685.

ISBN 978-953-59249-2-0

Ova publikacija je sastavni dio ESF projekta UP.04.2.1.03.0019 *Doprinos tripartitnom socijalnom dijalogu – Perspektive tržišta rada*, koji je proveden od 27. rujna 2018. do 27. ožujka 2020. godine.

# **ODNOS PLAĆA U JAVNOM I PRIVATNOM SEKTORU U HRVATSKOJ**

**Dragan Bagić  
Matija Kroflin  
Teo Matković  
Velibor Mačkić**

Zagreb, 2020.

---

# SADRŽAJ

<b>UVOD</b>	<b>8</b>
<b>SAŽETAK</b>	<b>12</b>
<b>I. DRAGAN BAGIĆ: ULOGA KOLEKTIVNOGA PREGOVARANJA U ODREĐIVANJU PLAĆA ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU U EUROPSKOJ UNIJI I HRVATSKOJ</b>	
1. UVOD	17
2. ODNOS PLAĆA IZMEĐU JAVNOGA I PRIVATNOGA SEKTORA U EUROPSKOJ UNIJI	18
3. MODELI SUSTAVA FORMIRANJA PLAĆA U JAVNOM SEKTORU U EUROPSKOJ UNIJI	19
4. SUSTAV ODREĐIVANJA PLAĆA U JAVNOM SEKTORU U REPUBLICI HRVATSKOJ I NJEGOVE MIJENE	27
5. ZAKLJUČAK	31
LITERATURA	32
<b>II. MATIJA KROFLIN: USKLAĐIVANJE PLAĆA U JAVNIM SLUŽBAMA S PLAĆAMA U PRIVREDI</b>	
1. UVOD	35
2. KRONOLOGIJA PREGOVARANJA VLADE I SINDIKATA JAVNIH SLUŽBI O OSNOVICI	35
2.1. Sporazum o osnovici za plaće u javnim službama – 2006. godina	37
2.2. Dodatak Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama – 2009. godina	37
2.3. Izmjene i dopune Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama	38
3. KAKO JE ZAMIŠLJENO USKLAĐIVANJE PLAĆA U JAVNIM SLUŽBAMA S PRIVREDOM	39
3.1. Očuvanje postojeće razine plaća – 1. faza	39
3.2. Vraćanje osnovice na razinu iz siječnja 2009. – 2. faza	40
3.2.1. Zašto Vlada 2016. godine nije povećala osnovicu za 6 posto – pitanje stope rasta BDP-a	40
3.2.2. Zašto Vlada 2016. godine nije povećala osnovicu za 6 posto - pitanje pravne valjanosti Izmjena i dopuna	40
3.3. Vraćanje pariteta na razinu iz 2008. – 3. faza	41
3.4. Konvergencija prema ciljanoj cijeni rada – 4. faza	42
4. KRETANJE OSNOVICE OD 2016. DO 2020.	43
5. ZAKLJUČAK	44
LITERATURA	45

### **III. TEO MATKOVIĆ: PLAĆE U JAVNOM I PRIVATNOM SEKTORU U HRVATSKOJ: SREDNJOROČNE PROMJENE (2003. – 2017.)**

<b>1. UVOD</b>	<b>49</b>
1.1. Dosadašnji doprinosi analizama kretanja plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj	50
1.2. Manjkavosti uobičajeno korištenih izvora i pokazatelja u javnoj raspravi o plaćama u javnom i privatnom sektoru	51
1.3. Pristup i izvori	52
1.4. Ograničenja i pristranosti korištenoga izvora	52
1.5. Definicije	54
<b>2. NORMATIVNI OKVIR KRETANJA PLAĆA U PROMATRANOM RAZDOBLJU</b>	<b>54</b>
<b>3. PROMJENE U STRUKTURI ZAPOSLENOSTI U JAVNOM SEKTORU</b>	<b>56</b>
3.1. Obrazovna struktura	56
3.2. Dobna struktura	57
3.3. Radno vrijeme	59
3.4. Broj zaposlenih	60
<b>4. KRETANJE PROSJEČNE BRUTO PLAĆE</b>	<b>63</b>
4.1. Javno-privatni jaz u plaći zaposlenika s obzirom na razinu obrazovanja	66
4.2. Javno-privatni jaz u plaći zaposlenika: razlike među djelatnostima javnoga sektora	68
4.3. Kretanje satnica – usporedba djelatnosti po razini obrazovanja	68
4.4. Kretanje javno-privatnoga jaza po razini obrazovanja unutar svake djelatnosti javnoga sektora	71
4.5. Rezultati regresijske analize	73
<b>5. JAVNO-PRIVATNI JAZ U PLAĆI ZAPOSLENIKA UNUTAR DJELATNOSTI</b>	<b>75</b>
<b>6. REGIONALNA DIMENZIJA JAVNO-PRIVATNOGA JAZA U PLAĆAMA</b>	<b>78</b>
<b>7. ZAKLJUČAK</b>	<b>82</b>
<b>LITERATURA</b>	<b>84</b>
<b>DODATAK: PRIKAZ KRETANJA PLAĆA UZ KONSTANTNU STRUKTURU OBRAZOVANJA</b>	<b>85</b>
<b>DODATNE SUMARNE TABLICE</b>	<b>89</b>

## **IV. VELIBOR MAČKIĆ: PLAĆE U JAVNOM I PRIVATNOM SEKTORU – INICIJALNO MODELIRANJE EFEKATA U RAZDOBLJU 2003. – 2017.**

<b>1. UVOD</b>	<b>97</b>
<b>2. OPIS PODATAKA, DESKRIPTIVNA I INFERENCIJALNA ANALIZA</b>	<b>97</b>
<b>3. PANEL MODELI PLAĆA U PRIVATNOM I JAVNOM SEKTORU – INICIJALNO MODELIRANJE EFEKATA U RAZDOBLJU 2003. – 2017.</b>	<b>101</b>
3.1. Kretanje prosječnih plaća u privatnom sektoru	101
3.2. Kretanje prosječnih plaća u javnom sektoru	103
3.3. Modeliranje logaritma dohotka per capita u razdoblju 2010. – 2017.	105
3.4. Modeliranje relativne promjene logaritma dohotka per capita u razdoblju 2011. – 2017.	107
<b>4. ZAKLJUČAK</b>	<b>109</b>
<b>LITERATURA</b>	<b>111</b>



# UVOD

---

Knjiga koja je pred Vama rezultat je projekta „Doprinos tripartitnom socijalnom dijalogu – perspektive tržišta rada“ – UP.04.2.1.03.0019. Projekt je financiran sredstvima iz Europskog socijalnog fonda (ESF), kroz Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. u okviru poziva „Jačanje socijalnog dijaloga“ – Faza III. Nositelj projekta bila je Matica hrvatskih sindikata, a partner na projektu bio je Grad Šibenik.

Projekt je u cijelosti financiran sredstvima Europske unije iz Europskog socijalnog fonda u iznosu od 1.023.793,98 kuna. Realiziran je u trajanju od 27. rujna 2018. do 27. ožujka 2020. godine. Svrha projekta bila je doprinijeti jačanju tripartitnog socijalnog dijaloga kroz razvoj proaktivnog socijalnog partnerstva u Hrvatskoj implementacijom specifičnih ciljeva usmjerenih na razvoj tržišta rada i aktivnog sindikalnog predstavnništva te jačanju kapaciteta povezivanjem s međunarodnim organizacijama. U sklopu projekta izrađen je i pilot program usmjeren na uključivanje nezaposlenih na tržište rada, a održan je i niz edukacijskih aktivnosti te okruglih stolova posvećenih široj javnoj raspravi o kvaliteti radnih mjesta u javnim službama s posebnim naglaskom na područje zaštite na radu.

Projektom je analizirano i stanje na tržištu rada koja obuhvaća kretanje radne snage, kretanje plaća u javnom sektoru te perspektive razvoja radne snage i tržišta rada s obzirom na dostupnost radnika i potreba na tržištu rada. U tom kontekstu provedena su dva istraživanja rezultat kojih su dvije monografije. U monografiji koju je uredio Matija Kroflin, mag. oec. pod naslovom „Projekcije podudarnosti dostupne radne snage i potreba tržišta rada do 2030. godine: Izazovi demografskih promjena i četvrte industrijske revolucije“ analiziraju se trenutni trendovi na domaćem tržištu rada. U kontekstu desetljetnih demografskih projekcija, kao i projekcija potreba za budućim zanimanjima, pokušala se predvidjeti razina podudarnosti buduće strukture i brojnosti radne snage te procijeniti potražnja za radnom snagom u skoroj budućnosti. Naglasak je posebno stavljen na promatranje projekcija i potreba za radnom snagom u javnim službama (obrazovanju i zdravstvu). Monografija se jednim dijelom bavi i izazovima četvrte industrijske revolucije i njenim efektima na tržište rada, kritički preispituje dokumente Republike Hrvatske vezane uz digitalizaciju, inovacije i informatizaciju te razmatra studiju slučaja Danske i njezine reforme javne uprave temeljene na digitalizaciji i informatizaciji.

Druga monografija koju su uredili prof. dr. sc. Igor Radeka i Ivana Šepak-Robić, dipl. iur. pod naslovom „Odnos

plaća u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj“, nalazi se pred Vama. Predstavljani su načini utvrđivanja plaća u javnom i privatnom sektoru u zemljama članicama Europske unije, detektiran je način utvrđivanja plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj, dubinski su analizirani podaci Državnog zavoda za statistiku o kretanju plaća u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj, a na kraju je utvrđen stupanj povezanosti plaća u javnom sektoru s plaćama u privatnom sektoru u Hrvatskoj.

Knjiga se sastoji od četiri poglavlja. U prvom poglavlju, pod naslovom „Uloga kolektivnoga pregovaranja u određivanju plaća zaposlenih u javnom sektoru u Europskoj uniji i Hrvatskoj“, izv. prof. dr. sc. Dragan Bagić s Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu pokazuje u kojoj mjeri se institucionalni dizajn sustava formiranja plaća u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj razlikuje od drugih zemalja članica Europske unije te daje okvir za razumijevanje odnosa plaća u javnom i privatnom sektoru. Poglavlje je podijelio u tri dijela. U prvom je pregled istraživanja odnosâ plaća u javnom i privatnom sektoru na razini Europske unije. Nakon toga slijedi pregled institucionalnih modela formiranja plaća u javnom sektoru u Europskoj uniji s osvrtom na trendove promjena u institucionalnim modelima pod utjecajem ekonomske krize započete 2009. godine. Na kraju prikazuje institucionalni model formiranja plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj zajedno s poremećajima koji su nastali od krize započete 2009. godine.

U drugom poglavlju pod naslovom „Usklađivanje plaća u javnim službama s plaćama u privredi“ makroekonomist Nezavisnog sindikata znanosti i visokog obrazovanja Matija Kroflin, mag. oec. prikazuje model usklađivanja plaća u javnim službama s plaćama u privredi. Prvo prikazuje detaljnu kronologiju pregovaranja Vlade i sindikata javnih službi o osnovici plaća, kao instrumentu usklađivanja plaća u javnim službama s plaćama u privredi, i to od 2006. do početka 2017. godine. Pritom analizira utjecaj ključnih dokumenata koji su regulirali visinu osnovice: Sporazum o osnovici za plaće u javnim službama, potpisan 2006. godina, Dodatak Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama iz 2009. godine, te Izmjene i dopune Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama, sklopljene 2011. godine. Poseban naglasak stavlja na četiri faze Izmjena i dopuna iz 2011. koje su trebale dovesti do usklađivanja plaća u javnim službama s plaćama u privredi te pokazuje kako zbog vrlo dugačke recesije, ali i odbijanja Vlade da ispuni određene obveze po Izmjenama i dopunama, model usklađivanja plaća nije zaživio u praksi. Na kraju poglavlja prikazuje kretanje osnovice plaća u javnim službama od 2016. do 2020. godine.



U najopsežnijem, trećem poglavlju pod naslovom „Plaće u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj: srednjoročne promjene (2003. – 2017.)“ dr. sc. Teo Matković s Instituta za društvena istraživanja na temelju subanalize dugogodišnje serije mikropodataka Državnog zavoda za statistiku, koji do sada nisu bili korišteni, daje detaljni prikaz kretanja u plaćama u javnom i privatnom sektoru tijekom petnaest godina. Pritom uzima u obzir tri važna elementa: režim plaća u javnom sektoru, strukturu zaposlenih u javnom sektoru i kretanja plaća u privatnom sektoru. Poglavlje započinje pregledom do sada publiciranih studija vezanih uz kretanje plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj, a nastavlja isticanjem manjkavosti uobičajeno korištenih izvora i pokazatelja u javnoj raspravi o plaćama u javnom i privatnom sektoru. Uzimajući u obzir dosege i ograničenja dosadašnjih istraživanja ovog područja identificira realno kretanje plaća i satnica u javnom i privatnom sektoru za pojedine razine obrazovanja i područja kolektivnoga pregovaranja te ih uspoređuje s kretanjem plaća u privatnom sektoru za pojedine razine obrazovanja. Za tu svrhu koristi posebno pripremljene mikropodatke derivirane iz redovnoga statističkog istraživanja Državnoga zavoda za statistiku „Godišnje istraživanje o zaposlenima i isplaćenju plaći“ od serija prikupljenih počevši od 2004. godine pa sve do 2017. godine. Uz detaljan pregled kretanja prosječnih bruto plaća vrijednost ovog poglavlja je u tome što utvrđuje jaz u plaćama s obzirom na razinu obrazovanja i različite djelatnosti javnog sektora, što dodatnim analizama utvrđuje neravnoteže unutar pojedinih djelatnosti, ali i daje detaljan pregled strukture zaposlenih, radnog vremena kao i broja zaposlenih u javnom i privatnom sektoru.

U posljednjem poglavlju pod naslovom „Plaće u javnom i privatnom sektoru – inicijalno modeliranje efekata u razdoblju 2003. – 2017.“ doc. dr. sc. Velibor Mačkić s Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu odgovara na tri pitanja: prvo, utječe li rast plaća u javnom sektoru na smanjivanje plaća u privatnom sektoru; drugo, postoji li veza između promjene zaposlenosti i kretanja plaća unutar javnog i privatnog sektora; i treće, utječe li promjena prosječne plaće u javnom sektoru na ukupne ekonomske agregate na lokalnoj razini. Na kraju izgrađuje panel model plaća u javnom i privatnom sektoru te zaključno utvrđuje tri razdoblja u odnosu plaća u javnom i privatnom sektoru: predkrizno (2003. – 2008.), krizno (2009. – 2014.) i postkrizno (2015. – 2017.), svako sa svojim specifičnostima.

Knjiga koja je pred Vama predstavlja pionirski poduhvat dubinske analize kretanja plaća u javnom i privatnom

sektoru u Hrvatskoj tijekom proteklih petnaest godina (2003. – 2017.) za koje su prilikom provođenja istraživanja bili dostupni podaci, utvrđuje njihov međudnos i razinu (ne)povezanosti. Knjiga je dostupna ne samo u tiskanom obliku, nego i u elektroničkoj formi na suradničkoj platformi <https://ptr.socijalni-dijalog.hr/>, koja je također rezultat ovoga projekta.

Dozvolite da se na kraju zahvalimo svim autorima ove studije na velikom angažmanu i plodnoj suradnji prilikom njene izrade. Hvala svima u Državnom zavodu za statistiku koji su odobrili i omogućili pristup mikropodacima o plaćama. Zahvaljujemo Matici hrvatskih sindikata koja je omogućila objavljivanje ove knjige, svim suradnicima na njoj pripremi i objavljivanju, te Printeri Grupi na prijelomu i tisku.

Posebnu zahvalnost dugujemo recenzentima dr. sc. Ivi Tomić s Ekonomskog instituta u Zagrebu i dr. sc. Predragu Bejakoviću s Instituta za javne financije u Zagrebu na korisnim primjedbama kojima su unaprijedili kvalitetu knjige.

Knjigu prepuštamo znanstvenoj i stručnoj javnosti, socijalnim partnerima, ekonomistima i svim zainteresiranima za uspostavu pravedne cijene rada u Hrvatskoj kao socijalnoj državi i društvu.

Zagreb, ožujak 2020.

Urednici

prof. dr. sc. Igor Radeka

Ivana Šepak-Robić, dipl. iur.

# SAŽETAK

---

Istraživanjem sustava formiranja plaća u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj u odnosu na druge zemlje članice Europske unije utvrđeno je da ne postoji jedinstveni model prema kojem su plaće u javnom sektoru bilo više ili niže u odnosu na one u privatnom sektoru. Omjeri između prosječne cijene radnoga sata između javnoga i privatnoga sektora osciliraju između 34 % u korist javnoga u Irskoj, do oko 20 % u korist privatnoga u Mađarskoj.

Unutar Europske unije može se prepoznati pet različitih sustava industrijskih odnosa: anglosaksonsko-voluntaristički, srednjoeuropski socijalno-partnerski, skandinavski korporativistički, južnoeuropski konfliktni te tranzicijski model). Pet skupina zemalja u pogledu institucionalnih aranžmana koji formiraju sustav određivanja plaća u javnom sektoru su: zemlje tzv. „nordijskog modela“, zemlje s relativno jakom tradicijom birokratskoga sustava uspostavljenoga u skladu s veberijanskim ideal-tipom, zemlje južne Europe, zemlje istočne Europe, te zemlje u kojima je sistematski provedena reforma javnoga sektora u skladu s načelima novoga menadžmenta javne uprave.

Kada je riječ o određivanju plaća u javnom sektoru, u 15 zemalja članica Europske unije dominantan je unilateralan režim, kod kojeg vlasti samostalno donose odluke o visini i kretanju plaća svojih zaposlenika u javnim službama, bez obzira na to postoji li u tom procesu mogućnost ili obveza konzultacija i formalnih pregovora. S druge strane, u preostalih 12 država članica Europske unije dominantan model utvrđivanja plaća u javnom sektoru temelji se na kolektivnom pregovaranju.

U brojnim državama koje imaju dugu tradiciju kapitalističkoga ekonomskog sustava i liberalne demokracije plaće u javnom sektoru nerijetko su više od plaća u privatnom sektoru, a nije rijetkost i da zaposleni u javnom sektoru uživaju posebne privilegije u smislu radno-pravnoga statusa. U velikoj većini zemalja Europske unije materijalna prava i visina plaća u javnom sektoru ugovara se i regulira korištenjem instrumenata industrijskih odnosa.

Prema obilježjima modela određivanja plaća u javnom sektoru Hrvatsku bi mogli svrstati u skupinu zemalja južne Europe. Naime, razvijeno je visoko centralizirano i koordinirano kolektivno pregovaranje u javnom sektoru, koje ima značajan utjecaj na plaće u javnom sektoru.

Međutim, bez obzira na to, u Hrvatskoj ne postoji sustavna koordinacija između visine i dinamike kretanja plaća u javnom i privatnom sektoru. Kronologija svih sporazuma Vlade RH s reprezentativnim sindikatima javnoga sektora,

koji reguliraju visinu osnovice od 2006. godine do 2020. godine, pokazuje da socijalno partnerstvo i kolektivno pregovaranje u kriznim vremenima nije u stanju dovesti do kompromisa. Vlada RH poseže za zakonima kojima derogira prethodne sporazume i kolektivne ugovore ili se pak oglašuje o obveze po kolektivnim ugovorima te rješenje problema prepušta sudovima. S druge strane, sindikati pribjegavaju najradikalnijoj metodi – štrajkovima, kako bi zaštitili postojeće ili povećali interese svojih članova. Umjesto socijalnog dijaloga koji se temelji na socijalnom partnerstvu cijelo je vrijeme prisutan latentni socijalni spor ili otvoreni konflikt između socijalnih partnera.

Dubinska analiza statističkih podataka o kretanju plaća u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj u razdoblju od 2003. do 2017. godine pokazuje da se odnos plaća u privatnom i javnom sektoru bitno pogoršao na štetu javnoga sektora u razdoblju 2003. – 2017., posebno u razdoblju fiskalne konsolidacije 2012. – 2014. Od 2015. godine jedino još zaposlenici sa srednjim stupnjem obrazovanja imaju višu plaću u javnom nego u privatnom sektoru, dok je ona za osobe s diplomskim studijem u prosjeku čak za petinu niža. Pritom valja imati u vidu činjenicu da je u obrazovnoj strukturi zaposlenih u javnom sektoru značajno više visoko obrazovanih nego među zaposlenima u privatnom sektoru. Udio zaposlenika sa sveučilišnim studijem početkom razmatranog razdoblja bio je viši u javnom nego u privatnom sektoru. Između 2003. i 2017. taj udio je porastao za 12,5 %, a u privatnom tek za 6,1 %, tako da je razlika dodatno povećana.

Djelatnosti koje nisu izravno financirane iz državnoga proračuna (lokalna samouprava, javna poduzeća i ustanove, predškolski odgoj i obrazovanje) u pravilu su prošle nešto povoljnije u razmatranom razdoblju. Znanost i visoko obrazovanje održavalo je paritet, dok se je prednost zdravstva urušila od 2009., a relativni položaj socijalne skrbi značajno pogoršao. Utvrđene su velike razlike između plaća u pojedinim djelatnostima u javnom sektoru. Tako u predtercijarnom obrazovanju najveći zaostatak imaju upravo plaće stručnjaka u obrazovnom radu s djecom: učitelja, nastavnika i stručnih suradnika sa sveučilišnim studijem (osnovno i srednje školstvo) odnosno odgojitelja sa stručnim ili preddiplomskim studijem (predškolski odgoj i obrazovanje), uz određeno pogoršanje relativnoga položaja zaposlenih u sustavu zdravstva i socijalne skrbi tijekom razmatranog razdoblja. Utvrđena je relativno povoljnija pozicija zaposlenih u javnom sektoru naspram zaposlenih u privatnom sektoru u regijama izvan Zagreba.



S obzirom na to da analiza završava prosjekom plaća iz 2017., posljednje godine za koju su u vrijeme istraživanja bili dostupni detaljni statistički podaci u Državnom zavodu za statistiku, a da je u godinama koje su potom uslijedile pokrenut val povećanja osnovice plaća u Hrvatskoj, postavlja se pitanje koliko su dobiveni rezultati relevantni za rasprave o jazu plaća nakon povišice plaća u javnom sektoru koju su ugovorili sindikati javnih službi s Vladom RH?

Na temelju cjelovitih podataka Državnog zavoda za statistiku, od 2017. do 2019. godine prosječna plaća u privatnom sektoru povećala se za 8 %, dok su u istom razdoblju na snagu stupila dva povećanja osnovice plaća u javnom sektoru za 2 % krajem 2017. godine i jedno povećanje za 3 % početkom 2019. godine – što predstavlja povećanje od 7,2 %. Dakle, još se uvijek na općoj razini može govoriti o povećanju jaza između plaća javnoga i privatnoga sektora. Uz rujansko povećanje 2019. od 2 % i povećanja tijekom 2020. za 6 % izgledno je da bi rast plaća u javnom sektoru do kraja 2020. godine mogao biti brži nego u privatnom, ali to je tek prvi korak k dosezanju javno-privatnoga pariteta iz 2009. godine.

Analizom kretanja prosječnih plaća u javnom i privatnom sektoru identificirana su tri razdoblja. U prvom, predkriznom razdoblju (2003. – 2008.), postoji „ljepljivost“ plaća između privatnoga i javnoga sektora, tako da rast ili pad plaća u privatnom sektoru prati rast ili pad plaća u javnom sektoru i obrnuto. Nakon drugog, kriznog razdoblja (2009. – 2014.), koje započinje padom realne stope rasta BDP-a u iznosu od -7,4% u 2009. i završava 2014. s padom realne stope rasta BDP-a u iznosu od -0,1%, slijedi treće, postkrizno razdoblje (2015. – 2017.) u kojem se prekida veza između plaća u javnom i privatnom sektoru i relativne promjene prosječnih plaća kreću se u suprotnim smjerovima od predkriznog. Radnici u javnom i privatnom sektoru „ne dijele istu sudbinu“ u postkriznom periodu. Rast prosječne plaće u privatnom sektoru povezan je sa smanjenjem prosječne plaće u javnom sektoru.



**I.**

**ULOGA**

**KOLEKTIVNOGA**

**PREGOVARANJA**

**U ODREĐIVANJU**

**PLAĆA ZAPOSLENIH**

**U JAVNOM SEKTORU**

**U EUROPSKOJ UNIJI I**

**HRVATSKOJ**

**izv. prof. dr. sc. Dragan Bagić**

## 1. UVOD

Pitanje modela određivanja plaća za zaposlene u javnom sektoru postalo je prominentna tema u proteklih 10-ak godina, iako je to tradicionalno u industrijskim odnosima bila zanemarena tema (Treu, 1987). U tom se razdoblju može pronaći niz analiza, kako znanstvenih tako i *policy*, koje postavljaju pitanje o kretanju plaća u javnom sektoru te institucionalnim čimbenicima koji objašnjavaju ta kretanja. Taj novootkriveni interes za modele određivanja plaća u javnom sektoru posljedica je globalne financijske krize koja je započela 2008. godine, a koja se u europskom kontekstu prije svega oblikovala kao kriza javnih financija. S obzirom na to da su, zbog pada gospodarske aktivnosti i poreznih prihoda, javne financije mnogih država članica Europske unije zapale u krizu, bilo zbog nemogućnosti otplate inozemnih dugova (npr. Grčka), bilo zbog potrebe za novim znatnim zaduživanjima kako bi se pokrili povećani deficiti državnih proračuna (npr. Hrvatska), Europska unija i druge međunarodne financijske i nefinancijske organizacije počele su vršiti snažan pritisak na brzu konsolidaciju javnih financija. Smanjivanje ili zamrzavanje plaća zaposlenih u javnom sektoru nametnulo se kao jedan od glavnih mehanizama za ispunjavanje toga cilja (Schulten i Muller, 2015). Fokus na fiskalnu konsolidaciju kroz smanjivanje izdvajanja za plaće u javnom sektoru opravdava se dvama glavnim argumentima: 1) izdatci za plaće čine pojedinačno jednu od najvećih stavaka proračuna u mnogim zemljama članicama pa se smanjenjem te stavke proračuna usklađivanje moglo najbrže ostvariti; 2) izostanak snižavanja plaća u javnom sektoru, prema očekivanjima, ima negativan učinak na prilagodljivost plaća u privatnom sektoru, čime se otežava sposobnost privatnoga sektora da poveća svoju konkurentnost (Muller i Schulten, 2015). U mnogim slučajevima željenu brzinu prilagodbe nije bilo moguće ostvariti, upravo zbog složenih mehanizama određivanja plaća u javnom sektoru, koji uključuju kolektivno pregovaranje.

Hrvatske su vlasti, što po vlastitom nahođenju, što po preporukama Europske komisije, slijedile sličan recept nošenja s deficitom državnoga proračuna, nastojeći sniziti plaće i ostale troškove za zaposlene u javnom sektoru ili pak zamrznuti njihov rast. U tom procesu otvorila su se i u hrvatskom kontekstu tipična pitanja modela određivanja plaća u javnom sektoru koja su se postavljala i u drugim zemljama članicama Europske

unije: kakav je odnos plaća u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor; je li sustav određivanja plaća (u javnom sektoru) dovoljno fleksibilan. Dio tih pitanja nametnula je sama Europska komisija, koja je od Vlade u okviru europskoga semestra te procedura vezanih uz Proceduru prekomjernoga deficita zahtijevala odgovore na navedena pitanja<sup>1</sup>. Iz pitanja koja su postavljena mogao se steći dojam da je sustav određivanja plaća u Republici Hrvatskoj, kao i njihov odnos prema plaćama u privatnom sektoru, specifičan te da ima svojstva koja se bitno razlikuju u odnosu na druge članice Europske unije. Teza o specifičnosti sustava plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj često se provlači i u javnom diskursu, čime se opravdava potreba za temeljitom reformom sustava plaća i načina na koji se te plaće formiraju.

Glavni cilj ovoga poglavlja jest pružiti odgovor na navedeno pitanje, odnosno istražiti u kojoj mjeri je institucionalni dizajn sustava formiranja plaća u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj poseban u odnosu na druge zemlje članice Europske unije te pružiti okvir za razumijevanje odnosa plaća u javnom i privatnom sektoru. Valja naglasiti da pojam „javnoga sektora“ često nije jednoznačan, kako u međunarodnim usporedbama (vidi niže), tako i u javnom diskursu u Hrvatskoj. Stoga smatramo važnim ukratko definirati što pod tim pojmom podrazumijevamo. „Javni sektor“ ovdje definiramo u nešto užem smislu nego što se to često čini u javnom diskursu u Hrvatskoj i znanstvenim publikacijama. Tako ćemo pod „javnim sektorom“ smatrati one djelatnosti i usluge koje pružaju javna tijela ili javne ustanove u sljedećim područjima djelatnosti prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti: O – Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje, P – Obrazovanje i Q – Djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi. Glavni razlozi za takvu odluku primarno su povezani s ciljevima ovoga poglavlja, s obzirom na to da u većini europskih država, koje za potrebe ovoga poglavlja čini glavni referentni okvir, navedene djelatnosti čine jezgru javnoga sektora. To ujedno znači da u ovom radu u „javni sektor“ ne uključujemo javna poduzeća, kojima je većinski osnivač središnja ili lokalna država, odnosno s njima povezana javna tijela. S obzirom na to da se struktura javnih poduzeća znatno razlikuje od zemlje do zemlje, u ovom se radu nećemo baviti analizom i usporedbom industrijskih odnosa u tom segmentu javnog sektora<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ministarstvo rada i socijalne skrbi je od skupine eksperata 2014. godine naručilo analizu sustava plaća u Republici Hrvatskoj sa zahtjevom da se posebna pozornost obrati na usporedbu privatnog i javnog sektora.

<sup>2</sup> Navedeni pristup je relativno uobičajen i u relevantnoj literaturi, vidi primjerice Muller i Schulten (2015) ili Campos i ostali (2017).

Poglavlje je podijeljeno u tri dijela. U prvom dijelu nakon uvoda slijedi kratki pregled istraživanja o odnosu plaća u javnom i privatnom sektoru na razini Europske unije. Nakon toga slijedi pregled institucionalnih modela formiranja plaća u javnom sektoru u Europskoj uniji s osvrtom na trendove promjena u institucionalnim modelima pod utjecajem recentne ekonomske krize. U zadnjem poglavlju prije zaključka prikazan je institucionalni model formiranja plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj i najznačajniji poremećaji u tom sustavu od 2009. godine.

## **2. ODNOS PLAĆA IZMEĐU JAVNOGA I PRIVATNOGA SEKTORA U EUROPSKOJ UNIJI**

Iako su međunarodne usporedbe, posebice na razini Europske unije, različitih pokazatelja vezanih za važnost i način funkcioniranja javnoga sektora vrlo popularne u različitim studijima, valja istaknuti kako sve takve usporedbe „boluju“ od niza metodoloških poteškoća. To posebice, kako uvjerljivo pokazuju Muller i Schulten (2015), vrijedi za usporedbe koje se odnose na plaće. Jedan od temeljnih problema koji otežava usporedbu jesu znatne razlike u strukturi i obuhvatu onoga što se smatra „javnim sektorom“. Iako se na prvu to ne čini logičnim, često nije lako razlučiti što spada u javni a što u privatni sektor. Primjerice, moguće je da istu djelatnost obavljaju poslovni entiteti koji se nalaze u privatnom i javnom vlasništvu te da se i jedni i drugi za pružene usluge dominantno financiraju iz državnoga budžeta. U tom primjeru postavlja se pitanje je li pružatelj usluge koji je u privatnom vlasništvu dio javnoga sektora s obzirom da većinu prihoda ostvaruje iz državnoga proračuna. S druge strane, postoje i pružatelji određenih usluga u javnom vlasništvu koji većinu prihoda ostvaruju na tržištu. Metodološkoj usporedivosti podataka posebno doprinosi činjenica da postoje znatne razlike u razini privatiziranosti različitih socijalnih usluga u različitim državama, počevši od zdravstva i obrazovanja, preko socijalne skrbi do različitih drugih djelatnosti. Muller i Schulten (2015) stoga predlažu da se u međunarodnim usporedbama javni sektor definira primarno kroz vrste djelatnosti (javna uprava, obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb), a ne primarno kroz profil vlasnika/osnivača subjekta koji pruža neku uslugu, odnosno za ovu analizu relevantnije, zapošljava određene zaposlenike. Međutim, valja napomenuti da niz istraživanja koja se bave odnosom plaća u javnom i privatnom sektoru koristi kriterij profila vlasnika/osnivača, bez obzira na djelatnost.

Drugi važan metodološki problem odnosi se na znatne razlike u strukturi radne snage u javnom i privatnom sektoru s obzirom na razinu obrazovanja, dob i radno iskustvo te spol, zbog čega jednostavna usporedba razine plaća u privatnom i javnom sektoru ne odražavaju učinke tih osobnih čimbenika na visinu plaće. Treći problem jest nedostatak dovoljno kvalitetnih, a usporedivih baza podataka koje bi omogućile provođenje složenih usporedbi među dvama sektorima koje omogućavaju neutralizaciju učinaka razlika u strukturi radne snage, ali i učinaka različita obuhvata javnoga sektora.

Kao posljedica navedenih poteškoća, često se događa da zaključci različitih studija budu nesukladni, ili čak suprotni. Zbog navedenih ograničenja međunarodne usporedbe razlika u visini plaća među dvama sektorima valja uvijek uzimati „sa zrnom soli“. No, bez obzira na navedena ograničenja, pregledom većega broja istraživanja moguće je ipak izvući određene „stilizirane činjenice“ o razlikama u plaćama između javnoga i privatnoga sektora.

Prva od takvih stiliziranih činjenica jest da unutar Europske unije postoje znatne razlike u odnosu plaća javnoga i privatnoga sektora. Ne postoji jedinstveni obrazac prema kojem bi plaće u javnom sektoru bile sistematski više ili niže u odnosu na one u privatnom sektoru, dapače, većina komparativnih istraživanja pokazuju da zaposleni u javnom sektoru uživaju većinu ili manju premiju u odnosu na zaposlene u privatnom sektoru (de Castro et al., 2013; European Commission, 2014; Muller i Schulten, 2015; Campos et al., 2017). Prema tomu, ne postoji osnova temeljem koje bi se tvrdilo da u tom pogledu postoji bilo kakva norma. Omjeri između prosječne cijene sata između javnoga i privatnoga sektora osciliraju između 34 % u korist javnoga u Irskoj, do oko 20 % u korist privatnoga u Mađarskoj (Muller i Schulten, 2015). Jedna ranija analiza (de Castro et al., 2013) pokazala je na primjeru plaća u 2010. godini da od 27 zemalja članica u njih 13 (Austrija, Belgija, Cipar, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Poljska, Portugal, Slovenija i Španjolska) postoji premija na plaću za zaposlene u javnom sektoru i nakon kontrole utjecaja strukture zaposlenika, a u 8 od tih 13 zemalja premija na plaću javnoga sektora iznosi više od 10 %, a u Cipru, Irskoj i Luksemburgu prelazi čak 20 %. U 9 zemalja članica EU-a (Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Latvija, Mađarska i Slovačka) zaposleni u privatnom sektoru imaju više plaće, kada se kontrolira razlika u strukturi zaposlenih. Ovo istraživanje nije pronašlo statistički značajnu razliku u plaći po satu između

javnoga i privatnoga sektora kada se uzmu u obzir razlike u strukturi zaposlenih u pet zemalja (Litva, Malta, Nizozemska, Rumunjska i Ujedinjeno Kraljevstvo). Muller i Schulten (2015) su pokazali da se zemlje istočne Europe češće nalaze u skupini onih koji penaliziraju zaposlenike u javnom sektoru, što znači da su njihove plaće niže u odnosu na plaće u privatnom sektoru, čak i kada se ne kontrolira utjecaj strukture radne snage. Međutim, neke druge studije (Laušev, 2014; Nikolić, 2017) pokazuju da se penalizacija zaposlenih u javnom sektoru znatno smanjila od početka tranzicije do njezina dovršetka u većini istočnoeuropskih država.

Druga stilizirana činjenica koju treba istaknuti jest da se nominalna premija javnoga sektora znatno smanjuje, ili čak potpuno nestaje, kada se u obzir uzmu razlike u strukturi radne snage između privatnoga i javnoga sektora. De Castro i suradnici (2013) su pokazali da se premija javnoga sektora na razini svih zemalja članica smanjuje za oko 2/3 nakon što se kontrolira utjecaj razlika u strukturi radne snage (smanjuje se s 10,5 % prije korekcije na 3,6 % nakon korekcije). Prije svega, postoji značajna razlika u strukturi radne snage prema obrazovanju, dobi i spolu. Javni sektor u pravilu ima veći udio visokokvalificiranih radnika u odnosu na privatni sektor, kao i veći udio ženske radne snage te starijih radnika. Viša kvalifikacija i više iskustvo pak općenito na tržištu rada donose premiju.

Treća stilizirana činjenica koju potvrđuje više istraživanja ove problematike ukazuje na postojanje penalizacije zaposlenika u javnom sektoru s terciarnom razinom obrazovanja, dok niže kvalificirani radnici u pravilu imaju premiju ako rade u javnom sektoru (de Castro et al., 2013.; European Commission, 2014; de Palo et al., 2015.; Antón i de Bustill, 2015). U istraživanju koje su proveli de Castro i suradnici (2013) potvrđuje se takav zaključak u 10 zemalja članica, dok u još sedam zemalja članica visokoobrazovani imaju manju premiju na plaću od svojih kolega s nižom kvalifikacijom (Španjolska, Portugal, Grčka), odnosno imaju veću penalizaciju (Danska, Estonija, Finska i Mađarska).

Četvrta stilizirana činjenica koja se razaznaje iz literature jest da su plaće u većini zemalja članica EU-a (10) u predkriznom razdoblju (2001. – 2009.) rasle brže nego plaće u privatnom sektoru, dok su u istom razdoblju brže rasle plaće u privatnom sektoru samo u pet zemalja članica. S druge strane, u postkriznom razdoblju (2010. – 2013.) u samo četiri zemlje članice plaće u javnom sektoru su rasle nešto brže nego u privatnom, dok je u svim ostalima kretanje plaća bilo jednako ili u korist

privatnoga sektora (Muller i Schulten, 2015). Također, Campos i suradnici (2017) pokazali su da je na razini cijele Europske unije premija na plaću za zaposlene u javnom sektoru smanjena u post-kriznom razdoblju. Studije za pojedine države pokazuju izravan učinak mjera štednje na to smanjenje (vidi, primjerice, Vladislavljević, 2017).

Peta stilizirana činjenica ukazuje da na odnos plaća u privatnom i javnom sektoru institucionalni aranžmani nemaju presudno veliki utjecaj (European Commission, 2014., Campos et al., 2017) , ali ipak postoji određena korelacija koja upućuje na to da je odnos plaća između privatnoga i javnoga sektora uravnoteženiji u onim državama u kojima se plaće u javnom sektoru ugovaraju kroz kolektivne ugovore nego u onima u kojima poslodavci imaju mogućnost jednostranoga određivanja plaća. Drugim riječima, u onim slučajevima u kojima javni poslodavci jednostrano određuju plaće veća je vjerojatnost da zaposleni u javnom sektoru imaju premiju na plaću u odnosu na zaposlene u privatnom sektoru (European Commission, 2014.).

### **3. MODELI SUSTAVA FORMIRANJA PLAĆA U JAVNOM SEKTORU U EUROPSKOJ UNIJI**

Modeli industrijskih odnosa unutar same Europske unije se značajno razlikuju, pa se tako znatno razlikuje i način na koji se ugovaraju plaće u privatnom i javnom sektoru. Načelno, unutar Europske unije se može prepoznati pet različitih sustava industrijskih odnosa: anglosaksonsko-voluntaristički, srednjoeuropski socijalno-partnerski, skandinavski korporativistički, južnoeuropski konfliktni te tranzicijski model (vidi u Bagić, 2010). Među ostalima, navedeni sustavi industrijskih odnosa međusobno se razlikuju s obzirom na važnost kolektivnoga pregovaranja za uređivanje plaća i drugih prava radnika ali i razine na kojoj se kolektivno pregovaranje odvija te koliki je njegov značaj za vođenje ukupne makroekonomske politike. Navedeni modeli industrijskih odnosa dominantno su „formirani“ u odnosu na karakteristike industrijskih odnosa u privatnom sektoru te nužno ne opisuju dobro razlike koje među pojedinim skupinama zemalja postoje u pogledu modela industrijskih odnosa u javnom sektoru. Kao što će biti razvidno iz informacija koje će biti prezentirane u ovom poglavlju, opća pravila funkcioniranja industrijskih odnosa tek u nekim od pet navedenih modela dobro opisuju i industrijske odnose u javnom sektoru, dok u većini slučajeva industrijski odnosi imaju veće ili manje specifičnosti u odnosu na obilježja industrijskih odnosa u (većinskom) privatnom sektoru.

Specifičnosti javnoga sektora u pogledu industrijskih odnosa proizlaze iz birokratske tradicije javnog sektora, koja prema weberijanskim idealno-tipskim obilježjima podrazumijeva poseban status činovnika. Prema weberijanskoj koncepciji birokracije, činovništvo je cjeloživotni poziv koji podrazumijeva odanost činovnika državi, koja mu za uzvrat garantira cjeloživotnu brigu za njegovu egzistenciju, kroz plaću dok radi, odnosno mirovinu, nakon određene dobi (razvoj mirovinskih sustava kao takvih tijesno je povezan s pojavom činovništva). U birokratskom sustavu plaća činovnika ovisi o njegovu položaju i iskustvu, te ne ovisi o produktivnosti ili učinku. Tijekom 19. stoljeća u Njemačkoj (Prusija) i Napoleonovoj Francuskoj uspostavljaju se moderni birokratski aparati koji se u najvećoj mjeri približavaju weberijanskom idealu (Bordogna i Pedersini, 2013). Na tim temeljima će se uspostaviti i posebna tradicija regulacije radnih odnosa u javnom sektoru u dijelu europskih zemalja, koji su supstantivno različiti u odnosu na regulaciju radnih odnosa u privatnom sektoru/gospodarstvu. Posebnost radnih odnosa u javnom sektoru očituje se u činjenici da su činovnici, a onda i ostali zaposlenici u javnom sektoru, obuhvaćeni posebnim zakonodavnim okvirom, koji često uključuje i zaseban sustav kontrole ili zasebne socijalne sustave. Primjerice, u većini zemalja kontinentalne Europe postoje zasebni službenički sudovi na kojima se razrješavaju sporovi između činovnika i njihovih poslodavaca, dok sporove između radnika u gospodarstvu i njihovih poslodavaca rješavaju redoviti građanski sudovi (Bordogna i Pedersini, 2013). U nekim državama postoje i zasebni socijalni fondovi, kao što je mirovinski fond, za zaposlene u javnom sektoru. Taj se model bazira na pretpostavci da zaposlenici države nemaju, ili barem ne bi smjeli imati, partikularne interese koji bi bili različiti od interesa same države u čijoj se službi nalaze. Iz toga proizlaze i različita ograničenja koja se postavljaju činovnicima u pogledu zagovaranja vlastitih interesa, prije svega u smislu ograničenja prava na organiziranje, prava na štrajk a onda i prava na kolektivno pregovaranje. U ovom modelu ideal-tipski, poslodavac, odnosno država, samostalno (unilateralno) određuje radne uvjete, pa i plaću i druga materijalna i socijalna prava, za svoje zaposlenike. Navedeno vrijedi za većinu kontinentalne Europe, dok je situacija u anglo-saksonskim zemljama od početka ponešto drugačija te je tamo status javnih službenika bliži statusu radnika u gospodarstvu. No, čak i u Ujedinjenom Kraljevstvu status

i prava javnih službenika nije u potpunosti izjednačen sa statusom i pravima zaposlenih u gospodarstvu (Bordogna i Pedersini, 2013).

Industrijske odnose u javnom sektoru značajnije promjene zahvaćaju 1960-ih i 1970-ih godina, kada dolazi do nagloga širenja javnoga sektora u brojnim europskim državama pod utjecajem razvoja socijalnih usluga i države blagostanja (pogotovo u području obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi) (Bordogna i Pedersini, 2013). Širenjem javnoga sektora te obuhvata usluga koje država pruža svojim građanima znatno se povećava heterogenost zaposlenika u javnom sektoru. Tradicionalni zaposlenici javnoga sektora, činovnici i sigurnosne snage (policija, vojska), sada postaju manjina zaposlenih čija se plaća izravno ili posredno financira iz državnih proračuna. Promjena profila zaposlenih rezultira i postupnim promjenama u načinu regulacije radnih odnosa, ali i prava zaposlenih kroz instrumente industrijskih odnosa. To se prije svega odnosi na postupno uvođenje prava na kolektivno pregovaranje za pojedine skupine zaposlenih. Jednom uvedeno kolektivno pregovaranje u javnom sektoru kao mehanizam određivanja plaća postupno se širi na sve zaposlene u javnom sektoru, uključujući i činovnike, ali i pripadnike sigurnosnih službi. Navedene su promjene rezultirale značajnim napuštanjem unilateralne regulacije radnih odnosa i prava zaposlenih u javnom sektoru, koja danas postaje više iznimka nego pravilo, pogotovo u zemljama koje imaju razvijene sustave kolektivnoga pregovaranja u gospodarstvu (Bordogna i Pedersini, 2013). Ipak, ne može se tvrditi da su se industrijski odnosi u javnom sektoru u potpunosti ujednačili s gospodarstvom te su u mnogim zemljama zadržane određene specifičnosti ili ograničenja, što će biti detaljnije prikazano u nastavku. Tako u Njemačkoj niti danas javni službenici, *Beamte*, nemaju pravo na štrajk i kolektivno pregovaranje. Oni čine oko 40 % svih zaposlenih u javnom sektoru te su zastupljeni na sve tri razine vlasti (savezna, državna i lokalna) (Bordogna i Pedersini, 2013).

Specifičnosti industrijskih odnosa u javnom sektoru u Europskoj uniji, odnosno njezinim pojedinim članicama, mogu se iščitati iz određenih ograničenja u korištenju instrumenata industrijskih odnosa za zaposlenike u javnom sektoru, u što na dobar uvid pruža *ICTWSS baza podataka* (Visser, 2019)<sup>3</sup>. Iako pravo na udruživanje spada u red najviših prava i sloboda u liberalno-demokratskim

3 ICTWSS je skraćenica za bazu podataka punoga naziva „Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts“ koja sadrži podatke o različitim aspektima industrijskih odnosa i regulacije tržišta rada za 34 zemlje i to za razdoblje od 1960. do danas.

državama, u značajnom broju (njih 9) u zemljama članicama EU-a još uvijek postoje određena ograničenja toga prava u javnom sektoru. To se ograničenje najčešće odnosi na ograničenje prava na sindikalno organiziranje dijela zaposlenih u javnom sektoru, kao što su vojska i ostale sigurnosne snage. Ograničenja su još veća u pogledu prava na štrajk. U trima zemljama članicama (Njemačka, Poljska i Luksemburg) pravo na štrajk zaposlenih u javnom sektoru je značajno ograničeno, dok u 22 zemlje članice postoje manja ograničenja prava na štrajk, najčešće proceduralne naravi (Tablica 1). U zemljama u kojima je pravo na štrajk značajno ograničeno za zaposlene u javnom sektoru to u pravilu znači da oni zaposlenici države ili drugih javnih tijela nemaju pravo na štrajk ako imaju status javnoga službenika. Međutim, i u tim državama postoji dio zaposlenih u javnom sektoru koji nemaju takav status, nego su zaposleni na ugovor, što za sobom povlači i pravo na štrajk. U samo trima zemljama članicama (Belgija, Ujedinjeno Kraljevstvo i Rumunjska) nema nikakvih ograničenja prava na štrajk. Ukupno gledajući, u većini zemalja članica EU-a zaposleni u privatnom sektoru imaju veću slobodu u organizaciji štrajka, odnosno imaju manje ograničenja nego zaposleni u javnom sektoru. U samo sedam zemalja članica regulacija prava na štrajk je jednaka u javnom i privatnom sektoru, osim Ujedinjenoga Kraljevstva, Rumunjske i Belgije, gdje nema nikakvih ograničenja niti za jednu skupinu radnika, to su još i Hrvatska, Mađarska, Portugal, Slovenija u kojima postoji ista vrsta manjih ograničenja i za zaposlene u javnom i za zaposlene u privatnom sektoru.

Ipak, najveće specifičnosti industrijskih odnosa u javnom sektoru, a koje su ujedno i presudne za pitanje modela uređivanja plaća, odnose se na pravo na kolektivno pregovaranje. Ono je više ili manje ograničeno u čak 20 zemalja članica EU-a, dok u samo devet zemalja članica EU-a, među kojima se nalazi i Hrvatska (uz Hrvatsku tu su još i Danska, Finska, Litva, Malta, Nizozemska, Slovenija, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo) nema značajnijih ograničenja kolektivnoga pregovaranja u javnom sektoru<sup>4</sup>. U Austriji i Luksemburgu zaposleni u javnom sektoru uopće nemaju pravo na kolektivno pregovaranje, dok je ono značajnije ograničeno još i u Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Poljskoj i Portugalu (Tablica 1).

No, u nekim državama iako ne postoji formalno pravo na kolektivno pregovaranje postoje svojevrstni supstituti u vidu konzultacija vlade sa sindikatima. U Francuskoj se značajna promjena dogodila 2010. godine kada je donesen poseban zakon o socijalnoga dijaloga u javnom sektoru, kojim je zaposlenima u javnom sektoru dano pravo kolektivnoga pregovaranja o svim pitanjima radnih odnosa, uključujući i plaću. No, ipak kolektivni ugovor koji je rezultat toga procesa nema pravnu snagu ukoliko ga ne potvrdi vlada, čime se ipak zadržava dominantno unilateralni karakter industrijskih odnosa, odnosno unilateralni model određivanja plaća u javnom sektoru (ILO, 2015).

Navedeni primjeri donekle relativiziraju podatke o pravu zaposlenika u javnom sektoru na kolektivno pregovaranje, jer često formalno postojanje toga prava, sa ili bez ograničenja, ili njegov izostanak je relativizirano dodatnim praksama i institucionalnim aranžmanima. Primjerice, u slučaju Njemačke plaće za javne službenike koji nemaju pravo kolektivnoga pregovaranja se u praksi korigiraju na isti način i u istom smjeru kao i plaće zaposlenih u javnom sektoru koji ne spadaju u javne službenike te koji imaju pravo kolektivnoga pregovaranja. U Austriji, u kojoj iako formalno ne postoji pravo kolektivnoga pregovaranja o plaćama, postoji sustav konzultacija s predstavnicima zaposlenih te vlada donosi odluku o promjeni plaća tek nakon provedenih konzultacija. Slično kao u Francuskoj, u još nekim državama (npr. Malta i Mađarska) postoje procedure koje ograničavaju pravnu snagu kolektivnih ugovora, kao što je dobivanje suglasnosti na kolektivni ugovor od strane vlade ili parlamenta prije nego takav kolektivni ugovor postane pravno obvezujući<sup>5</sup>.

S druge strane, čak i tamo gdje ne postoje formalna ograničenja kolektivnom pregovaranju te su kolektivni ugovori pravno obvezujući, često postoje situacije koje znatno ograničavaju prostor za kolektivno pregovaranje. Navedena ograničenja najčešće proizlaze iz regulative koja se odnosi na fiskalnu odgovornost države, a koja nameće zakonska ograničenja na visinu proračunskih izdataka i njegovu strukturu u narednom razdoblju. U nekim slučajevima, posebni propisi unaprijed definiraju projekcije proračuna za naredno razdoblje, čime se ograničava manevarski prostor za pregovore. Ovakva situacija se događala i tijekom recentnoga kriznog

4 U Hrvatskoj od donošenja prvoga zakona koji regulira reprezentativnost 2012. godine može se govoriti o uvođenju određenih ograničenja na kolektivno pregovaranje u javnom sektoru jer su zakonom propisane procedure tko i kada može kolektivno pregovarati. Međutim, u ovom radu je zadržana originalna klasifikacija statusa Hrvatske koja se koristi u međunarodnim usporednim istraživanjima.

5 Navedeno se naravno odnosi na slučajeve u kojima vlada nije izravni pregovarač sa zaposlenima u javnom sektoru nego je pregovaranje decentralizirano na razinu pojedinih poslodavaca, npr. ustanova ili agencija ili, pak, na sektorsku razinu.

razdoblja kada su neke države (južne Europe) imale čvrsto definirana fiskalna ograničenja kroz aranžmane s međunarodnim financijskim organizacijama.

Svojevrsnim ograničenjem u slobodi kolektivnoga pregovaranja može se smatrati i postojanje pravila o (polu)automatskoj indeksaciji plaća u javnom sektoru. U nekoliko zemalja članica EU-a (Belgija, Luksemburg,

Malta) postoji sustav prema kojem se plaće u javnom sektoru vezuju uz kretanje plaća u privatnom sektoru ili uz kretanje troškova života. Luksemburg predstavlja zanimljiv primjer sustava u kojem ne postoji formalno kolektivno pregovaranje o plaćama za zaposlene u javnom sustavu, ali se plaće automatski indeksiraju s promjenom troškova života. Sustav je uspostavljen 1963. godine i od tada se održava bez većih promjena.

**Tablica 1 – Pravo na štrajk i kolektivno pregovaranje za zaposlene u javnom sektoru u zemljama članicama EU-a (podatci za 2017.)**

	Pravo na štrajk			Pravo na kolektivno pregovaranje za plaću			
	Da, ali s većim ograničenjima (npr. pravo ima samo većinski sindikat, obvezno mirenje ili arbitraža, veće skupine isključene)	Da, ali postoje manja ograničenja (npr. pravo imaju samo priznati sindikati, potrebna potvrda štrajka od strane većine zaposlenih, pravo na štrajk ograničeno za manje skupine)	Da, bez ograničenja	Ne	Da, ali postoje veća ograničenja (npr. pravo ima samo većinski sindikat, potrebna suglasnost vladinoga tijela, veće skupine nemaju pravo)	Da, ali postoje manja ograničenja (npr. potrebna prethodna registracija, potrebno postići minimum reprezentativnosti, manje skupine izuzete od prava na kolektivno pregovaranje)	Da, bez ograničenja
Austrija		X		X			
Belgija			X			X	
Bugarska		X				X	
Hrvatska		X					X
Cipar		X				X	
Češka		X				X	
Danska		X					X
Estonija		X				X	
Finska		X					X
Francuska		X				X	
Njemačka	X				X		
Grčka		X			X		
Mađarska		X			X		
Irska		X				X	
Italija		X				X	
Latvija		X				X	
Litva		X					X
Luksemburg	X			X			
Malta		X					X
Nizozemska		X					X
Poljska	X				X		
Portugal		X			X		
Rumunjska			X			X	
Slovačka		X				X	
Slovenija		X					X
Španjolska		X				X	
Švedska		X					X
Ujedinjeno Kraljevstvo			X				X
Broj zemalja	3	22	3	2	5	12	9

Izvor: Visser, 2019. Obrada autora.



**Tablica 2 – Obilježja modela određivanja plaća u javnom sektoru u državama članicama Europske unije**

	Dominantan model određivanja plaća: Kolektivno pregovaranje (KP)/Unilateralna odluka (UO)	Postoji li centralizacija i koordinacija promjena plaća među pod-sektorima javnoga sektora
Austrija	UO	
Belgija	KP	
Bugarska	UO	
Cipar	KP	Da
Češka	UO	
Danska	KP	
Estonija	UO	
Finska	KP	
Francuska	UO	Da
Njemačka	KP	
Grčka	UO	Da
Mađarska	UO	Da
Irska	KP	Da
Italija	KP	
Latvija	UO	
Litva	UO	
Luksemburg	UO	Da
Malta	KP*	Da
Nizozemska	KP	
Poljska	UO	
Portugal	UO	Da
Rumunjska	UO	Da
Slovačka	UO	
Slovenija	KP	Da
Španjolska	UO	
Švedska	KP	
Ujedinjeno Kraljevstvo	KP	

Izvor: European Commission, 2014. Autorova prilagodba.

\* Ispravljeno obilježje u odnosu na originalni izvor temeljem novih saznanja

Sumirajući kompleksna pravila istraživači Europske komisije 2014. su godine procijenili da je u 15 zemalja članica dominantan režim određivanja plaća zapravo unilateralan (vidi Tablicu 2), dakle da vlasti (na odgovarajućoj razini) imaju mogućnost samostalno donijeti odluku o visini i kretanju plaća svojih zaposlenika, bez obzira na to postoji li u tom procesu mogućnost ili obveza konzultacija i formalnih pregovora. S druge strane, u 12 država članica EU-a dominantan model

utvrđivanja plaća u javnom sektoru temelji se na kolektivnom pregovaranju (European Commission, 2014)<sup>6</sup>. Kao što je prije opisano, iako u nekim državama postoji kolektivno pregovaranje o plaćama, ono nužno nema pravno-obvezujući karakter, kao što je slučaj Francuske, koja je zbog toga svrstana u model u kojem prevladavala unilateralno odlučivanje poslodavca. S druge strane, iako u Njemačkoj znatan dio zaposlenih u javnom sektoru nema pravo kolektivnoga pregovaranja,

<sup>6</sup> Ovim istraživanjem nije bila obuhvaćena Hrvatska.

fakticitet je takav da ga većina zaposlenih u javnom sektoru ima, a prava onih koji nemaju su usklađena s njima.

Dodatno pitanje relevantno za razumijevanje modela određivanja plaća u javnom sektoru jest pitanje postojanja razine centralizacije ili točnije, razine koordinacije kretanja plaća u različitim pod-sektorima javnoga sektora. Prema podacima koje je prikupila Europska komisija, u deset zemalja članica, kojim se može pridodati i Hrvatska koja nije bila obuhvaćena tim istraživanjem, postoji relativno centraliziran sustav kolektivnoga pregovaranja koji podrazumijeva ili centralno pregovaranje za sve ili većinu zaposlenih u javnom sektoru ili pak ima efikasan sustav koordinacije kretanja plaća u cijelom javnom sektoru, među različitim pod-sektorima. Takav sustav je nešto lakše ostvariti u onim slučajevima gdje vlada ima mogućnost unilateralnoga odlučivanja o plaćama, no pregled iz Tablice 2 ukazuje na to da ne postoji jasno pravilo te da u oba osnovna modela postoje slučajevi koordiniranoga i nekoordiniranoga uređivanja plaća u javnom sektoru. Općenito, i javni sektor je u proteklih 30-ak godina zahvatio val decentralizacije kolektivnoga pregovaranja i sustava određivanja plaća. Decentralizacija sustava određivanja plaća i/ili kolektivnoga pregovaranja dijelom je vezana uz različite reforme javnoga sektora koje su se događale u tom periodu, a dijelom uz razvoj samih sustava industrijskih odnosa općenito. Primjerice, u Nizozemskoj je tijekom 1990-ih provedena značajna reforma modela određivanja plaća u javnom sektoru, i to tako da je uvedeno pravo na kolektivno pregovaranje na sektorskoj razini, koje je zamijenilo dotadašnji sustav unilateralnoga centralnog definiranja plaća. Ta je promjena omogućila socijalnim partnerima aktivniju ulogu u određivanju plaća, ali i rezultirala povećanjem unutrašnjih razlika u visini i kretanju plaća među različitim pod-sektorima. Slični procesi se mogu opaziti i u Češkoj i Španjolskoj u istom razdoblju. U Italiji je primjerice broj sektorskih ugovora u javnom sektoru povećan sa 8 na 12 (Bordogna i Pedersini, 2013).

Drugi važan čimbenik decentralizacije odlučivanja o plaćama u javnom sektoru jest širenje agencijskoga modela javne uprave. Agencijski model javne uprave podrazumijeva uvođenje više-manje nezavisnih agencija kojima je povjereno obavljanje određenih javnih poslova, što je u pojedinim državama pratilo i decentralizaciju odlučivanja o plaćama na razinu pojedine agencije, bilo da je menadžmentu agencije dana mogućnost unilateralnoga određivanja plaća bilo da je uvedeno

kolektivno pregovaranje na razini agencija. Najradikalniji primjer toga tipa decentralizacije jest Ujedinjeno Kraljevstvo, u kojem je provedena opsežna reforma državne uprave u razdoblju konzervativne vladavine (1979. do 1996.) u kojoj je izrazito centralizirani sustav određivanja plaća u javnom sektoru decentraliziran na razinu od oko 90 nezavisnih agencija, od kojih ima zaseban sustav klasifikacije radnih mjesta i koeficijenta (Bordogna i Pedersini, 2013). Čak i u Njemačkoj, koja je općenito zadržala jedan od najcentraliziranijih sustava uređivanja plaća, mogu se opaziti procesi decentralizacije. Najprije je 2003. godine tijelo koje je na nacionalnoj razini u pregovorima predstavljalo države (Bundesland) napustilo centralne nacionalne pregovore i pokrenulo vlastite pregovore za zaposlene u administraciji saveznih država. Nakon toga su neke savezne države, kao što su Berlin i Hesse, napustili zajedničke pregovore i pokrenuli samostalne pregovore samo za vlastite zaposlenike.

Uz decentralizaciju kolektivnoga pregovaranja/sustava određivanja plaća, u istom razdoblju se uočava i snažan trend individualizacije plaća u javnom sektoru. Snažan poticaj individualizaciji plaća u javnom sektoru dao je koncept *nove javne uprave (New Public Management – NPM)*, koji se javlja u Velikoj Britaniji i 1980-ih, a čiji je glavni cilj povećati učinkovitost u javnom sustavu te model upravljanja i vrednovanja javnoga sustava približiti modelima koji se standardno koriste u poslovnom svijetu. Ta koncepcija stavlja u prvi plan korisnike usluga javnoga sektora, odnosno građane, i njihova iskustva i potrebe. Model nastoji pronaći načine da se te usluge pružaju što učinkovitije i na što veće zadovoljstvo korisnika. Sam model ima više dimenzija i aspekata, koji se implementiraju kroz različite cikluse reformi pojedinih dijelova javnog sektora. Za pitanje radnih odnosa relevantna su dva aspekta. Jedan od njih je decentralizacija organizacije pružanja usluga, kroz formiranje različitih (lokalnih) agencija i pružatelja usluga kojima se daje određena autonomija, kako po pitanju organizacije tako i po pitanju upravljanja. U takvim agencijama se uvode upravljački modeli slični korporativnim modelima upravljanja te se mijenja način regrutacije upravljačkoga sloja, koji više počinje sličiti izboru i zapošljavanju menadžera u poslovnom sektoru. Drugi važan aspekt jest stavljanje naglaska na učinkovitost samih zaposlenika i njezino mjerenje pa posljedično i uvođenje sustava nagrađivanja temeljem učinkovitosti. To u konačnici vodi daljnjem odmicanju od kolektivnoga pregovaranja i statusno određenih (materijalnih) prava prema ugovornom odnosu, koji je rezultat individualnih pregovora. Naravno, to je

praćeno i izjednačavanjem radnoga statusa zaposlenika u takvim agencijama sa zaposlenicima u privatnom sektoru, što u konačnici rezultira značajnim smanjenjem broja i udjela zaposlenika javnoga sektora koji imaju poseban pravni status, različit od pravnoga statusa radnika u gospodarstvu. Implementacijom reformi koje su inspirirane ovom novom paradigmatom javne uprave, a koje su u različitom opsegu implementirane u velikom broju europskih zemalja tijekom posljednja tri desetljeća, javni sektor se sve više odmiče o klasičnoga weberijanskog birokratskog modela javne uprave i sve više se približava anglosaksonskom modelu.

Polazeći od navedenih karakteristika, može se prepoznati pet skupina zemalja u pogledu institucionalnih aranžmana koji formiraju sustav određivanja plaća u javnom sektoru<sup>7</sup>. Prvu skupinu čine zemlje takozvanoga „nordijskog modela“ (Danska, Finska i Švedska te Norveška koja nije članica EU-a). Glavno obilježje ovoga modela jest da je javni sektor dio općega sustava industrijskih odnosa te kada je u pitanju način određivanja plaća i njihovo kretanje, on čini jedinstvenu cjelinu zajedno s gospodarstvom. To prije svega znači da se plaće svih zaposlenih u javnom sektoru određuju kroz sustav kolektivnoga pregovaranja na dvije razine, sektorska razina i razina konkretnoga poslodavca. Pregovori na te dvije razine su usklađeni, što znači da se na sektorskoj razini ugovara opći okvir plaća i njihova kretanja, dok se konkretna prava i konkretni postotci porasta plaća ugovaraju na razini poslodavca ili neke skupine srodnih poslodavaca. Zajedničko ovom modelu jest i postojanje jedinstvenih ciklusa kolektivnoga pregovaranja za cijelo gospodarstvo, odnosno cijelo tržište rada. To znači da svi sektori iste godine, odnosno u istim ciklusima (svake dvije ili tri godine) provode kolektivno pregovaranje. U pojedinim državama u pojedinim ciklusima kolektivnoga pregovaranja postoji još i nacionalna razina pregovora kojima se ugovaraju među-sektorski okviri kretanja plaća, čime se osigurava koordinacija kretanja plaća na razini cijeloga gospodarstva, odnosno tržišta rada. U državama u kojima nema među-sektorskih pregovora koordinacija se osigurava kroz neformalna pravila, kao što je „slijeđenje obrasca ili primjera“. To konkretno znači da u pojedinom ciklusu kolektivnoga pregovaranja najprije pregovaraju „odabrani“ sektori,

što su u pravilu najznačajniji gospodarski sektori koji su izloženi međunarodnoj konkurenciji, koji postavljaju „normu“ za kretanje plaća u narednom razdoblju koju u pravilu slijede ostali sektori. Posljedično, u ovom modelu plaće u različitim sektorima tendiraju kretati se u istom smjeru sličnim tempom. Upravo ove zemlje su snažno doprinijele ranije citiranom nalazu prema kojem modeli u kojima se plaća u javnom sektoru određuje kroz kolektivno pregovaranje tendiraju imati manju razliku u plaćama između javnoga i privatnoga sektora. Navedeno je posljedica postojanja koordiniranoga sustava kolektivnoga pregovaranja.

Drugu skupinu čine države u kojima je još uvijek relativno jaka tradicija birokratskoga sustava uspostavljenoga u skladu s weberijanskim ideal-tipom. To su prije svega Austrija, Francuska, Luksemburg i Njemačka, ali u dobrom dijelu i Belgija. Glavno je obilježje ovoga modela značajno prisustvo unilateralnoga određivanja plaća za značajan dio ili čak sve zaposlene u javnom sektoru. Iako je u nekim od ovih država posljednjih godina uvedena mogućnost kolektivnoga pregovaranja o plaćama u javnom sektoru (npr. Francuska), to kolektivno pregovaranje nema automatsku pravnu snagu, pa stoga ima više ulogu savjetovanja s poslodavcem nego istinskoga kolektivnog pregovaranja. No, ipak u svim ovim državama postoje modaliteti i instrumenti za konzultacije sa predstavnicima radnika za sve zaposlene, a često značajan dio zaposlenih (npr. u Njemačkoj) jest dio ukupnoga sustava kolektivnoga pregovaranja. S obzirom na značajnu ulogu unilateralnoga određivanja plaća, sustav određivanja plaća u ovom modelu je visoko centraliziran, a zahvaljujući postojanju relativno koordiniranih sustava kolektivnoga pregovaranja u gospodarstvu uglavnom kroz mehanizam „slijeđena obrasca“ (npr. u Njemačkoj u pojedinom ciklusu kolektivnoga pregovaranja najprije pregovara sektor metalne i auto-industrije kojega onda slijede ostali sektori), kretanje plaća u javnom sektoru je relativno usklađeno s kretanjem plaća u gospodarstvu. S obzirom da se u ovoj skupini uglavnom nalaze zemlje koje inače spadaju u srednje-europski socijalno-partnerski model industrijskih odnosa u kojem je ključni mehanizam industrijskih odnosa sektorsko kolektivno pregovaranje, možemo zaključiti kako u njima postoji značajna razlika

<sup>7</sup> Autori koji su pokušali grupirati zemlje donekle se ne slažu oko klasifikacije pojedinih zemalja, odnosno obilježja pojedine skupine. Primjerice, Europska komisija (2014.) predlaže pet skupina, jednako kao i Bordogna i Pedersini, 2013, ali se klasifikacija zemalja u skupine donekle razlikuje kao i karakteristike pojedinih skupina. Najveća razlika se očituje u tome što je Europska komisija pokušala u jednu skupinu svrstati sve zemlje u kojima su implementirani neki aspekti modela nove javne uprave. S druge strane, Bordogna i Pedersini ne smatraju da je to presudan element modela određivanja plaća u tim državama, s obzirom da zahvaća samo manji dio zaposlenih. Naša klasifikacija se dominantno oslanja na onu koju su predložili Bordogna i Pedersini, iako oni u obzir uzimaju puno više kriterija od samoga modela određivanja plaća u javnom sektoru (npr. uzimaju u obzir i udio javnoga sektora u ukupnoj zaposlenosti, udio ženske radne snage itd.).

u sustavu industrijskih odnosa u gospodarstvu u odnosu na javni sektor.

Treću skupinu zemalja predstavljaju zemlje južne Europe: Cipar, Grčka, Italija, Malta, Portugal i Španjolska. Razina unutrašnje homogenosti ove skupine je znatno manja u odnosu na prethodne dvije skupine no ipak postoje određena zajednička obilježja i trendovi. Glavni trend koji se može opaziti unutar ove skupine jest porast važnosti kolektivnoga pregovaranja u javnom sektoru u posljednjih 20-ak godina. Iako u većini ovih država dio zaposlenih u javnom sektoru ima formalno poseban status karakterističan za činovnike, ipak u pravilu njihova plaća se ugovara kroz kolektivno pregovaranje. Primjerice, u Grčkoj je pravo na kolektivno pregovaranje za državne službenike uvedeno 1999. godine. U slično vrijeme i u Italiji se provode reforme koje jačaju kolektivno pregovaranje u javnom sektoru. Sindikalna gustoća u javnom sektoru je relativno visoka, pogotovo u odnosu na privatni sektor. Drugo zajedničko obilježje ovih zemalja jest izostanak stabilnoga i jasnoga sustava kolektivnoga pregovaranja za gospodarstvo, zbog čega ne postoje mehanizmi koordinacije među sektorima, pogotovo između javnoga sektora i gospodarstva. S obzirom na trend uspostave kolektivnoga pregovaranja u javnom sektoru, uz izostanak mogućnosti koordinacije s gospodarstvom, u tim zemljama se stječe dojam relativnoga jačanja pregovaračke pozicije zaposlenih u javnom sektoru.

Četvrtu skupinu čine države istočne Europe: Bugarska, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovačka. Glavno obilježje modela određivanja plaća u tim državama jest formalno postojanje mogućnosti i prava na kolektivno pregovaranje za zaposlene u javnom sektoru, ali se ta mogućnost rijetko i slabo koristi, primarno zbog slabosti sindikata, kako u smislu niske sindikalne gustoće, tako i u smislu političke snage i mogućnosti vršenja pritiska prema državi kao poslodavcu i političkim elitama. Stoga je kolektivno pregovaranje u ovim državama u javnom sektoru uglavnom nerazvijeno ili se odvija sporadično, samo u pojedinim sektorima ili pojedinim poslodavaca u javnom sektoru. Stoga, iako formalno postoji mogućnost kolektivnoga pregovaranja bez većih ograničenja stvarni mehanizam određivanja plaća je dominantno unilateralan. Zanimljivo je da je posljedica unilateralnoga određivanja plaća u tim državama uglavnom zaostajanje plaća u javnom sektoru za plaćama u privatnom. Stoga bi se moglo reći da je relativna pregovaračka moć zaposlenih u javnom sektoru u tim državama niska, pogotovo u odnosu na

zaposlene u privatnom sektoru, u kojima se također plaće dominantno određuju ili unilateralno ili kroz individualne pregovore između poslodavca i pojedinoga zaposlenika. Treba naglasiti da u ovaj model ne spada Slovenija, u kojoj postoji razvijen sustav kolektivnoga pregovaranja u javnom sektoru koji po svojim obilježjima ima elemente nordijskoga modela, s obzirom na razinu centralizacije, ali i elemente koordinacije s privatnim sektorom, u kojem je također razvijeno kolektivno pregovaranje na granskoj razini (vidi više u Stanojević i Poje, 2019).

Petu skupinu čine države u kojima je sistematski provedena reforma javnoga sektora u skladu s načelima novoga menadžmenta javne uprave, a čiji je najistaknutiji primjer Ujedinjeno Kraljevstvo. Glavna obilježja toga modela jest visoka razina decentralizacije javnoga sektora te relativno velika autonomija menadžmenta pojedinoga segmenta, odnosno agencije, u određivanju plaća zaposlenika. Zaposleni u javnom sektoru u pravilu nemaju poseban pravni status te su njihova prava i obveze regulirane na isti način kao i zaposlenih u gospodarstvu. Postoji razvijeno kolektivno pregovaranje, ali je ono decentralizirano. Sastavni dio kolektivnoga pregovaranja jest dogovor oko shema individualnoga nagrađivanja. Neki elementi ovoga sustava su implementirani i u drugim državama, kao što su Cipar, Irska, Italija i Nizozemska, zbog čega neki autori tendiraju sve ove države smjestiti u istu skupinu. No ipak je stupanj implementacije ovih principa u navedenim državama različit pa je među njima više razlika nego li sličnosti. U ovoj skupini se nalaze države koje inače pripadaju različitim modelima industrijskih odnosa u gospodarstvu, što znači da u većini njih postoje znatnije razlike u model industrijskih odnosa u javnom sektoru i gospodarstvu. Jedino za Ujedinjeno Kraljevstvo možemo reći da je ta razlika mala, odnosno da je primjena NPM-a industrijske odnose u javnom sektoru približio onima u gospodarstvu.

Na kraju možemo zaključiti da se u trima skupinama zemalja opaža visoka razina podudarnosti u modelu industrijskih odnosa u javnom sektoru i gospodarstvu, dok u dvjema skupinama postoje relativno veće razlike u institucionalnim aranžmanima između javnoga sektora i gospodarstva.

#### **4. SUSTAV ODREĐIVANJA PLAĆA U JAVNOM SEKTORU U REPUBLICI HRVATSKOJ I NJEGOVE MIJENE**

Iz perspektive modaliteta uređivanja plaća te uređivanja radnih odnosa, u Hrvatskoj možemo razlikovati tri donekle

različita segmenta javnoga sektora. Prvi segment čine državni službenici, drugi segment javne službe, a treći segment zaposlenici u tijelima i ustanovama regionalne i lokalne samouprave. U tim trima segmentima postoje donekle različiti modaliteti uređivanja radnih odnosa i visine plaća, te ostalih materijalnih prava.

Segment državnih službenika reguliran je Zakonom o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19). Prema odredbama toga Zakona, državni službenici imaju poseban status u odnosu na zaposlene u gospodarstvu, na koje se primjenjuje Zakon o radu. Naime, državni službenici se primaju u službu te se njihov status, prava i obveze uređuju rješenjem, a ne ugovorom o radu. Prema tome, državni službenici imaju status činovnika prema weberijanskom modelu birokracije jer je njihov položaj statusnoga, a ne ugovornoga karaktera. Sporovi poslodavca i državnoga službenika rješavaju se pred posebnim, službeničkim sudovima.

Državni službenici i namještenici imaju pravo na kolektivno pregovaranje, a kolektivnim ugovorima se reguliraju različita pitanja radnih odnosa, uključujući i elementa i način obračuna plaće i dodatke na plaću. Vezano uz plaću, valja naglasiti da se kolektivnim ugovorom ugovara osnovica plaće, a osnovna plaća se dobiva umnoškom koeficijenta složenosti posla i osnovice plaće te dodatka od 0,5% po godini staža<sup>8</sup>. Koeficijenti složenosti posla uređuju se uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, koju samostalno donosi Vlada. Iz navedenoga proizlazi da je plaća samo dijelom pod utjecajem kolektivnoga pregovaranja, s obzirom na to da se jedan element formule za izračun osnovne plaće nalazi u rukama poslodavca (koeficijenti). Dakle, plaća državnih službenika i njezino kretanje u situaciji „redovitoga stanja“ jest rezultat kolektivnoga pregovaranja, budući da se o osnovici plaće redovito kolektivno pregovara. Međutim, u „izvanrednim okolnostima“, Vlada ima mogućnost jednostrane odluke o kretanju plaća, što u pravilu znači da Vlada ima mogućnost jednostranoga zamrzavanja ili smanjivanja plaća, kroz izmjenu odgovarajuće uredbe koja određuje visinu koeficijentata složenosti posla za pojedino radno mjesto. Uz djelomično uređivanje osnovne plaće kroz ugovaranje osnovice plaće, kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike se uređuju dodatci

na plaću vezani uz rad u atipičnim situacijama (noćni rad, smjenski rad, rad vikendom, prekovremeni rad itd.), uvećanje koeficijenta temeljem radnoga staža, te dodatna materijalna prava, kao što je pravo na isplatu božićnica, regresa te različite isplate vezane uz socijalne situacije.

Drugi segment javnoga sektora čine zaposleni u javnim službama. Prava, dužnosti i radno-pravni položaj zaposlenih u javnim službama uređeni su Zakonom o plaćama u javnim službama (NN 27/01, 39/09). Za razliku od državnih službenika, status zaposlenih u javnim službama bitno je bliži statusu zaposlenih u gospodarstvu. To prije svega znači da zaposleni u javnim službama ne uživaju poseban radno-pravni status kakav imaju državni službenici, nego je njihov radno-pravni status izjednačen sa statusom zaposlenih u gospodarstvu, te se većina pitanja vezanih uz njihov radno-pravni status regulira općim zakonom o radu. Valja napomenuti da se pojedina pitanja koja imaju posljedice na radno-pravni status regulira i nizom dodanih zakona, koji reguliraju pojedine djelatnosti unutar javnih službi (primjerice to su posebni zakoni koji reguliraju sektor znanosti i visokog obrazovanja, zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, zakon o zdravstvenoj djelatnosti, zakoni koji reguliraju kulturnu djelatnost itd.). Sporovi između zaposlenika u javnim službama i njihovih poslodavaca, koji su najčešće javne ustanove, rješavaju se pred redovnim sudovima.

Kada je u pitanju uređivanje materijalnih i drugih prava zaposlenih u javnim službama, sustav je sličan onome u segmentu državnih službenika. To znači da javni službenici imaju pravo kolektivnoga pregovaranja, kojim se dijelom uređuje i pitanje osnovne plaće i dodatka na osnovnu plaću. No, kao i u slučaju državnih službenika i namještenika, kolektivno se pregovara samo o pitanju osnovice plaće, dok je osnovna plaća rezultat umnoška koeficijenta složenosti posla, a kojeg utvrđuje Vlada jednostranom odlukom u vidu uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, i osnovice plaće, te dodatka od 0,5% po godini staža. Prema odredbama Zakona o plaćama u javnim službama (NN 27/01, 39/09) o osnovici plaće se pregovara za svaku kalendarsku godinu, u prethodnoj godini. Akosindikati javnih službi i Vlada ne postignu dogovor o osnovici plaće, primjenjuje se ista osnovica kao u prethodnoj godini. Dakle, kao i u slučaju državnih službenika, u situaciji „redovitih okolnosti“ de facto

<sup>8</sup> Dodatak na plaću po godini staža izravna je operacionalizacija weberijanskoga principa birokracije prema kojem plaća činovnika ovisi o položaju i stažu.

osnovna plaća se utvrđuje kroz kolektivno pregovaranje. No, u „izvanrednim okolnostima“ Vlada ima mogućnost jednostranoga utjecaja na visinu plaća kroz izmjene unilateralne odluke o izmjeni uredbe kojom se uređuju koeficijenti složenosti poslova.

Teoretska mogućnost jednostranoga utjecaja Vlade na visinu plaća i u segmentu državnih službenika i u segmentu javnih službi u situaciji „izvanrednih okolnosti“ se i realizirala, kada je Vlada Zorana Milanovića početkom 2013. godine donijela odluku o linearnom smanjivanju plaća u javnom sektoru, uključujući i državnu upravu i javne službe, za tri posto što je provela izmjenom odgovarajućih uredbi kojima se uređuju koeficijenti složenosti poslova (Večernji list, 2013.). Kada su u pitanju javne službe, treba istaknuti da se kolektivno pregovaranje provodi na dvjema razinama: na razini svih javnih službi potpisuje se temeljni kolektivni ugovor za javne službe, kojim se uređuju zajednička pitanja i prava koja se odnose na sve zaposlene u svim javnim službama, bez obzira na pojedini sektor djelatnosti. Tim kolektivnim ugovorom se uređuje i zajednička osnovica za izračun osnovne plaće. Na taj način se osigurava među-sektorsko usklađivanje visine plaća, odnosno njihovo kretanje. Međutim, osim temeljnoga kolektivnog ugovora za sve javne službe postoji praksa potpisivanja i granskih kolektivnih ugovora za pojedine sektore unutar javnih službi (osnovno školstvo, srednje školstvo, znanost i visoko obrazovanje, zdravstvo i zdravstvena skrb, socijalna skrb, kultura te mirovinsko osiguranje)<sup>9</sup>. Takav sustav dvorazinskoga kolektivnog pregovaranja uspostavljen je početkom 2000-ih, te se uz povremene „raspade“ održava do danas. Povremeno „raspadanje“ sustava odnosi se na situacije u kojima se rok važenja temeljnog kolektivnog ugovora razlikovao od roka važenja granskih kolektivnih ugovora, zbog čega je bilo potrebno ključne odredbe temeljnog ugovora ponovo ugovarati i u granskim kolektivnim ugovorima. To je za posljedicu imalo neusklađenosti u sadržaju i pravima koja su ugovorena u temeljnom te pojedinim granskim kolektivnim ugovorima, odnosno, promjena neke odredbe u temeljnom kolektivnom ugovoru često nije značila da se ista jednako primjenjuje u svim pod-sektorima. Sustav je ponovo „uređen“ tijekom pregovora za potpisivanje kolektivnih ugovora krajem 2012. godine, kada je ponovo usklađena ročnost temeljnoga i granskih kolektivnih ugovora, kao i struktura zajedničkih prava (više o ovome vidi u Bagić, 2016.).

Granskim kolektivnim ugovorima se reguliraju posebna pitanja za pojedinu djelatnost, koja u nekim slučajevima zadiru i u pitanje osnovnih plaća jer se ugovaraju posebni dodaci za „specifičnosti“ posla svih ili pojedinih skupina zaposlenika u tom sektoru. No, interpretacija tih „specifičnosti“ dovodi do ugovaranja horizontalnih granskih dodataka za sve zaposlenike u nekom segmentu javnih službi, čime se dijelom derogira funkcija temeljnoga kolektivnog ugovora. Naime, model dvo-razinskog kolektivnog pregovaranja u javnom sektoru ima smisla samo ako se na višoj razini (temeljni kolektivni ugovor) uređuje kretanje plaća, a na drugoj razini posebna pitanja oko organizacije rada i eventualno nekih specifičnih kompenzacija za pojedina radna mjesta u sektoru. Ako se na granskoj razini može pregovarati o dodacima za cijeli sektor javnih službi, tada pregovori na višoj razini nemaju smisla i dovoljni bi bili pregovori samo na razini pojedine djelatnosti unutar javnih službi. A to bi moglo rezultirati razlikama u plaćama za slična radna mjesta u različitim djelatnostima, što bi se moglo objasniti samo razlikama u „pregovaračkoj“ sposobnosti sindikata.

Takav razvoj događaja obilježio je drugu polovinu 2019. godine. Počelo je sa zdravstvenim sektorom, kada je u jesen 2019. godine potpisan dodatak Kolektivnoga ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja kojim su svi zaposleni u tom sektoru dobili linearno povećanje od tri posto na posebne uvjete rada, dok je medicinsko osoblje (liječnici, medicinske sestre, tehničari) dobili dodatno uvećanje za četiri posto na ime posebne odgovornosti za život. Takvom odredbom granskoga kolektivnog ugovora plaće u jednom sektoru su rasle za većinu zaposlenih u tom sektoru, a nisu za zaposlene u ostalim sektorima javnih službi. Popuštanje Vlade pritiscima zdravstvenih sindikata potom je rezultiralo novim valom specifičnih sektorskih zahtjeva. Najprije su obrazovni sindikati tražili povećanje koeficijenta za 6,11% za sve zaposlene u osnovnim i srednjem školstvu, te stručno i tehničko osoblje u znanosti i visokom obrazovanju. Nakon višetjednog štrajka, u konačnici je Vlada krajem 2019. godine popustila tim zahtjevima, te obećala za većinski dio zaposlenika u obrazovanju (učitelji i nastavnici) korigirati koeficijent složenosti poslova, a za preostali dio zaposlenih (stručne službe i tehničko osoblje) je potpisan dodatak granskim kolektivnim ugovorima kojim se regulira poseban dodatak na plaću za taj dio zaposlenika. Nakon što je popustila obrazovnim

<sup>9</sup> Kolektivni ugovor za mirovinsko osiguranje je de facto kućni kolektivni ugovori, ali je dio istog sustava kolektivnog pregovaranja unutar javnih službi.

sindikativima, Vlada je po istom modelu povećala plaće i za dio policijskih službenika potpisom posebnog sporazuma sa policijskim sindikatima.

Treći segment čine zaposleni u tijelima i ustanovama regionalne i lokalne samouprave. Među njima valja razlikovati službenike u tijelima lokalne i regionalne samouprave, čija su prava regulirana Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN [86/08](#), [61/11](#), [04/18](#), [112/19](#)), te ostale zaposlenike u ustanovama kojima su osnivači jedinice lokalne ili regionalne samouprave. Službenici u tijelima lokalne i regionalne samouprave imaju status uređen slično kao državni službenici, što znači da oni kao i državni službenici ne potpisuju ugovor o radu te se redovito radno pravo na njih primjenjuje u ograničenom opsegu. Kao i državni službenici, službenici u tijelima lokalne i regionalne samouprave imaju pravo kolektivnoga pregovaranja. Po analogiji s nacionalne razine, može se govoriti i o javnim službenicima zaposlenim u ustanovama lokalne i regionalne samouprave, koji imaju status sličan statusu javnim službenicima na nacionalnoj razini, što znači da je njihov odnos s poslodavcem reguliran ugovorom o radu te da se na njih primjenjuje opći zakon o radu<sup>10</sup>. Stoga i oni, naravno, imaju pravo na kolektivno pregovaranje. No, valja naglasiti da prema dostupnim podacima plaće samo manjeg dijela zaposlenih u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, bez obzira da li se radi o lokalnim/regionalnim službenicima ili zaposlenima u javnim službama na lokalnoj/regionalnoj razini, su ugovorene kolektivnom pregovaranjem. Upravo činjenica da ne postoji razvijen sustav kolektivnoga pregovaranja ovaj segment javnog sektora čini relativno homogenim iz ove perspektive. Naime, u ovom segmentu dominira potpuno unilateralno određivanje plaća. Izuzetak je tek nekoliko većih gradova (npr. Zagreb, Rijeka, Pula i sl.) u kojima postoji razvijena praksa kolektivnoga pregovaranja, bilo za sve zaposlene, kako u lokalnim tijelima tako i u ustanovama čiji je osnivač jedinica lokalne/regionalne samouprave, bilo za pojedini segment zaposlenih (npr. zaposlene u dječjim vrtićima). U 2014. godini ukupna pokrivenost svih zaposlenika jedinica lokalne i regionalne samouprave je procijenjena na oko 18%, od čega najveći dio otpada na Grad Zagreb (Bagić, 2016.). Posljedično, u ovom segmentu nema nikakve koordinacije ni među jedinicama lokalne/regionalne samouprave niti u odnosu na središnju državu.

<sup>10</sup> Na lokalnoj i regionalnoj razini javne službe se zapravo dominantno odnose na pred-školski odgoj i obrazovanje, s obzirom da su vrtići u potpunosti u nadležnosti lokalne samouprave, te sektor kulture, s obzirom da su jedinice lokalne samouprave često osnivači kulturnih ustanova kao što su književnice, kazališta i slično.

## 5. ZAKLJUČAK

Temeljem prikupljenih podataka o modelima određivanja plaća u javnom sektoru u Europskoj uniji te odnosu plaća u javnom i privatnom sektoru nameće se glavni zaključak: unutar Europske unije ne postoji jedinstven model ili norma koja bi određivala odnos između plaća u javnom i privatnom sektoru ili način određivanja plaća u javnom sektoru. Svaka država ima relativno specifičan model uređivanja prava i radno-pravnoga položaja zaposlenih u javnom sektoru, sukladno vlastitoj tradiciji uređenja javne uprave i pružanja javnih usluga. Generalno se može prepoznati pet relativno različitih tipova institucionalnih aranžmana uređivanja statusa, plaća i drugih prava zaposlenih u javnom sektoru unutar Europske unije.

Teorijska teza o tome kako bi plaće u javnom sektoru trebale biti niže u odnosu na plaće u privatnom sektoru zbog teorijski pretpostavljenoga nižeg rizika od nezaposlenosti nije prihvaćena i ustaljena empirijska norma. Dapače, u brojnim državama, i to upravo onima koje imaju dugu tradiciju kapitalističkoga ekonomskog sustava i liberalne demokracije, postoji upravo obrnuti odnos te su plaće u javnom sektoru nerijetko više od plaća u privatnom sektoru, a nije rijetkost i da zaposleni u javnom sektoru uživaju posebne privilegije u smislu radno-pravnoga statusa.

Naš pregled pokazuje i da su sustavi automatske indeksacije plaća zaposlenih u javnom sektoru, bilo da su plaće bile vezane uz inflaciju ili kretanje troškova života bilo da su bile vezane uz kretanje plaća u gospodarstvu, iznimka.

Nadalje, analiza pokazuje da se u velikoj većini zemalja Europske unije materijalna prava i visina plaća u javnom sektoru ugovara i regulira kroz instrumente industrijskih odnosa. Dapače, pregled trendova pokazuje jačanje kolektivnoga pregovaranja kao instrumenta za uređivanje plaća i materijalnih prava zaposlenih u javnom sektoru, a ne slabljenje tih instrumenata. Naime, u nekoliko država koje su imale unilateralni model uređivanja plaća zaposlenih u javnom sektoru on se mijenja u korist kolektivnoga pregovaranja ili barem obveznoga savjetovanja sa socijalnim partnerima. U tim državama ujedno raste udio zaposlenih u javnom sektoru koji imaju pravo na kolektivno pregovaranje i pravo na štrajk, odnosno, raste udio zaposlenih koji nemaju status javnih službenika kojima su takva prava oduzeta ili znatno ograničena.

Temeljem opisanih karakteristika pet modela institucionalnih aranžmana uređivanja statusa i plaća zaposlenih

u javnom sektoru u Europskoj uniji, Hrvatsku bi prema obilježjima modela određivanja plaća u javnom sektoru mogli svrstati u skupinu zajedno sa zemljama južne Europe, puno prije nego s ostalim zemljama istočne Europe. Naime, za razliku od većine istočnoeuropskih država, kolektivno je pregovaranje u Hrvatskoj u javnom sektoru razvijeno i ima značajan utjecaj na plaće u javnom sektoru, iako načelno postoje mehanizmi za unilateralni utjecaj države na plaće u javnom sektoru kroz izmjenu uredbi koje određuju koeficijente složenosti posla. Ono je visoko centralizirano i koordinirano unutar javnoga sektora (s iznimkom lokalne i regionalne samouprave), ali ne postoje nikakvi instrumenti koordinacije s gospodarstvom, s obzirom da u privatnom sektoru ne postoji jedinstven i koordiniran sustav kolektivnoga pregovaranja (vidi u Bagić, 2019). U javnom sektoru je sindikalna gustoća značajno veća nego u privatnom te su sindikati javnoga sektora relativno centralizirani i koordinirani, što znatno jača njihovu pregovaračku poziciju prema državi.



## LITERATURA

- Antón, J., de Bustillo, R. (2015) Public-private sector wage differentials in Spain. An updated picture in the midst of the Great Recession. *Investigación Económica* 74:292, 115-157.
- Bagić, D. (2010) *Industrijski odnosi u Hrvatskoj - društvena integracija ili društveni sukob*. Zagreb: Tim press.
- Bagić D. (2016) Obilježja kolektivnog pregovaranja u Republici Hrvatskoj: usporedba javnog sektora i gospodarstva. U: Barjašić Špiler L. and Radeka I. (ur.) *Utjecaj kolektivnih ugovora na prava radnika u RH*. Zagreb: Matica hrvatskih sindikata; 107–61.
- Bagić, D. (2019) Croatia: stability amidst heterogeneous collective bargaining patterns. U: Muller, T; Vandaele, K; Waddington, J. *Collective bargaining in Europe: toward and endgame*. Brussels: European Trade Union Institute; 93-108.
- Bordogna, L. & Pedersini, R. (2013.). Public sector industrial relations in transition. U: European Commission. *Industrial relations in Europe 2012*. Brussels: European Commission.
- Campos, M.M., Depalo, D., Papapetrou, E. et al. (2017) Understanding the public sector pay gap. *IZA J Labor Policy* 6, 7 (2017). <https://doi.org/10.1186/s40173-017-0086-0>
- De Castro F., Salto M. i Steiner H. (2013) *The gap between public and private wages: new evidence for the EU*. Brussels: European Commission; Economic Papers No 508.
- European Commission (2014) *Government wages and labour market outcomes*. Brussels: European Commission; Occasional Papers No 190.
- ILO (2015) *Collective bargaining in the public sector services in the European Union*. Geneva: International Labor Office; Working paper – WP 309.
- Lausev, J. (2014) What has 20 years of public–private pay gap literature told us? Eastern european transitioning vs. Developed economies. *Journal of Economic Survey* 28:3, 516-550 doi: 10.1111/joes.12039
- Nikolic, J. (2017) *Wage policies in the public sector during wholesale privatization*. IZA World of Labor 2017: 388 doi: 10.15185/izawol.388
- Muller, T. i Schulten, Th. (2015.). *The public-private sector pay debate in Europe*. Brussels: European trade union institute; Working papers 2015.08.
- Schulten T. i Müller T. (2015) European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining. U: Lehndorff S. (ur.). *Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited*. Brussels: ETUI, 331-363.
- Stanojević, M i Poje, A. (2019) Slovenia: organised decentralisation in the private sector and centralisation in the public sector. U: Muller, T; Vandaele, K; Waddington, J. *Collective bargaining in Europe: toward and endgame*. Brussels: European Trade Union Institute; 545-562.
- Treu, T. (1987) *Public service labour relations: Recent trends and future prospects. A comparative survey of seven industrialized market economy countries*. Geneva: ILO.
- Večernji list (2013). *Milanović: Smanjit ćemo 3% bruto plaće u javnom sektoru!*. Večernji list, 19. ožujak 2013.
- Visser, J., (2019) *ICTWSS: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2014*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam.
- Vladislavljevic, M. (2017) The public sector wage premium and fiscal consolidation in Serbia. *Economic Annals* 62, 111-133. doi: 10.2298/EKA1715111V.



## II.

# USKLAĐIVANJE PLAĆA U JAVNIM SLUŽBAMA S PLAĆAMA U PRIVREDI

**Matija Kroflin, mag. oec.**

Autor je zaposlenik Nezavisnoga sindikata znanosti i visokoga obrazovanja te je bio savjetnik Pregovaračkoga odbora sindikata javnih službi za višekratne pregovore o visini osnovice u razdoblju od 2017. do 2020.

## 1. UVOD

Kao što je istaknuto u prethodnom poglavlju, na razini EU-a ne postoji jedinstven model ili norma određivanja odnosa između plaća u javnom sektoru i privredi, a nepostojanje sustavne koordinacije između visine i dinamike kretanja plaća u javnom sektoru i privredi u RH može se pripisati činjenici da u privredi zapravo ne postoji jedinstven i koordiniran sustav kolektivnoga pregovaranja, a s kojim bi se povezao ili na njega naslonio sustav kolektivnoga pregovaranja u javnom sektoru.

Ipak, kolektivno pregovaranje u javnom sektoru u Hrvatskoj je u usporedbi s drugim istočnoeuropskim zemljama Europske unije razvijeno i ima značajan utjecaj na plaće u javnom sektoru te je u razdoblju od 2009. do 2017. Hrvatska imala definiran svojevrsan model usklađivanja plaća u javnom sektoru s plaćama u privredi.

U nastavku ovoga teksta, kao i u prethodnom poglavlju, javni sektor se definira u užem smislu (javne i državne službe), kao područja djelatnosti prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti (NKD): O – Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje, P – Obrazovanje i Q – Djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi. Takva pojednostavljena i ne baš precizna definicija javnoga sektora (ova područja uključuju i privatne inicijative unutar tih područja, a ne uključuju primjerice znanstvena istraživanja koja se financiraju javnim novcem) posljedica je same kodifikacije NKD-a, odnosno nametnuta je javno dostupnim izvorima podataka.

S druge strane, privreda se u ovom radu definira kao sva ostala područja NKD-a (osim gore spomenutih O, P i Q područja). Termin privreda koristi se po uzoru na terminologiju dokumenata kojima su različite vlade RH i sindikati javnih službi u razdoblju 2009. do 2017. pokušali uskladiti dinamiku i visinu plaća u javnom sektoru s dinamikom i visinom plaća u ostalim djelatnostima u zemlji (koje su nazvali privredom).

Model usklađivanja plaća koji je postojao u Hrvatskoj, odnosio se na uži segment javnoga sektora, odnosno na javne službe (zdravstvo, obrazovanje, znanost, socijalna skrb, kultura) te se temeljio na uskladbi visine i dinamike kretanja osnovice za izračun plaća zaposlenika u javnim službama, s visinom i dinamikom kretanja prosječnih plaća u privredi. Indirektno, harmonizacijom razine prava, reperkusije modela usklađivanja plaća u javnim službama su se dobrim dijelom protezale i na zaposlene u državnim službama, no heterogenost toga dijela javnoga sektora i nepostojanje jedinstvene osnovice za

sve zaposlene u državnim službama, usložnjavaju analizu toga dijela javnoga sektora te se stoga u nastavku teksta situacija u državnim službama ispušta iz analize i fokus je na analizi dokumenata koje su potpisivali sindikati javnih službi i različite vlade.

Također, potrebno je istaknuti kako uz promjene u osnovici postoje i druge bitne promjene koje su utjecale na visinu plaća, no detaljniji ulazak u, primjerice, analizu sektorskih dodataka na osnovnu plaću ili pak samo pitanje koeficijentata složenosti poslova, znatno bi premašio dosege ovoga rada te se stoga analiza u nastavku teksta sužava na pitanje osnovice u javnim službama kao instrumenta linearnoga usklađivanja plaća u javnim službama.

Dakle, glavni motiv ovoga teksta jest pokušati kronološki objasniti i dokumentirati što se s osnovicom za izračun bruto plaće u javnim službama događalo od 2006. godine (u koju sežu prvi dokumenti na kojima je poslije, tijekom 2009. i 2011., kreiran model usklađivanja s privredom) do početka 2020. godine, što je definirano dokumentima koje su potpisivali sindikati javnih službi i predstavnici vlasti u razdoblju 2006. do 2020. te kako je model usklađivanja plaća u javnim službama s plaćama u privredi u razdoblju od 2009. do 2017. bio zamišljen i zašto nije zaživio u praksi.

## 2. KRONOLOGIJA PREGOVARANJA VLADE I SINDIKATA JAVNIH SLUŽBI O OSNOVICI

Tablica 1. donosi prikaz ključnih dokumenta koji reguliraju visinu osnovice od 2006. do kraja 2020. S obzirom na to da je riječ o velikom broju dokumenta, a čije je razumijevanje potrebno staviti i u širi kontekst ekonomskih zbivanja i odnosa među socijalnim partnerima, nastavak teksta donosi detaljniji uvid u svaki od navedenih dokumenta s posebnim naglaskom na one kroz koje se pokušalo uspostaviti svojevrsan mehanizam usklađivanja plaća u javnim službama s plaćama u privredi.

**Tablica 1 Pregled ključnih dokumenta s utjecajem na visinu osnovice u javnim službama**

Datum potpisivanja	Naziv dokumenta	Efekt	Stupanje efekta na snagu od:	Visina osnovice
23. 11. 2006.	<b>Sporazum o osnovici za plaće u javnim službama</b>	Povećanje osnovice: 6 % u 2007.	1. 1. 2007.	<b>4.819,66 kn</b>
		6 % u 2008.	1. 1. 2008.	<b>5.108,84 kn</b>
		6 % u 2009.	1. 1. 2009.	<b>5.415,37 kn</b>
1. 4. 2009.	<b>Odluka o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama</b>	Smanjenje osnovice za 6 % od travnja 2009.	1. 4. 2009. - 31. 12. 2016.	<b>5.108,84 kn</b>
13. 5. 2009.	<b>Dodatak Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama</b>	Definira osnovne elemente modela uskladbe		
26. 10. 2011.	<b>Izmjene i dopune Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama</b>	Razrađuje model iz Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama		
7. 12. 2011.	<b>Arbitražna odluka</b>	Potvrđuje sadržaj Izmjena i dopuna Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama		
28. 12. 2012.	<b>Vjerodostojno tumačenje Izmjena i dopuna Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama</b>	Pojašnjava nastupanja određenih obveza po Izmjenama i dopunama Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama		
29. 12. 2016.	<b>Odluka o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama</b>	Povećanje osnovice za 2 % od 1. siječnja 2017.	1. 1. 2017.	<b>5.211,02 kn</b>
31. 8. 2017.	<b>Odluka o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama</b>	Povećanje osnovice za 2 % od 1. kolovoza 2017.	1. 8. 2017.	<b>5.315,24 kn</b>
30. 11. 2017.	<b>Odluka o isplati materijalnih prava i drugih naknada i o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama</b>	Povećanje osnovice za 2 % od 1. studenoga 2017.	1. 11. 2017.	<b>5.421,54 kn</b>
27. 11. 2018.	<b>Sporazum o osnovici za plaće u javnim službama</b>	Povećanje osnovice: 3 % od 1. siječnja 2019.	1. 1. 2019.	<b>5.584,19 kn</b>
		2 % od 1. rujna 2019.	1. 9. 2019.	<b>5.695,87 kn</b>
5. 12. 2019.	<b>Dodatak Temeljnog kolektivnog ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama</b>	Povećanje osnovice: 2 % u siječnju 2020.	1. 1. 2020.	<b>5.809,79 kn</b>
		2 % u lipnju 2020.	1. 6. 2020.	<b>5.925,99 kn</b>
		2 % u listopadu 2020.	1. 10. 2020.	<b>6.044,51 kn</b>

Izvori: Dokumenti navedeni u drugoj koloni Tablice 1.

## **2.1. Sporazum o osnovici za plaće u javnim službama – 2006. godina**

Vlada i sindikati javnih službi 23. studenoga 2006. potpisali su *Sporazum o osnovici za plaće u javnim službama (Sporazum)* (URL 22) po kojem je osnovica trebala rasti za 6 posto godišnje u 2007., 2008. i 2009. godini. Navedeni Sporazum nije definirao nikakvo usklađivanje plaća s kretanjem plaća u gospodarstvu. Sporazum je konzumiran i osnovica je povećana tri puta po 6 posto.

Sporazum je bio potpisan na neodređeno vrijeme, a članak 2. stavak 1. je glasio: *Ukoliko tijekom provedbe ovog Sporazuma nastupe značajnije promjene makroekonomskog okruženja prema podacima Državnog zavoda za statistiku, tj. inflacija 4,5 % i više na godišnjoj razini, a rast BDP-a 6 % i više na godišnjoj razini, svaka stranka – potpisnica ovog Sporazuma ima pravo zahtijevati pregovore za izmjenu i dopunu ovog Sporazuma.*(URL 22: 2)

Tijekom 2008. godine zabilježen je snažan rast cijena te je godišnja stopa inflacije prema podacima Državnoga zavoda za statistiku (DZS) iznosila 6,1 posto. S obzirom na to, a imajući u vidu čl. 2. stavka 1. stvoreni su uvjeti za pregovore za izmjenu i dopunu ovoga Sporazuma. Pregovori su pokrenuti te je u okviru njih Vlada RH tražila da se osnovica ne poveća u siječnju 2009. za 6 posto, no pregovori nisu urodili plodom jer sindikati nisu htjeli pristati na odustajanje od prije ipregovaranoga povećanja osnovice a da se ne definiraju uvjeti vraćanja te osnovice u budućnosti (URL 23).

Kako dogovor nije postignut, osnovica je u siječnju ipak povećana za 6 posto, odnosno na razinu od 5.415,37 kn. Nakon toga, 27. ožujka 2009. donesen je *Zakon o osnovici plaće u javnim službama* (URL 9) čiji je čl. 2. glasio:

*Osnovicu plaće u javnim službama određuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom.*

Dodatno, čl. 3. je glasio:

*Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaju važiti odredbe članka 5. stavka 2. i 3. Zakona o plaćama u javnim službama (»Narodne novine«, br. 27/01.) i sve odredbe drugih zakona, kolektivnih ugovora i drugih sporazuma, bez obzira na njihov naziv i potpisnike, kojima je propisana osnovica plaće u javnim službama, odnosno način njenog određivanja, a koji su doneseni na temelju Zakona o plaćama u javnim službama ili na bilo kojem drugom pravnom temelju.*

Sukladno navedenom, u travnju 2009., u jeku prvih naznaka ozbiljnih negativnih reperkusija globalne recesije na domaće gospodarstvo, Vlada RH je, jednostrano, osnovicu od 5.415,37 kn spustila na prijašnju razinu (iz 2008. godine) od 5.108,84 kune (URL 10).

Time je Vlada RH Zakonom prebrisala prethodne napore da se razvije proces kolektivnoga pregovaranja i da se pitanje visine osnovice rješava isključivo kroz kolektivno pregovaranje. Naime, sukladno čl. 5. *Zakona o plaćama u javnim službama* (URL 8) još je 2001. godine bilo zakonski propisano da se osnovica za izračun plaće utvrđuje kolektivnim ugovorom, a iznimno, ako se osnovica za izračun plaće ne utvrdi do donošenja državnoga proračuna, onda osnovicu utvrđuje Vlada.

## **2.2. Dodatak Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama – 2009. godina**

Sindikati su na gore navedene postupke Vlade RH u svibnju 2009. odgovorili štrajkom i najavom prosvjeda pred lokalne izbore, a rezultat sindikalnih aktivnosti bilo je definiranje *Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama* (u daljnjem tekstu: *Dodatak*) (URL 2) od 13. svibnja 2009. godine.

Taj dokument je udario temelje modela usklađivanja plaća u javnim službama s drugim plaćama u zemlji. Kao prvo, njime se ugovorilo vraćanje osnovice na razinu od 5.415,37 kn (povećanje za 6 posto, kako bi se osnovica vratila na razinu s početka 2009.) kada se ostvari određeni ekonomski oporavak, odnosno kada stopa rasta realnoga bruto domaćega proizvoda (BDP-a) na međugodišnjoj razini u dvama uzastopnim tromjesečjima prosječno bude 2 ili više posto.

Drugo, ugovorila se dinamika vraćanja relativnih odnosa cijene rada (tzv. pariteta) između mjesečne bruto plaće početnika s VSS-om u javnoj službi (koeficijent složenosti poslova 1,25) te prosječne mjesečne nominalne bruto plaće u RH na odnos koji je između te dvije veličine postojao prije krize, odnosno koji je postojao na razini prosjeka cijele 2008. godine. Kako ne bi došlo do pretjeranih financijskih efekata takva usklađivanja, ugovoreno je da se ta uskladba odvija u dvije faze. Prva uskladba trebala je nastupiti 6 mjeseci nakon vraćanja osnovice na razinu od 5.415,37 kn, a druga 5 mjeseci nakon prve uskladbe.

Treće, ugovoren je mehanizam konvergencije, odnosno korigiranja osnovice i pregovaranja o njezinoj visini nakon što se uskladba završi. Sukladno tom dijelu Dodatka, 11 mjeseci nakon druge uskladbe osnovica se

trebala povećati za međugodišnji rast prosječne bruto plaće u RH u zadnjih 6 mjeseci za koje postoje objavljeni podatci DZS-a te za dodatni dodatak od 1,5 posto. Nakon toga, ugovoreno je da će Vlada RH i sindikati javnih službi svake godine povećavati osnovicu za isti iznos koliko raste i prosječna plaća u RH uz dodatak o kojem će se pregovarati i tako sve do kraja 2016. godine, u kojoj treba biti postignut paritet između plaće visoke stručne spreme (VSS) početnika u javnoj službi i prosječne plaće u RH od 92 : 100, odnosno ugovoreno je da plaća VSS početnika u javnoj službi treba doseći 92 posto prosječne plaće u zemlji.

Također, vremenski su definirana i određena interventna povećanja osnovice za slučaj da se u nekom roku ne ispune uvjeti za korekciju osnovice, ali se definira i mogućnost revizije samoga Dodatka za slučaj da se stvari u ekonomskoj sferi dodatno pogoršaju. Revizija se predviđala u nekoliko slučajeva:

- Ako masa sredstava za plaće korisnika državnih proračuna prijeđe više od 11 posto BDP-a na godišnjoj razini u 2011. i 2012.
- Ako realni BDP u dvama uzastopnim tromjesečjima u prosjeku tijekom 2009. zabilježi pad veći od 5 posto, tijekom 2010. pad veći od 0,5 posto ili tijekom 2011. i 2012. pad veći od 1 posto.

U tom je kontekstu važno naglasiti i da su ugovorne strane definirale da se u slučaju kada nije moguć dogovor oko revizije, provede arbitraža koju su obje strane obvezne prihvatiti. Time se dodatno željelo osigurati reviziju od eventualne opstrukcije od strane bilo kojega potpisnika Dodatka i osigurati primjenjivost i održivost samoga Dodatka (URL 2).

### **2.3. Izmjene i dopune Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama**

Hrvatska tijekom 2010. nije izašla iz recesije, dapače, sukladno gore prikazanim uvjetima za reviziju Dodatka, realni BDP je tijekom 2009. godine pao više od 5 posto, a tijekom 2010. godine više od 0,5 posto, prosječno u dvama uzastopnim tromjesečjima, te su se po tim objema osnovama ispunili uvjeti za reviziju Dodatka. Sukladno tomu, Vlada RH i sindikati javnih službi pristupili su pregovorima i definiranju novoga okvira te 26. listopada 2011. dogovorili i treći dokument, *Izmjene i dopune Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama* (Izmjene i dopune) (URL 5).

S obzirom da navedene Izmjene i dopune nije potpisao Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi Hrvatske, a koji je sudjelovao u pregovaračkom odboru sindikata javnih službi, formirana je arbitraža (URL 20) te je 7. prosinca 2011. donesena Arbitražna Odluka (URL 1) kojom je potvrđen sadržaj Izmjena i dopuna.

Kao i Dodatak, Izmjene i dopune su definirale uvjete povrata osnovice na razinu iz siječnja 2009., odnosno na iznos od 5.415,37 kn. Što se tiče usklađivanja plaća s privredom, u njima se prešlo s praćenja odnosa plaća u javnim službama i u cijeloj zemlji (kako je definirano u Dodatku) na praćenje odnosa plaća u javnim službama i privredi, koja je definirana kao ponderirani prosjek plaća svih područja djelatnosti prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti (NKD) osim područja *Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje* (NKD područje O), područja *Obrazovanje* (NKD područje P) i područja *Zdravstvene zaštite i socijalne skrbi* (NKD područja Q), a za izračun i dostavu tih podataka svim potpisnicima Izmjena i dopuna, zadužen je DZS.

Nasuprot plaći u privredi, mjera kretanja plaća u javnim službama bila je bruto plaća VSS početnika u javnim službama koja je Izmjenama i dopunama definirana kao umnožak važeće osnovice za izračun plaća u javnim službama i koeficijenta složenosti poslova 1,25<sup>1</sup>.

Izmjene i dopune su potpisane na rok od pet godina uz mogućnost pristupa produljenju za dodatnih godinu dana, a s obzirom na karakter kolektivnoga ugovora na njih se odnosila i produljena primjena od tri mjeseca. Kako Vlada RH nije pristupila produljenju, Izmjene i dopune su vrijedile do 26. siječnja 2017. te se može reći da je u Hrvatskoj postojalo, na određenim pokazateljima definirano i u određenoj mjeri predvidivo, usklađivanje plaća u javnom sektoru s plaćama drugih u društvu od 13. svibnja 2009. do 26. siječnja 2017. (URL 5)

S obzirom na recesijsko vrijeme kroz koje se važenje Dodatka i Izmjena i dopuna provlačilo, uvjeti za konzumaciju prava po tim dokumentima, prema mišljenju sindikata, nastupili su godinu dana prije isteka njihova važenja (tek početkom 2016.), dok je Vlada RH zauzela stav kako Izmjene i dopune nisu pravno valjani dokument te da uvjeti za ispunjenje prava po njima nisu uopće nastupili za vrijeme njihova važenja, odnosno do 26. siječnja 2017. U nastavku teksta detaljnije se prikazuju argumenti jedne i druge strane.

<sup>1</sup> Sukladno čl. VIIc, stavku 1. Izmjena i Dopuna (URL 5), nakon linearnoga smanjenja koeficijenta složenosti poslova u ožujku 2013. (URL 30) navedeni koeficijent iznosi 1,2125.

Važno je napomenuti da su i Izmjene i dopune, baš kao i Dodatak, pružale mogućnost revizije te u slučaju nemogućnosti dogovora, obveznu arbitražu. Revizija je bila moguća u slučaju da pad BDP-a u dvama uzastopnim tromjesečjima bude veći od 1 posto što je bila situacija od 2. kvartala 2012. do 3. kvartala 2013., no reviziji se nije pristupilo (URL 5).

### 3. KAKO JE ZAMIŠLJENO USKLAĐIVANJE PLAĆA U JAVNIM SLUŽBAMA S PRIVREDOM

S obzirom na značaj Dodatka i Izmjena i dopuna u kontekstu broja zaposlenika u zemlji na čije su se plaće ti dokumenti odnosili, u nastavku teksta detaljnije se opisuje kako je model koji iz njih proizlazi bio zamišljen.

Iz teksta Izmjena i dopuna može se zaključiti da je jedna od glavnih svrha bila da se Dodatak iz 2009. promijeni u skladu s recesijskim stanjem ekonomije od 2009. do 2011. te da se dodatno razradi i bolje precizira usklađivanje plaća u javnom sektoru s plaćama u drugim dijelovima društva. Model se temeljio na četiri faze definirane u samoj preambuli Izmjena i dopuna u kojoj je stajalo:

*...ugovorne strane konstatiraju da je svrha Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama (u daljnjem tekstu Dodatak) osigurati dugoročno primjerenu i pravednu cijenu rada u javnim službama u razdoblju nakon izlaska iz gospodarskih teškoća, što uključuje četiri faze:*

1. očuvanje postojeće razine plaća i standarda zaposlenika u vrijeme krize i recesije.
2. vraćanje osnovice za plaće koja je vrijedila za mjesec siječanj 2009. godine.
3. vraćanje pariteta između plaća u javnim službama i prosječne bruto plaće u privredi koji su bili u 2008. godini.
4. dogovor o ostvarenju ciljane cijene rada i dinamici njenoga dostizanja (konvergencija). (URL 5: 1)

#### 3.1. Očuvanje postojeće razine plaća – 1. faza

Iako osnovica nije smanjivana nakon travnja 2009., prva faza zapravo nije ispunjena. Izmjene i dopune su zaštitile razinu osnovice od pada ispod 5.108,84 kn, no, plaće zaposlenima u javnim službama umanjivane su na druge

načine.

Primjerice, plaće su umanjene jednostranom promjenom koeficijenta složenosti poslova u ožujku 2013. (URL 30). U želji da se javni rashodi usklade sa slomom javnih prihoda tijekom krize, Vlada je kroz *Zakon o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža* (URL 12) tijekom 2014. te kasnijom *Uredbom o Izmjeni Zakona* (URL 13) i tijekom 2015. svim zaposlenima u javnim službama ukinula dodatke od 4, 8 i 10 posto na godine radnoga staža (4 posto za 20 – 29 godina, 8 posto za 30 – 34 godine i 10 posto za više od 35 godina staža). Kroz kasnije pregovore o granskim kolektivnim ugovorima Vlada je potpisivanje ugovora uvjetovala izbacivanjem toga dodatka iz svih ugovora te je time to pravo nakon 2015. prestalo egzistirati unutar sustava javnih službi, no zadržano je unutar sustava državnih službi<sup>2</sup>.

Standard zaposlenika narušen je i ukidanjem i smanjenjem određenih materijalnih prava. Primjerice, *Zakonom o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama* (URL 11) Vlada RH je uskratila isplatu božićnice u 2012. i 2013. te isplatu regresa u 2013., *Uredbom o Izmjenama i dopunama Zakona o uskrati* (URL 31) navedeno je produženo na 2014., a novim *Zakonom* (URL 14) i na 2015. godinu.

Uz takva gore spomenuta horizontalna umanjivanja plaća i materijalnih prava koja su se odnosila na sve zaposlene u javnim službama, u promatranom su razdoblju smanjivana prava specifično i po pojedinim dijelovima javnih službi. Primjerice, u sustavu prosvjete Zaključkom Vlade od 19. srpnja 2012. (URL 33) ukinuto je dugogodišnje uvećanje koeficijenta od 3, 5, 7 i 9 posto po godinama radnoga staža (3 posto za 1 – 9 godina, 5 posto za 10 – 19 godina, 7 posto za 20 – 29 godina i 9 posto za više od 35 godina staža) za radna mjesta 1. vrste (VSS radna mjesta) u osnovnim i srednjim školama.

Međutim, isto tako na ovaj nižoj razini, odnosno unutar pojedinih dijelova javnih službi kao što su prosvjeta, zdravstvo i socijalna skrb, u promatranom razdoblju dolazilo je i do specifičnih povećanja plaća i materijalnih prava koja su za neke kategorije zaposlenika u određenoj mjeri kompenzirala linearna smanjenja koja su se događala na razini svih zaposlenih u javnim službama. Primjerice, u sustavu prosvjete koeficijenti učitelja i nastavnika tijekom 2013. nisu smanjeni za 3 posto, kao u ostatku javnih službi, već je kao svojevrsna kompenzacija za ukidanje dodataka od 3, 5, 7 i 9 posto kod tih radnih

<sup>2</sup> Vidi čl. 39. Kolektivnoga ugovora za državne službenike i namještenike (URL 7).



mjesta koeficijent složenosti poslova 2013. povećan za 2,5 posto (URL 31). Takvih primjera u prosvjeti bilo je još, kao i u drugim dijelovima javnih službi no njihova detaljnija analiza prelazi okvire ovoga teksta.

Ono što se može zaključiti jest da su horizontalna umanjenja plaća i materijalnih prava od strane Vlade RH, a mimo procedura kolektivnoga pregovaranja, dovela do fragmentacije u kretanju plaća među pojedinim dijelovima javnih službi, ali i među pojedinim radnim mjestima unutar samih specifičnih dijelova javnih službi. Primjerice, samo na gore spomenutom primjeru promjene koeficijenta u prosvjeti tijekom 2013., jasno je da su početnici, oni bez puno godina radnoga staža u prosvjeti, prošli bolje nego početnici u drugim dijelovima javnih službi, ali isto tako je jasno da su oni s puno godina radnoga staža prošli gore nego oni s puno godina radnoga staža u drugim segmentima javnih službi. Blago povećanje koeficijenta nije im kompenziralo smanjenje dodatka od 9 posto.

### **3.2. Vraćanje osnovice na razinu iz siječnja 2009. – 2. faza**

Druga je faza bila ključni dio Izmjena i dopuna i predviđala je vraćanje osnovice na razinu iz siječnja 2009. godine te su se na nju vremenski nadograđivale sve ostale predviđene korekcije osnovice, odnosno treća i četvrta faza. Međutim, ni taj dio Izmjena i dopuna nije ispunjen.

Prema tumačenjima sindikata iz 2015. uvjeti za vraćanje osnovice nastupili su s 4. prosincem 2015., odnosno s objavom priopćenja *Procjena tromjesečnog bruto domaćeg proizvoda* (priopćenje br. 12.1.1/3.) na mrežnim stranicama DZS-a. Naime, nakon što je prethodno DZS u priopćenju br. 12.1.1/2 od 4. rujna 2015., objavio kako je BDP u drugom tromjesečju 2015. realno i na međugodišnjoj razini (drugo tromjesečje 2015. u odnosu na drugo tromjesečje 2014.) porastao za 1,2 posto, priopćenje br. 12.1.1/3 od 4. prosinca 2015. pokazalo je da je BDP po istim parametrima u trećem tromjesečju 2015. porastao za 2,8 posto. Prosjek ta dva uzastopna tromjesečja čini 1,99948 posto, odnosno 2 posto (zaokružen na prvu i na drugu decimalu).

#### **3.2.1. Zašto Vlada 2016. godine nije povećala osnovicu za 6 posto – pitanje stope rasta BDP-a**

Priopćenja u kojima DZS objavljuje podatke o kvartalnom kretanju BDP-a uvijek iskazuju stope rasta realnoga

BDP-a zaokružene na jednu decimalu. Također, u svima važnim državnim dokumentima poput *Plana Proračuna (URL 4) ili Smjernica ekonomske i fiskalne politike (URL 21)* stopa rasta se iskazuje na jednu decimalu. Sukladno tomu, bilo je relativno iznenađujuće kada je još za vrijeme Vlade premijera Milanovića ključan argument za neispunjenje druge faze Izmjena i dopuna bio upravo taj da rast na treću decimalu nije bio 2 posto ili više.

Naime, uz to što nije uobičajeno da se o stopi rasta raspravlja na drugu ili treću decimalu, to nije ni smisljeno jer su korekcije privremenih podataka o visini kvartalnoga BDP-a pravilo, a ne iznimka, te su često vrlo značajne, katkad i u visini do cijeloga postotnog poena. Primjerice, iako su gore spomenuta Priopćenja DZS-a od 4. rujna 2015. i 4. prosinca 2015. ukazivala na stopu rasta od 1,2 posto u drugom tromjesečju 2015. i 2,8 posto u trećem tromjesečju 2015., recentno priopćenje DZS-a (priopćenje br. 12.1.1/3.) od 27. studenoga 2019. pokazuje kako je stopa rasta u drugom tromjesečju 2015. iznosila 1,9 posto, a u trećem tromjesečju 2015. 3,9 posto, odnosno noviji podatci pokazuju kako je prosječna međugodišnja stopa rasta u ta dva kvartala iznosila 4 posto, a ne 2 posto, kako su ukazivali tada aktualni podaci.

Međutim, neovisno o činjenici da privremeni podatci DZS-a nisu precizni i nema ih smisla promatrati na nekoliko decimala, upravo je taj argument za neispunjenje obveza po drugoj fazi Izmjena i dopuna prevladavao krajem 2015. godine. No, čak i uz pretpostavku da je taj argument bio valjan, on se nije mogao dugo održati jer je već s idućim kvartalom prosjek dva uzastopna kvartala rasta BDP-a, prema tadašnjim podacima, iznosio 2,4 posto. Sukladno tomu, Vlada premijera Oreškovića mogla je teoretski odgoditi povećanje osnovice teoretski samo za jedan kvartal, ne i duže.

#### **3.2.2. Zašto Vlada 2016. godine nije povećala osnovicu za 6 posto – pitanje pravne valjanosti Izmjena i dopuna**

Godinu 2016. obilježila je politička nestabilnost te se u prvih deset mjeseci koliko je trajala Vlada premijera Oreškovića (od čega je posljednjih četiri mjeseca bila tehnička) nije ozbiljno razgovaralo o povećanju osnovice po osnovi Izmjena i dopuna. Formiranjem Vlade premijera Plenkovića u listopadu 2016., pod kraj te godine, Vlada imenuje Pregovarački odbor (URL 15) i počinju ozbiljniji pregovori koji su spojeni s pregovorima o novom Temeljnem kolektivnom ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama (TKU). Ti pregovori ne rezultiraju rješenjem (detaljnije o tome u nastavku

teksta) i postaje jasno kako Vlada RH neće podići osnovicu na razinu od 5.415,37 kn, kako to predviđaju Izmjene i dopune.

Naime, Vladini pregovarači zauzeli su stav kako Dodatak i Izmjene i dopune imaju određenih pravnih problema te kako Vlada RH želi ponuditi rješenje koje će prevenirati moguće buduće tužbe protiv Vlade RH (URL 34).

Argument o pravnoj dvojbenosti Dodatka i Izmjena i dopuna u krajnju je ruku bio neobičan i nikad adekvatno obrazložen. Naime, Dodatak i Izmjene i dopune su potvrđeni kao pravno važeći dokumenti kroz Temeljni kolektivni ugovor. Primjerice, u čl. 51. TKU-a iz 2010. stajalo je:

*Ugovorne strane zajednički utvrđuju da su Dodatak Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama od 13. svibnja 2009. godine te sve njegove izmjene i dopune ili novi sporazumi koji se na njega nastavljaju ili iz njega proizlaze te Sporazum o dodacima na plaću u obrazovanju i znanosti od 25. studenoga 2006. godine važeći dokumenti koji se primjenjuju na način i u rokovima određenim tim samim dokumentima.*" (URL 26: 13)

Nadalje, Izmjene i dopune kreirala je Vlada RH premijerke Kosor te su u kreiranju toga dokumenta sudjelovali i sami ministri Vlade premijera Plenkovića, poput ministra Zdravka Marića i potpredsjednice Vlade Martine Dalić. U konačnici ministar Marić je jedan od potpisnika Arbitražne odluke kojom su Izmjene i dopune usvojene (URL 1).

Važno je istaknuti da pravnu valjanost tih dokumenata nije u pitanje dovodila ni Vlada RH premijera Milanovića. Naime, kako bi se dio financijski značajnih obveza za Vladu RH premijera Milanovića odgodio te kako bi se preciznije definiralo kada određene obveze točno stupaju na snagu, Vlada RH i sindikati javnih službi 28. prosinca 2012. potpisali su *Vjerodostojno tumačenje Izmjena i dopuna* (URL 32).

Čak ni Vlada premijera Oreškovića očigledno nije imala sumnje jer je, iako tek formalno, za pregovaranje o tim dokumentima ipak formirala službeni Pregovarački odbor Vlade RH (URL 16). Da je dokumente smatrala pravno dvojbenim onda vjerojatno ne bi formirala Pregovarački odbor za pregovaranje o njima.

Sindikati su isticali kako su argumenti Vlade RH o pravnoj nevaljanosti neodrživi te su svoje stajalište

testirali i sudskim putem. Uvid u dvije od nekoliko dosad drugostupanjskih presuda<sup>3</sup> pokazuje kako su Izmjene i dopune pravno valjani kolektivni ugovor te da su ispunjeni uvjeti za isplatu uvećane osnovice za razdoblje od siječnja 2016. do siječnja 2017.

S obzirom na takva stajališta sudova za očekivati je da bi sindikati mogli krenuti u masovne tužbe, a vjerojatno će se tom valu priključiti i pojedini zaposlenici koji nisu članovi sindikata, što bi u konačnici moglo imati bitno veće financijske efekte na javne financije od samoga ispunjenja prava iz Izmjena i dopuna tijekom 2016. Dakle, u konačnici bi efekt mogao biti potpuno suprotan od onoga koji je Vlada RH htjela ostvariti, a to je neispunjenje obveze povećanja osnovice za 6 posto od siječnja 2016. te preveniranje mogućih sudskih tužbi po toj osnovi.

### **3.3. Vraćanje pariteta na razinu iz 2008. – 3. faza**

Treća faza prema Izmjenama i dopunama direktno se nastavlja na drugu fazu, odnosno ona je trebala biti konzumirana tek nakon što dođe do povrata osnovice na razinu iz siječnja 2009. S obzirom da osnovica nije povećana tijekom 2016. ova faza nije ispunjena, no, u nastavku prikazujemo neke ključne elemente koji su definirani u okviru ove faze.

Čl. IV Izmjena i dopuna glasi:

*Točno šest mjeseci nakon objave podatka iz članka III ovih Izmjena i dopuna ugovorne strane utvrdit će odnos (kvocijent) pariteta između:*

- 1. pariteta mjesečne osnovne bruto plaće početnika s VSS-om u javnim službama prosječno za dvanaest mjeseci (koeficijent 1,25) u odnosu na prosječnu mjesečnu nominalnu bruto plaću u privredi u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini i*
- 2. istog pariteta iz prethodne alineje u 2008. godini, a sve prema podacima Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske.*

*U slučaju smanjenja pariteta u odnosu na 2008. godinu osnovica za obračun plaća korigirat će se od prvog sljedećeg mjeseca nakon utvrđene razlike na način da se ista uveća za polovicu utvrđene razlike između pariteta i za polovicu projekcije očekivanog postotnog rasta*

<sup>3</sup> Vidi: Županijski sud u Bjelovaru (Poslovni broj GŽ R-117/2018-4) i Županijski sud u Splitu (Poslovni broj GŽ R-161/2019-2). Prema informacijama kojima raspolaže Nezavisni sindikat znanosti i visokoga obrazovanja na dan 3. veljače 2020. od ukupno 50 podignutih pilot tužbi toga Sindikata do kraja 2019. doneseno je 10 pozitivnih, pravomoćnih presuda u korist članova Sindikata i ni jedna negativna presuda.

prosječne bruto plaće u privredi RH u tekućoj godini, s ciljem očuvanja pariteta iz 2008. godine.

Nakon pet mjeseci od početka primjene korigirane osnovice, sukladno prethodnom stavku, osnovica će se uvećati za preostalih 50 % utvrđene razlike između pariteta i za polovicu projekcije očekivanoga rasta prosječne bruto plaće u privredi RH u tekućoj godini, s ciljem očuvanja pariteta iz 2008. godine.

Projekciju rasta plaća na temelju podataka o plaćama i tekućih gospodarskih kretanja ugovorne strane odredit će dogovorom. Ako se dogovor ne postigne, projekciju će odrediti Arbitražno vijeće sukladno proceduri iz članka o Arbitražnom vijeću iz ovih Izmjena. (URL 5: 3)

Suština ove faze sastojala se u vraćanju relativnoga odnosa između orijentacijske vrijednosti za plaće u javnim službama (VSS početnik u javnoj službi) i plaće u privredi na razinu koja je vrijedila 2008. godine. Taj se relativni odnos definirao u obliku pariteta, odnosno kao udio plaće VSS početnika u javnoj službi u prosječnoj plaći privrede. Čl. VIIb, stavak 3. Izmjena i dopuna definirao je da je navedeni paritet u 2008. iznosio 87,9 :1 00, odnosno prosječna osnovna plaća VSS početnika u javnoj službi tijekom 2008. bila je 87,9 posto prosječne plaće u privredi u toj godini (URL 5).

Dakle, sukladno predmetnom čl. IV, stavak 1. Izmjena i dopuna, nakon što je u prosincu 2015. nastupila obveza Vlade da vrati osnovicu na razinu iz siječnja 2009. godine, šest mjeseci nakon toga sindikati javnih službi i Vlada trebali su utvrditi koliko iznosi trenutni paritet sukladno čl. IV stavak 1. Izmjena i dopuna.

Dana 2. lipnja 2016. sindikati javnih službi su uputili Vladi RH službeni dopis za organiziranje sastanka radi utvrđivanja pariteta<sup>4</sup>, međutim, Vlada na taj poziv sindikata nije odgovorila.

### **3.4. Konvergencija prema ciljanoj cijeni rada – 4. faza**

Četvrta faza definirana čl. V pretpostavljala je daljnju promjenu osnovice i nastavak na treću fazu na način da paritet konvergira željenoj razini od 95 : 100 (razlika u odnosu na Dodatkom definiran željeni paritet od 92 : 100 je posljedica toga da se u Izmjenama i dopunama definira odnos s prosječnom plaćom u privredi (koja je

niža od prosječne plaće u zemlji), a u Dodatku je to bio odnos s prosječnom plaćom u cijeloj zemlji) (URL 5).

Konvergencija prema paritetu od 95 : 100 trebala je krenuti 11 mjeseci od drugoga koraka usklađivanja kroz treću fazu, što bi padalo izvan redovnoga roka trajanja Izmjena i dopuna, odnosno nakon 26. siječnja 2017. do kada su Izmjene i dopune bile na snazi.

Međutim, čl. V. propisivao je (isto kao i Dodatak) kako proces konvergencije završava najkasnije krajem 2016. godine uspostavljanjem relativne cijene rada u omjeru od 95 : 100 prosječno za cijelu 2016. godinu (URL 5).

## **4. KRETANJE OSNOVICE OD 2016. DO 2020.**

Kao što je već prije istaknuto, što zbog objektivno kompliciranih političkih razloga, a što zbog ignoriranja Izmjena i dopuna od strane vlasti, o obvezi Vlade da poveća osnovicu za 6 posto početkom 2016. počelo se službeno i ozbiljno razgovarati tek krajem te godine te se povezalo s pregovorima o TKU-u u javnim službama (URL 27) čije je važenje istjecalo 12. prosinca 2016. U okviru tih pregovora, činilo se da bi moglo doći do određenoga dogovora. Naime, Vlada je u okviru pregovora izrazila spremnost za povećanje osnovice od tri puta po 2 posto tijekom 2017. Sindikati su pak tražili da se osnovica u 2017. poveća dva puta za 3 posto uz argumentaciju da bi u tom slučaju članovi sindikata mogli prihvatiti određenu okvirnu nagodbu za dospjelo pravo povećanja osnovice u 2016. za 6 posto te kroz tu nagodbu ukupno potraživanje za 2016. smanjiti sa 6 na 3 posto (URL 24).

Isto tako Vlada RH je, iako ističući pravnu dvojbenost Izmjena i dopuna, ipak bila spremna ponuditi svojevrsnu kompenzacija za 2016. u iznosu od 200 milijuna kuna (URL 24).

Iako je taj iznos bio nerazmjerni ukupnom iznosu povećanja osnovice za 6 posto (cca 1,4 mlrd kuna), tom ponudom Vlada je ipak indirektno priznala da postoji neki dug za 2016. godinu. Takva je situacija otvarala prostor da se kroz daljnje pregovore možebitno dođe do kompromisa i potpisa novoga TKU-a koji bi regulirao novu razinu osnovice i riješio pitanje osnovice za 2016. godinu.

Međutim, pregovori na kraju nisu uspješno okončani jer je Vlada u konačnici predložila rješenje koje sindikalna

<sup>4</sup> Dokument dostupan na zahtjev.

strana nije mogla potpisati. Naime, Vlada je 12. prosinca 2016. predložila Izmjene i dopune TKU-a<sup>5</sup> koje bi bile privremenoga karaktera i regulirale bi određeno povećanje osnovice tijekom 2017. godine.

No, čl. 3. tih Izmjena i dopuna glasilo je:

*Potpisom ovih Izmjena i dopuna, ugovorne strane utvrđuju nespornom osnovicu za obračun plaće u javnim službama u 2016. u iznosu od 5.108,84 kune, kako je bila uređena odredbom članka 3. Zakona o osnovici plaće u javnim službama i utvrđena Dodatkom Sporazuma o osnovici za plaće u javnim službama od 13. svibnja 2009. godine te njegovim izmjenama i dopunama.*

Dodatno, čl. 51.b glasilo je:

*Kako se tijekom važenja Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama od 13. svibnja 2009. godine te njegovih izmjena i dopuna za vrijeme dok su isti bili na snazi i primjenjivi nisu ostvarili uvjeti za korekciju osnovice plaće u javnim službama, ...*

Navedene odredbe zapravo govore kako nisu nastupile nikakve obveze povećanja osnovice tijekom 2016. što je za sindikate bile neprihvatljivo. U konačnici, čak da su sindikati takav dokument i potpisali, to ne bi umanjilo pravo svakoga pojedinog zaposlenika da tuži za dospjelo povećanje osnovice od 6 posto tijekom 2016. godine.

S druge strane, sindikati državnih službi nisu imali ugovoren povrat osnovice na identičan način kao i sindikati javnih službi te Vlada RH prema njima nije imala obveze za 2016. godinu (URL 25).

Stoga su 23. prosinca 2016. sindikati državnih službi potpisali s Vladom RH *Izmjene i dopune Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike* (URL 6) kojim je reguliran porast osnovice u 2017. godini za 2 posto od 1. siječnja, dodatnih 2 posto od 1. kolovoza i još 2 posto od 1. studenoga. Iako sindikati javnih službi nisu imali potpisan nikakav dokument koji im jamči povećanje osnovice u 2017., istu razinu osnovice za siječanj 2017. Vlada RH jednostranom je Odlukom (URL 17) definirala i za sustav javnih službi.

Početak 2017. pregovori sindikata javnih službi i Vlade RH oko novoga TKU-a se nastavljaju te se 9. ožujka 2017. zaključuje privremeni TKU (URL 28) s važenjem do 1. kolovoza 2017. kojim su produžena prava iz staroga TKU-a, no nije regulirana razina osnovice. Cilj privremenoga ugovora bio je stvoriti dodatan vremenski

okvir da se kroz pregovore o novom TKU-u regulira i pitanje osnovice te sklopi novi, kvalitetan TKU. Kako su pregovori o tom novom TKU-u okončani tek krajem 2017., Vlada RH još je dva puta tijekom 2017. visinu osnovice u javnim službama usklađivala s visinom osnovice u državnim službama svojim jednostranim odlukama krajem kolovoza (URL 18) i krajem studenoga 2017. (URL 19).

Zaključivanjem novoga TKU-a 7. prosinca 2017. (URL 29) definirano je kako će Vlada RH i sindikati javnih službi o visini osnovice pregovarati svake godine prije donošenja smjernica ekonomske i fiskalne politike za naredno razdoblje. Pritom nisu unaprijed definirani nikakvi okviri, metodologija niti model pregovaranja.

Tijekom 2018. ponovno su vođeni pregovori koji nisu urodili plodom te je nakon prijetnji štrajkom i otvaranja kolektivnoga spora, kroz proces mirenja, a da bi se prevenirao štrajk u javnim službama, krajem studenoga potpisan *Zaključak mirenja* (URL 35) između Vlade i sindikata javnih službi kojim je definirano povećanje osnovice za 3 posto od 1. siječnja 2019. te dodatnih 2 posto od 1. rujna 2019.

Na dan 5. prosinca 2019., nakon što su prosvjetni sindikati okončali najdulji štrajk u povijesti RH, potpisan je *Dodatak TKU-u* (URL 3) kojim je regulirano povećanje osnovice u siječnju 2020. za 2 posto, u lipnju 2020. za dodatnih 2 posto te u listopadu 2020. za još 2 posto.

<sup>5</sup> Dokument dostupan na zahtjev.

## 5. ZAKLJUČAK

Analiza modela usklađivanja plaća koji je postojao tijekom razdoblja 2009. – 2017., pokazuje da u trenutku kreiranja toga modela potpisnici nisu očekivali da bi kriza u RH mogla biti toliko duboka i toliko dugotrajna kao što je bila. Rokovi usklađivanja koje su Izmjene i dopune predviđale protezali su se kroz pet godina u kojima se osnovica trebala korigirati postupno i kroz nekoliko faza u odnosu na plaće u privredi. Međutim, recesija je sve te rokove sabila u tek jednu – 2016. godinu. U toj je godini cjelokupni proces usklađivanja plaća trebao završiti, međutim, ni financijski, ni politički to nije bilo izvedivo. Nažalost, rješenje se u okviru socijalnoga dijaloga nije uspjelo pronaći ni za povećanje osnovice za 6 posto u 2016., za što su bile ispunjene formalne pretpostavke sukladno Izmjenama i dopuna, a kako su sindikati pokazivali određenu dozu spremnosti na kompromis u vezi s time, bilo je vrlo vjerojatno moguće pronaći i fiskalno održivo rješenje.

S današnjega aspekta pristup Vlade RH, koja je obvezu povećanja osnovice za 2016. zapravo odlučila ignorirati, teško je opravdati. Njezini pravni argumenti za neispunjenje obveza u 2016., sudeći po dosadašnjoj sudskoj praksi, bili su pogrešni, a svojim pristupom sigurno je dugoročno i snažno narušila odnose i povjerenje između sindikata javnih službi i Vlade RH. Kronologija sporazuma koji reguliraju visinu osnovice od 2006. godine do 2020. godine pokazuju da socijalno partnerstvo i kolektivno pregovaranje, očigledno, u kriznim vremenima nije u stanju iznjedriti kompromisne ishode. Vlada RH poseže za zakonima kojima derogira prethodne dogovore i kolektivne ugovore ili se pak oglašuje o obveze po kolektivnim ugovorima te stvar prepušta sudovima. S druge strane, sindikati pribjegavaju svojoj najradikalnijoj metodi, štrajkovima, kako bi zaštitili postojeće ili povećali interese svojih članova.

Promjena vlasti i ekonomski oporavak tijekom 2016. i 2017. nisu iskorišteni u smjeru građenja novoga, kvalitetnijega odnosa koji bi doveo do eventualne promjene takvih obrazaca ponašanja socijalnih partnera.

## LITERATURA

URL 1. Arbitražna odluka (2011.). <http://www.hssms-mt.hr/umbraco/uploads/pdf/arbitazna%20odluka%20potpis%20paraf.%202011.pdf>. Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 2. Dodatak Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama (2009.). [http://www.nsz.hr/datoteke/19-20/dokumenti/Dodatak\\_Sporazumu\\_o\\_osnovici.pdf](http://www.nsz.hr/datoteke/19-20/dokumenti/Dodatak_Sporazumu_o_osnovici.pdf). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 3. Dodatak Temeljnom kolektivnom ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama (2019.). [http://www.nsz.hr/datoteke/19-20/Dodatak\\_TKU\\_20191209135728320.pdf](http://www.nsz.hr/datoteke/19-20/Dodatak_TKU_20191209135728320.pdf). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 4. Državni proračun – Arhiva (1998.-2017.). <https://mfin.gov.hr/proracun-2020/drzavni-proracun-arhiva/610>. Pristupljeno 4. siječnja 2020.

URL 5. Izmjene i dopune Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama (2011.). [http://www.nsz.hr/sites/default/files/izmjene\\_i\\_dopune\\_dodatka\\_sporazumu\\_0.pdf](http://www.nsz.hr/sites/default/files/izmjene_i_dopune_dodatka_sporazumu_0.pdf). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 6. Izmjene i dopune Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike (2016.). [https://www.sdsln.hr/wp-content/uploads/2014/05/Izmjene\\_i\\_dopune\\_Kolektivnog\\_ugovora\\_za\\_drzavne\\_sluzbenike\\_i\\_namjestenike\\_23122016.pdf](https://www.sdsln.hr/wp-content/uploads/2014/05/Izmjene_i_dopune_Kolektivnog_ugovora_za_drzavne_sluzbenike_i_namjestenike_23122016.pdf). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 7. Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike (2017.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_11\\_112\\_2630.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_11_112_2630.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 8. Odluka o proglašenju Zakona o plaćama u javnim službama (2001.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001\\_03\\_27\\_472.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_03_27_472.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 9. Odluka o proglašenju Zakona o osnovici plaće u javnim službama (2009.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009\\_03\\_39\\_872.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_03_39_872.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 10. Odluka o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama (2009.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009\\_04\\_40\\_908.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_04_40_908.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 11. Odluka o proglašenju Zakona o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (2012.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_12\\_143\\_3026.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_143_3026.html). Preuzeto 4. siječnja

2020.

URL 12. Odluka o proglašenju Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (2014.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_03\\_41\\_725.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_03_41_725.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 13. Uredba o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (2014.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_12\\_157\\_2962.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_12_157_2962.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 14. Odluka o proglašenju Zakona o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (2015.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_36\\_734.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_36_734.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 15. Odluka o izmjeni Odluke o pokretanju postupka pregovora o sklapanju Izmjena i dopuna sporazumu o osnovici plaće u javnim službama i imenovanju pregovaračkog odbora Vlade Republike Hrvatske (2016.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016\\_11\\_101\\_2157.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_11_101_2157.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 16. Odluka o pokretanju postupka pregovora o sklapanju Izmjena i dopuna Sporazuma o osnovici plaće u javnim službama i imenovanju pregovaračkog odbora Vlade Republike Hrvatske (2016.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016\\_03\\_24\\_668.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_03_24_668.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 17. Odluka o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama (2016.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016\\_12\\_123\\_2691.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_12_123_2691.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 18. Odluka o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama (2017.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017\\_08\\_87\\_2076.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017_08_87_2076.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 19. Odluka o isplati materijalnih prava i drugih naknada i o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama (2017.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_11\\_118\\_2722.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_11_118_2722.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 20. Priopćenje sa 163. sjednice Vlade RH (2011.). <https://vlada.gov.hr/vijesti/priopcenje-sa-163-sjednice-vlade-rh/14265>. Pristupljeno 4. siječnja 2020.

URL 21. Smjernice ekonomske i fiskalne politike – Arhiva (2007.-2019.). <https://mfin.gov.hr/pristup-informacijama/publikacije/smjernice-ekonomske-i-fiskalne-politike-zavod-za-makroekonomske-analize-i-planiranje/546?trazi=1&=&page=1>. Pristupljeno 4. siječnja 2020.

URL 22. Sporazum o osnovici za plaće u javnim službama (2006.). <http://www.nsz.hr/datoteke/Sporazum%20o%20osnovici%20za%20place%20u%20javnim%20sluzbama.pdf>. Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 23. Sindikati odlučno odbijaju smanjenje plaća (2009.). <https://www.moj-posao.net/Savjet/67856/Sindikati-odlucno-odbijaju-smanjenje-placa/2/>. Pristupljeno 4. siječnja 2020.

URL 24. Sindikati spremni na kompromis, ali samo ako Plenković pristane na povećanje plaća za šest posto, a tu je i pitanje isplate 200 milijuna kuna... (2016.). <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/sindikati-spremni-na-kompris-ali-samo-ako-plenkovic-pristane-na-povecanje-placa-za-sest-posto-a-tu-je-i-pitanje-isplate-200-milijuna-kuna.../5361095/>. Pristupljeno 4. siječnja 2020.

URL 25. Sporazum o izmjenama i dopunama Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u državnim službama od 23. ožujka 2009. godine (2012.). [https://www.sindikatpolicije.hr/storage/upload/web\\_struktura/sporazum\\_o\\_izmjenama\\_i\\_dopunama\\_dodatka\\_sporazumu\\_o\\_osnovici\\_za\\_place\\_u\\_drzavnim\\_sluzbama\\_od\\_23\\_ozujka\\_2009\\_godine\\_02082012\\_103452.pdf](https://www.sindikatpolicije.hr/storage/upload/web_struktura/sporazum_o_izmjenama_i_dopunama_dodatka_sporazumu_o_osnovici_za_place_u_drzavnim_sluzbama_od_23_ozujka_2009_godine_02082012_103452.pdf). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 26. Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (2010.). <http://www.nsz.hr/datoteke/TKU2010.pdf>. Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 27. Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (2012.). [http://www.nsz.hr/datoteke/12-13/Zakoni/NoviTKU\\_2012.pdf](http://www.nsz.hr/datoteke/12-13/Zakoni/NoviTKU_2012.pdf). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 28. Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (2017.). [http://www.nsz.hr/datoteke/16-17/zakoni/TKU\\_09032017.pdf](http://www.nsz.hr/datoteke/16-17/zakoni/TKU_09032017.pdf). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 29. Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (2017.). <http://www.nsz.hr/wp-content/uploads/2017/12/TKU-12-2017-1.pdf>. Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 30. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (2013.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_02\\_25\\_411.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_25_411.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 31. Uredba o izmjenama i dopunama Zakona o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (2013.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_12\\_159\\_3333.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_12_159_3333.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 32. Vjerodostojno tumačenje Izmjena i dopuna Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama (2012.). <http://www.nsz.hr/wp-content/uploads/2020/01/Vjerodostojno-tuma%C4%8Denje-izmjena-i-dopuna-dodatka-Sporazumu-o-osnovici-za-pla%C4%87u-u-javnim-slu%C5%BEbama.pdf>. Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 33. Zaključak o prestanku isplate koeficijentata složenosti poslova ovisno o godinama staža temeljem Uredbe o raspodjeli dodatnih sredstava za plaće učitelja i nastavnika u osnovnom i srednjem školstvu u 2003. i 2004. godini (2012.). <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/41.%20-%206b.pdf>. Preuzeto 4. siječnja 2020.

URL 34. Završili pregovori Vlade i sindikata: nismo dogovorili ništa (2016.). <http://www.sszssh.hr/?category=1&article=1118>. Pristupljeno 4. siječnja 2020.

URL 35. Zaključak mirenja (2019.). [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_01\\_2\\_45.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_01_2_45.html). Preuzeto 4. siječnja 2020.





**III. PLAĆE U JAVNOM  
I PRIVATNOM  
SEKTORU U  
HRVATSKOJ:  
SREDNJOROČNE  
PROMJENE  
(2003. – 2017.)**

**dr. sc. Teo Matković**

## 1. UVOD

O plaćama u javnom sektoru u Hrvatskoj, središnjoj temi industrijskih odnosa i predmetu žustrih javnih rasprava, postoji iznenađujuće mali broj analiza, a prilozi raspravi često se temelje na neadekvatnim ili nepotpunim izvorima. Namjera ovoga dijela studije jest da se na temelju robusne i dugogodišnje serije podataka prikupljenih kroz sustav službene statistike pruži što detaljniji prikaz ishoda kretanja u plaćama u javnom i privatnom sektoru tijekom proteklih petnaest godina. Pri tome ćemo obratiti pozornost i na specifičnosti pojedinih djelatnosti u javnom sektoru te kompenzaciju s obzirom na stupanj obrazovanja radnika.

U kontekstu kolektivnoga pregovaranja u javnom sektoru, ovaj prilog predstavlja analizu ishoda, a ne uzroka razlika. Treba razumjeti kako ishod razlike u plaćama javnoga i privatnoga sektora proizlazi iz tri skupa uzroka: (a) režima plaća u javnom sektoru, (b) strukture zaposlenih u javnom sektoru i (c) kretanja plaća u privatnom sektoru.

Režim plaća u javnom sektoru nastaje kroz sklop aranžmana na razini institucija, sektora i na nacionalnoj razini. Na razini pojedinih institucija određuje ga sustav (1) koeficijenta i sistematizacija radnih mjesta, na sektorskoj razini (2) dodatci te na nacionalnoj razini (3) osnovica plaća, pri čemu se posljednje dvoje određuje kolektivnim ugovorima, a prvo uredbama. Ti elementi zajedno određuju razinu plaće svakoga zaposlenika, kao umnoška koeficijenta složenosti poslova i osnovice, uvećane za primjenjive dodatke. Pri kronološkom pregledu kretanja plaća u javnom sektoru u cjelini kao i pojedinim djelatnostima opisat ćemo značajnije promjene u režimu plaća, iako nećemo detaljnije razmatrati promjene u sistematizaciji i koeficijentima.

Struktura zaposlenih je druga odrednica kretanja plaća u javnom sektoru, posebno obrazovanje i dob, s obzirom da stečena kvalifikacija predstavlja temeljnu (ali ne i jedinu) odrednicu sistematizacije odnosno koeficijenta plaće, dok kolektivni ugovori u javnom sektoru dodatke na plaću eksplicitno vezuju uz staž (linearno 0,5 % po godini, ali u nekim slučajevima i kroz „dodatke za vjernost službi“ nakon određenoga broja godina). Također je potrebno uvažiti i radno vrijeme, s obzirom na to da je u pojedinim djelatnostima javnoga sektora (posebno predtercijarnom obrazovanju) česta pojava rada u nepunom radnom vremenu (u jednoj ili više škola), dok je u zdravstvu učestao prekovremeni rad. Nadalje, promjena strukture djelatnosti javnoga sektora, ovisno o tome

povećava li se ili smanjuje broj zaposlenih u bolje ili lošije plaćenim djelatnostima, može utjecati na povećanje ili smanjenje jaza u plaćama naspram privatnoga sektora. Svaka promjena u strukturi zaposlenosti u javnom sektoru, napose prisutno unaprjeđenje obrazovne strukture i starenje populacije zaposlenika vezano je uz rast plaća uslijed kompozicijskoga učinka, pa i bez promjene u samom režimu plaća. Iako su te promjene u pravilu vrlo spore te na razini pojedine godine gotovo neprimjetne, u srednjoročnom kontekstu, promjena strukture zaposlenika u bitnom utječe na promjene u plaćama, posebno ako iskazuje različitu dinamiku od one u privatnom sektoru. Stoga ćemo za svaku djelatnost javnoga sektora (i privatni sektor općenito) prikazati promjene u obrazovanju, dobi i strukturi radnoga vremena zaposlenih kroz promatrano razdoblje.

Naravno, plaće u javnom sektoru trebaju se promatrati u kontekstu promjena u privatnom sektoru te inflacije. I ako se plaće u javnom sektoru ne mijenjaju, moguće je da se jaz spram privatnoga smanjuje ili povećava uslijed kretanja plaća u privatnom sektoru. Ovdje nećemo ulaziti u fundamentalnu međuzavisnost kretanja plaća u javnom i privatnom sektoru (European Commission, 2014; Mueller & Schulten, 2015; za Hrvatsku: Vukšić, 2018, Orsini i Ostojić, 2015), kao ni fundamentalnu usporedivost podataka s obzirom na specifične obrasce (samo)selekcije radnika u javni sektor (npr. Depalo i Pereda-Fernández, 2018).

Poglavlje počinje pregledom do sada publiciranih studija vezanih uz kretanje plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj te glavnim uočenim nedostacima doprinosa u javnoj raspravi na ovu temu. Nakon toga predstavljamo odabrani izvor podataka, njegove prednosti, ograničenja i pristranosti, te izlažemo operativne definicije. Analizu počinjemo kratkim prikazom normativnih promjena u režimu plaća u javnom sektoru te analizom promjena u strukturi zaposlenosti i radnoga vremena u javnom i privatnom sektoru, kao kontekstu daljnjih analiza jaza. Nakon toga, usporedit ćemo kretanje prosječne plaće u javnom i privatnom sektoru kroz nekoliko metrika te razlike među djelatnostima i obrazovnim skupinama. Nakon temeljitoga opisa promjena, analitički verificiramo nalaze o razlikama i trendovima kroz regresijski model. U završnim analizama razmatramo regionalne specifičnosti u javno-privatnom jazu u plaćama te implementiramo alternativnu analizu javno-privatnoga jaza u plaćama unutar djelatnosti gdje postoje javni i privatni poslodavci.

## 1.1. Dosadašnji doprinosi analizama kretanja plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj

Kad su u pitanju postojeće znanstvene analize javno-privatnoga jaza u plaćama u Hrvatskoj, rani osvrti u pravilu su se temeljili na usporedbi kretanja prosječnih plaća po djelatnostima NKD-a temeljem publikacija DZS-a (Franičević i Matković, 2012; Nestić, 2009; Nestić, Lovrinčević i Mikulić, 2001). Iako se procjene razlikuju ovisno o referentnim djelatnostima i godinama, u tim je prikazima utvrđeno smanjivanje jaza tijekom stabilizacijsko-ratnoga razdoblja 1993. – 1996., izrazito brz rast plaća javnoga sektora između 1996. i 2000. godine te trenutni brzi pad 2001. godine uvođenjem i danas važećega okvira sistematizacija i koeficijenta temeljenih na Zakonu o plaćama u javnim službama i Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Slijedi postupno daljnje slabljenje javnoga sektora do 2006. godine temeljeno na bržem rastu plaća u privatnom sektoru, sustizanje u razdoblju 2007. – 2009. nakon vala štrajkova te zamrzavanja omjera u razdoblju 2009. – 2011. S istim podacima agregiranim na razini djelatnosti i oblikovanim u panel, analitički iskorak napravio je Vukšić koristeći seriju mjesečnih podataka koja se seže od 1998. do 2013. godine (Vukšić, 2012, 2014, 2018) koji u predkriznom razdoblju (1998. – 2007.) nalazi brži rast plaća u djelatnostima s manjim udjelom javne zaposlenosti te efekt prelijevanja prema plaćama u zaklonjenim (*sheltered*) djelatnostima, ali ne i onima gdje dominira javno vlasništvo. U razdoblju od nastupanja krize do 2013. godine prilagodba u privatnom sektoru se ponajprije odvija kroz smanjenje broja zaposlenih, dolazi do nešto snažnije kontrakcije plaća u djelatnostima javnoga sektora te se gubi modelski utjecaj kretanja plaća u drugim sektorima na djelatnosti u kojima dominira država kao poslodavac. Orsini i Ostojić (2015), pak, grupirajući djelatnosti i promatrajući čitavo razdoblje 2000. – 2013. ne nalaze opću prilagodbu plaća između javnoga i privatnoga sektora, ali utvrđuju dugotrajno predvođenje kretanja plaća u drugim sektorima s aspekta kretanja plaća u djelatnostima javnih usluga, a kratkoročno predvođenje iz kretanja plaća u užem sektoru državne uprave.

U tradiciji analiza jaza u plaćama korištenjem mikropodataka prvi je doprinos dao tek Nestić (2005) temeljem podataka Ankete o radnoj snazi (ARS/LFS) iz druge polovice 2003. godine. Kroz naredno desetljeće, tim istraživača s Ekonomskoga instituta Zagreb (Nestić et al., 2015; Nikolić, Rubil, i Tomić, 2017; Rubil, 2013) proširio je razdoblje i metodološki osnažio analize koristeći isti izvor

podataka. Tako je dosegnut konzistentan korpus spoznaja za razdoblje 2000. – 2012. Na temelju samoiskaza o neto plaći, u 2000. godini opservirana je prednost privatnoga sektora naspram javnom od 38 %, koja se smanjila na 30 % u 2004. te na 25 % u opservacijama 2008. – 2012, uz relativno male pomake tijekom inicijalnoga naleta krize (Nestić et al., 2015; Rubil, 2013). Velik dio ove razlike proizlazi iz kompozicijskoga efekta, odnosno različite strukture (razine obrazovanja, spola, staža, zanimanja) radne snage u javnom i privatnom sektoru, koji je prisutan u svim dijelovima distribucije dohotka. Uzevši u obzir te čimbenike, prilagođeni jaz je bitno niži i također se smanjuje kroz vrijeme, bilo da se koristi regresijska ili dekompozicijska analiza: s 18 – 20 % u 2000. godini na 10 % u 2004, 6 % u 2008. te tek 5 % prednosti javnoga sektora u 2012. godini. U sektorima poduzeća u državnom vlasništvu (dakle izvan djelatnosti uprave, obrazovanja, zdravstva i skrbi), od kada je glavna privatizacijskoga procesa završila opservirani je jaz u razdoblju 2004. – 2012. stabilan i nešto niži (17 – 21 %), ali prilagođeni jaz u 2008. i 2012. godini nešto viši i ukazuje na prednost zaposlenika u javnim poduzećima od 7 – 9 % naspram njima sličnih zaposlenika kod privatnih poslodavaca. Ove su studije dosljedno utvrdile i obrasce razlike unutar distribucije primanja, gdje je relativna razlika u razini plaća niža u trećem i posebno najvišem kvartilu distribucije primanja, iako se je smanjenje prednosti javnoga sektora dogodilo pretežito u razdoblju 2000. – 2004. i to kod srednje i slabije plaćenih zaposlenika (Nestić et al., 2015, p. 30). Također, kvantilne regresije i dekompozicije u 2003., 2008. i 2011. godini konzistentno upućuju na kompresiju plaća u javnom sektoru, gdje se pozitivni efekt strukture plaća smanjuje u višim dohodovnim kategorijama te postaje negativan oko 85. percentila distribucije dohotka (Nestić, 2005; Nikolić et al., 2017; Rubil, 2013).

Iznenaduje da niti jedna od do sada poduzetih analiza nije promatrala promjene nakon prvoga vala krize, odnosno u godinama fiskalne konsolidacije (2012. – 2014.) i oporavka (2015. – 2018.). To je posebno važno stoga što se konsolidacija odnosno smanjivanje primarnoga deficita u međunarodnoj perspektivi pokazalo kao najsnažnija odrednica pogoršavanja pozicija plaća u javnom sektoru (Campos et al., 2017). Tako u korpusu znanja krajem 2019. godine najnovije analize jaza u plaćama temeljem podataka ARS staju sa 2011. (Nikolić et al., 2017; Rubil, 2013) odnosno s 2012. godinom (Nestić et al., 2015). Čak i analize temeljene na administrativnim podacima o djelatnostima ne sežu dalje od 2014. (Nestić et al., 2015), 2013. (Vukšić, 2018, Orsini i Ostojić, 2015.), 2012. (Vukšić, 2014) odnosno 2011. godine (Franičević i Matković, 2012).

## 1.2. Manjkavosti uobičajeno korištenih izvora i pokazatelja u javnoj raspravi o plaćama u javnom i privatnom sektoru

Kad su u pitanju pozicije i podatci koji se javljaju u javnoj raspravi o plaćama u javnom i privatnom sektoru, njih karakterizira nekoliko problema vezanih uz izbor, izvore ili opseg podataka koje koriste.

Prvo, pri usporedbi javnoga i privatnoga sektora nerijetko se ne uzima u obzir kvalifikacijska struktura zaposlenih u privatnom i javnom sektoru, već se uspoređuju prosjeci sektora u cjelini. Znatno povoljnija obrazovna struktura zaposlenih u javnom sektoru prikriva u prosjeku niže razine plaća za pojedinu razinu kvalifikacija. Također, promjena razine plaća na sektorskoj razini pod utjecajem je i unaprjeđenja obrazovne strukture zaposlenih. Većina izvora omogućuje uzimanje kvalifikacijske strukture zaposlenih u obzir, ali uz bitan izuzetak dohodovnim podatcima vrlo bogatih podataka Porezne uprave prikupljenih temeljem JOPPD upitnika, koji se koriste i kao izvor RAD-1 istraživanja DZS-a, a koji ne sadrže informaciju o obrazovanju (niti stažu) poreznih obveznika.

Drugo, javlja se podatkovna amnezija, odnosno uzimanje prethodne godine ili recentnoga referentnog razdoblja kao startne pozicije za prikaz stanja ili promjene, gdje prikaz porasta s „dna“ dosegnutoga višegodišnjim smanjivanjima ili isticanje jednokratnoga značajnog povećanja pruža tek parcijalnu i pristranu sliku. Taj propust nije nužno rezultat instrumentalne manipulacije podatcima, već je ujedno i inherentno ograničenje korištenja recentno uspostavljenih izvora poput baze podataka Centralnoga obračuna plaća (COP) ili JOPPD-a čiji doseg seže tek od 2014. godine kada su uvedeni. Od postojećih redovnih izvora najdulju konzistentnu seriju možemo dobiti korištenjem Ankete o radnoj snazi koja doseže 1998. godinu, a od službenih statistika Godišnje istraživanje o zaposlenima i isplaćenju plaći koje se temeljem RAD-1G obrasca prikuplja od pravnih osoba od 1996. godine. Stoga je potonje i izabrano kao izvor podataka za ovu studiju.

Treće, izostaje adekvatna referentna kategorija za utvrđenu promjenu plaća u javnom sektoru. Za stjecanje relevantnoga i cjelovitoga uvida također je nužno

uspoređivati kretanja u javnom sektoru s promjenom plaća zaposlenih u privatnom sektoru. Osim smjera kretanja plaća i razine razlike, važno je utvrditi dolazi li do sustizanja ili zaostajanja u odnosu na privatni sektor. Ovaj je izostanak posebno evidentan u primjeni COP podataka koji sadrže izuzetno detaljne podatke o zaposlenicima koji primaju plaću iz proračuna središnje države, ali bez ikakvih podataka o plaćama zaposlenih u privatnom sektoru ili javnim ustanovama koje se ne financiraju iz središnjega proračuna. Također, iz perspektive razine kupovne moći te sudjelovanja zaposlenika javnoga sektora u plodovima gospodarskoga rasta kojem i sami doprinose, plaće u javnom sektoru valja promatrati i u kontekstu inflacije te kretanja BDP-a.

Četvrto, javni sektor se nekad aproksimira tek kroz područje djelatnosti. Bilo kao zaposlenost u djelatnosti uprave, obrane i socijalnog osiguranja (O), što je izuzetno usko određenje državne uprave, bilo nešto šire tako da uključuje i čitavo obrazovanje, zdravstvo i socijalnu skrb (NKD O, P, Q). Takav je pregled brzo i lako dostupan u gotovo svim publikacijama DZS-a iz područja zaposlenosti i plaća. Međutim, sama djelatnost ne određuje vlasnički status poslovnoga subjekta: pojedine javne usluge, od predškolskoga odgoja i obrazovanja, preko socijalne skrbi do zdravstva istovremeno pružaju i ustanove u javnom i privatnom vlasništvu. Početkom 2018. godine 8 % zaposlenosti u pravnim osobama u obrazovanju i 15 % u zdravstvu i socijalnoj skrbi činili su zaposlenici u privatnim tvrtkama (DZS, 2019, tablica 1.12). Također, iako se većina javnih usluga nalazi u trima djelatnostima javne uprave, obrazovanja i zdravstva, zaposlenost u javnom sektoru nerijetko se javlja i u drugim djelatnostima, danas najčešće vezano uz kulturu i rekreaciju, gospodarenje javnim resursima, infrastrukturu ili komunalne aktivnosti<sup>1</sup>.

Peto, javni sektor (ili javne službe) tretiraju se kao homogena cjelina, zanemarujući značajne i dugotrajne razlike među djelatnostima, kao i trendove koji nisu uvijek identični u svim djelatnostima, među ostalim i zbog različitoga okvira kolektivnoga pregovaranja. Također, jedinice lokalne samouprave, rani i predškolski odgoj i obrazovanje te javna poduzeća nisu predmet kolektivnoga pregovaranja na nacionalnoj razini. Ovdje na žalost podatci Ankete o radnoj snazi ne posjeduju dovoljnu statističku snagu za analizu pojedinih djelatnosti, tako da

<sup>1</sup> Tako je u pravnim osobama krajem ožujka 2018. kod javnih poslodavaca bilo zaposleno 91 % (7390) radnika u šumarstvu (O2), 86 % (12 062) zaposlenih u opskrbi energijom (D) te 73 % (17 269) u gospodarenju vodom i otpadom (E), 66 % u znanstvenom istraživanju (72), 61 % (2853) u emitiranju programa (62), 48 % (11 478) u umjetnosti, zabavi i rekreaciji, 45 % (28 484) u prijevozu i skladištenju (H) te 17 – 18 % (ukupno 7531) u financijskim djelatnostima i poslovanju nekretninama (K, L). Istovremeno zaposleni u javnom sektoru čine tek 3,1 % zaposlenosti (6 689) u čitavoj prerađivačkoj industriji (C), 1,2 % (2407) u trgovini (G) te 8,2 % (5103) u ugostiteljstvu (I) (DZS, 2019, tablica 1.12). Ovo pokazuje da je proces privatizacije tržišno orijentiranih djelatnosti većinom okončan (usp. Franičević i Matković, 2012).

su autori u najrecentnijoj studiji (Nestić et al., 2015) tek zasebno analizirali javnu zaposlenost u djelatnostima O, P i Q od „javnih poduzeća“ u drugim djelatnostima.

### 1.3. Pristup i izvori

U okviru projekta Europskoga socijalnog fonda „Doprinos tripartitnom socijalnom dijalogu – Perspektive tržišta rada“ učinili smo napor k prevladavanju gore navedenih ograničenja, s ciljem identifikacije realnoga kretanja plaća i satnica u privatnom i javnom sektoru, za pojedine razine obrazovanja i područja kolektivnoga pregovaranja te njihove usporedbe s kretanjem plaća u privatnom sektoru za pojedine razine obrazovanja.

U tu svrhu kao najprikladnije smo identificirali mikropodatke redovnoga statističkog istraživanja Državnoga zavoda za statistiku „Godišnje istraživanje o zaposlenima i isplaćenju plaći“ unutar kojega se kroz obrazac RAD-1G prikupljaju informacije za proteklu godinu od svih pravnih osoba temeljem njihovih zakonom propisanih evidencija o zaposlenima i plaći. Istraživanje se provodi prema konzistentnoj metodologiji od 1998. godine. Za potrebe ove analize korištena je serija prikupljena od 2004. godine, s obzirom na to da je to prva godina u kojoj je postignut potpun obuhvat javnoga sektora uključivanjem zaposlenih u vojsci i policiji. Od 2009. godine istraživanje primjenjuje NKD2007 kategorizaciju djelatnosti, a od 2017. se prikuplja kroz online upitnik, što je te godine vodilo nešto manjoj obuhvaćenosti<sup>2</sup>. Izvor je izabran stoga što:

- Primjenjuje jedinstvenu metodologiju za pravne osobe u privatnom i javnom sektoru, što predstavlja ključan preduvjet komparacije.
- U razmjerno dugom razdoblju na konzistentan način prikuplja podatke na razini djelatnosti i županija, što omogućava identifikaciju trendova i provođenje panel analize.
- Predstavlja jedini izvor službene statistike u kojem se bilježe bruto i neto plaće zaposlenika s obzirom na postignutu razinu obrazovanja.
- Omogućuju izračun prosječne satnice s obzirom da uključuju podatak o broju sati rada plaćenih od poslodavca. Ovo korigira eventualne razlike u broju sati rada (ili radnicima zaposlenim u nepunom radnom vremenu) između sektora.

Ovaj izvor omogućuje prikaz dulje vremenske serije, dok kombinacijom oblika vlasništva, pravno-ustrojbenoga oblika te detaljnoga područja djelatnosti (NKD) omogućava valjano razdvajanje javnoga od privatnoga sektora i pojedinih segmenata javnoga sektora u analitičke svrhe. Iako se velik broj podataka temeljenih na RAD-1G obrascu objavljuje u Statističkom izvješću DZS „Zaposlenost i plaće“ (na primjer, zastupljenost pojedinoga oblika vlasništva u zaposlenosti u svakom odjeljku djelatnosti), publicirani prikaz plaća po djelatnostima i s obzirom na razinu kvalifikacije ne razlikuje poslodavce u javnom i privatnom sektoru.

### 1.4. Ograničenja i pristranosti korištenoga izvora

I korištenje za ovu studiju izabranoga izvora podataka otvara nekoliko potencijalnih problema, koje je potrebno istaknuti te razmotriti potencijalnu pristranost koju uvode:

- Prvo, RAD1-G uključuje samo zaposlenike u pravnim osobama, a ne i zaposlene u obrtima i slobodnim profesijama. Takvih je u 2018. godini bilo 112 tisuća, naspram 1305 tisuća zaposlenika u pravnim, dakle 8 % svih zaposlenika ili oko 12 % zaposlenika u privatnom sektoru. S obzirom na nešto nižu razinu plaća u obrtima, procjena temeljena na RAD1-G precjenjuje plaće u privatnom sektoru. No s obzirom na relativno mali udio u ukupnoj zaposlenosti, čak i uz ekstremnu pretpostavku da su plaće u obrtima za istu razinu obrazovanja dvostruko manje nego u privatnim pravnim osobama, to bi smanjilo procjenu prosječne plaće u privatnom sektoru za oko 6 %.
- Drugo, iako je u pitanju izvještavanje koje godišnje obuhvaća 50 – 60 tisuća izvještajnih jedinica, a sudjelovanje je zakonski propisano tvrtkama, obuhvaćenost privatnoga sektora nije potpuna, posebno među mikro poslodavcima (s manje od 10 zaposlenih) gdje se provodi na uzorku. Tako su istraživanjem RAD-1G krajem ožujka 2018. obuhvaćena poduzeća zapošljavala 1 132 tisuće radnika, a kroz RAD-1 koji se formira kroz JOPPD (nakon korekcije definicije iz ljeta 2019.) u istom je mjesecu evidentirano 1 266 tisuće zaposlenih, dakle podatci o plaći nisu zaprimljeni od privatnih tvrtki koje zapošljavaju

<sup>2</sup> U godinama izvještavanja papirnim obrascima, najveći je odaziv zabilježen u 2009. (69914 izvještajnih jedinica), a najmanji u 2015. (41102 izvještajne jedinice). Online implementacija u početnoj je godini rezultirala odazivom s 37069, a u drugoj s 41131 izvještajne jedinice.

134 tisuće radnika (16.5 % zaposlenih u referentnom mjesecu). I ova pojava može dovesti do pristranosti procjene razine plaća za privatni sektor, posebno s obzirom da je među sudjelujućim mikro-poduzećima prosječna plaća za 20 % manja od prosjeka privatnoga sektora. Ovo može voditi precjenjivanju prosječne plaće u privatnom sektoru za do 3,3 % – no ta se pristranost može empirijski utvrditi i razriješiti korištenjem JOPPD podataka.

- Treće, RAD-IG ne uzima u obzir neformalne isplate „na ruke“ koje su prisutne isključivo u privatnom sektoru. Recentnim istraživanjem (Francic i Williams, 2017) takvu je praksu potvrdilo 6,6 % zaposlenika, većinom prijavljenih na minimalnu razinu plaće. Kao i svaki drugi administrativni izvor, RAD-IG podcjenjuje razinu plaće za takva primanja. No kad bi takve isplate primalo i 10 % zaposlenih u privatnom sektoru, i to u razini 100 % prijavljene plaće, procjena prosječne plaće bila bi podcijenjena za 5 %.
- Četvrto, RAD-IG bilježi samo trošak plaće, ne ukupan trošak rada koji uključuje doprinose na plaću (zdravstveno osiguranje), nagrade (božićnice, regres) i druge beneficije koje poslodavac osigurava radnicima (od prijevoza do sistematskoga pregleda). Potonje su u javnom sektoru gotovo univerzalne, iako su kod pojedinih poslodavaca izdašnije te su neke bile suspendirane ili strože definirane tijekom krize. U privatnom sektoru, posebno slabije plaćenom segmentu, značajan broj radnika nema neke ili sve od ovih beneficija – iako dijelu poslodavci osiguravaju i izdašnije uvjete (npr. topli obrok). Izgledno je da bi uključivanje tih elemenata učinilo rad u javnom sektoru nešto bolje plaćenim, posebno u nižem dijelu distribucije dohotka.
- Peto, RAD-IG prikuplja podatke o plaći samo za podskup zaposlenika zaposlenih kroz čitavu prethodnu godinu. Dakle, nisu uključeni podatci o plaći za sve kojima je prethodne godine počinjao ili završavao radni odnos, a to

su svi pripravnici, novozaposleni, umirovljeni, zamjene, sezonski radnici te većina zaposlenih na određeno. Ovo je relativno velik dio zaposlenih. Poslodavci u privatnom sektoru koji su u ožujku 2018. izvijestili o 688 tisuća zaposlenih, u istom su izvještaju iskazali tek o 490 tisuća zaposlenih kroz čitavu prethodnu godinu (71 %). Značajna fluktuacija postoji i u javnom sektoru, koji je u ožujku 2018. izvijestio o 409 tisuća zaposlenih, ali tek 339 tisuće kroz čitavu 2017. godinu (83 %). S obzirom na to da je fluktuacija veća u perifernim radnim mjestima, izgledno je da podatci za skup stalno zaposlenih precjenjuju stvarni prosjek plaće i u privatnom i javnom sektoru, za nepoznatu vrijednost<sup>3</sup>. Međutim, s obzirom na to da je udio fluktuirajućih radnika veći u privatnom sektoru, procjena temeljena na stalno zaposlenima precjenjuje razinu plaće u privatnom sektoru. I ova se pristranost može empirijski utvrditi korištenjem JOPPD podataka.

- Šesto, u RAD-IG upitniku podatci o satima rada odnose se na sve zaposlenike u prethodnoj godini te ne razlikuju razinu obrazovanja zaposlenika. S obzirom na to, pri izračunu satnice morali smo pretpostaviti kako se prosječan broj sati rada u mjesecu u organizaciji ne razlikuje sustavno s obzirom na razinu obrazovanja<sup>4</sup>, niti između zaposlenika koji su radili čitavu godinu i dio godine.
- Sedmo, podatci se odnose na prosjek plaća čitave godine, tako da se rezultat bilo koje promjene, osim ako se dogodi na samom početku godine, očituje u podacima kao povećanje kroz dvije godine, razmjerno datumu kad je stupila na snagu. Na primjer, povećanje osnovice u 2019. od 3 % u siječnju i 2 % u rujnu vidjet će se kao povećanje od 5,06 % u odnosu na 2018. godinu tek u izvještaju za 2020. godinu, dok će promjena u prosjeku 2019. godine biti zabilježena kao prosječni rast od 3,5 %. Ova „sporost“ godišnjih prosjeka u registriranju promjena vodi i tome da se intervencije prethodne godine očituju tek u narednoj. Tako se na primjer ukidanje povećanja osnovice od 6 % iz travnja 2009. očituje kao

3 Iako pripravnici i zaposleni na određeno u pravilu imaju nižu plaću od ostalih radnika u organizaciji, u nekim slučajevima je mjesečna plaća zaposlenih kroz dio godine izgledno i bitno veća – na primjer, u mnogim sezonskim poslovima, kod zaposlenika pred mirovinom te uspješnih radnika koji mijenjaju poslodavca.

4 Ova pretpostavka očito ne stoji u školstvu gdje u pravilu nastavnici u pojedinoj školi ostvaruju djelomičnu satnicu. Međutim, u školama veliku većinu zaposlenih čine nastavnici: 2017. godini tek 18,4 % zaposlenih u osnovnom ili srednjem obrazovanju nisu imali visoko obrazovanje, od čega su dio strukovni nastavnici, tako da je prikladno generalizirati razliku u broju sati. Sličan je slučaj i s nemedicinskim osobljem u zdravstvu koje u pravilu ne radi prekovremeno, ali također čini tek mali dio zaposlenika.

daljnje smanjenje prosječne plaće u javnom sektoru u 2010. godini, a polovica od porasta 2+2+2 % iz 2017. godine na godišnjoj će se razini vidjeti tek u 2018. godini (što izlazi iz razdoblja obuhvaćenoga ovom analizom).

Četiri od navedenih čimbenika (1, 2, 4, 5) doprinose pristranosti u stranu precjenjivanja plaća u privatnom sektoru kroz RAD-1G. S druge strane, jedan čimbenik, neformalne isplate (3), može voditi podcjenjivanju plaća u privatnom sektoru kroz RAD-1G (ili bilo kojim drugim načinom administrativnoga praćenja). Za identifikaciju stvarnoga jaza bilo bi potrebno usporediti cjelokupnu populaciju zaposlenih, što je moguće koristeći podatke Porezne uprave (JOPPD) akumulirane od 2014. godine; u izvornom obliku ili kroz RAD-1 istraživanje<sup>5</sup>.

Valja naglasiti da s obzirom na konzistentnost metodologije DZS istraživanja kroz godine, pristranost u procjeni prosjeka ne dovodi u pitanje valjanost nalaza o promjenama kroz vrijeme, odnosno o smanjivanju ili povećavanju jaza među sektorima ili skupinama. Drugim riječima, iako je utvrđena razina uslijed gornjih razloga potencijalno pristrana, prikaz trenda temeljen na RAD-1G podacima ne bi trebao biti problematičan.

S obzirom na aspiracije ove analize da uzme u obzir srednjoročne promjene (uključujući razdoblja prije i tijekom krize) te razinu obrazovanja zaposlenika, RAD-1G ocjenjujemo relevantnim i adekvatnim administrativnim izvorom za analizu trendova kroz navedeno razdoblje.

## 1.5. Definicije

U svim analizama plaće koristimo bruto plaću (tzv. Bruto 1), koja uključuje neto isplate, prireze i poreze te doprinos za mirovinsko osiguranje, ali ne i doprinos na plaću (zdravstveno osiguranje i nezaposlenost). Ovime zaobilazimo eventualne promjene neto plaće pod utjecajem porezne politike (podizanja neoporezive osnovice i promjene poreznih razreda). Ukupna masa bruto plaća u izvještajnoj jedinici za pojedinu obrazovnu skupinu podijeljena je s brojem osoba zaposlenih kroz čitavu godinu. Ova je vrijednost u pojedinim analizama prikazana na mjesečnoj razini, a za substantivnije analize izražena kao satnica, izračunata dijeljenjem iznosa s prosječnim brojem od poslodavca plaćenih sati po zaposleniku (ukupan broj sati rada umanjeno za sate

koje nije platio poslodavac). Sukladno namjeni analize, ove su vrijednosti prikazane u nominalnim cijenama ili fiksnim cijenama iz 2017. godine.

Kao referentnu skupinu privatnoga sektora okupili smo pravne osobe u privatnom vlasništvu, svih djelatnosti i pravno-ustrojbenih oblika. Organizacije mješovitoga (3,5 % zaposlenih u pravnim osobama 2018.) i zadružnoga oblika vlasništva (0,1 % zaposlenih) nismo uključili u analize. Javni sektor općenito činile su izvještajne jedinice s modalitetom oblika vlasništva „državno vlasništvo“. Potonje su podijeljene prema djelatnostima na: Predškolsko obrazovanje (NKD2007 = 851, NKD2002=80101), Osnovno i srednje obrazovanje (NKD2007 = 852 ili 853, NKD2002 = 80102, 80210 ili 80220), Znanost i visoko obrazovanje (NKD2007 = 854 ili 72, NKD2002 = 80300,73101, 73102, 73201 ili 73202), Zdravstvo (NKD200 = 86, NKD2002 od 85110 do 85140), Socijalnu skrb (NKD2007 = 87 ili 88, NKD2002 između 85310 i 85322), Javnu upravu i obranu (NKD2007 = 84, NKD2002 između 75111 i 75300), a iz potonje skupine smo identificirali Lokalnu i regionalnu samoupravu ako pravno-ustrojbeni oblik ukazuje na tijelo županije, grada ili općine. Te djelatnosti zadržale su svoj obuhvat promjenom NKD2002 na NKD2007, tako da promjena Nacionalne klasifikacije djelatnosti nije vodila uočljivom prekidu serije. Preostala je heterogena rezidualna kategorija „javni sektor – ostalo“, koja uključuje javna poduzeća, ali i oko dvadeset tisuća zaposlenih u javnim ustanovama (većinom u kulturi, sportu i medijima).

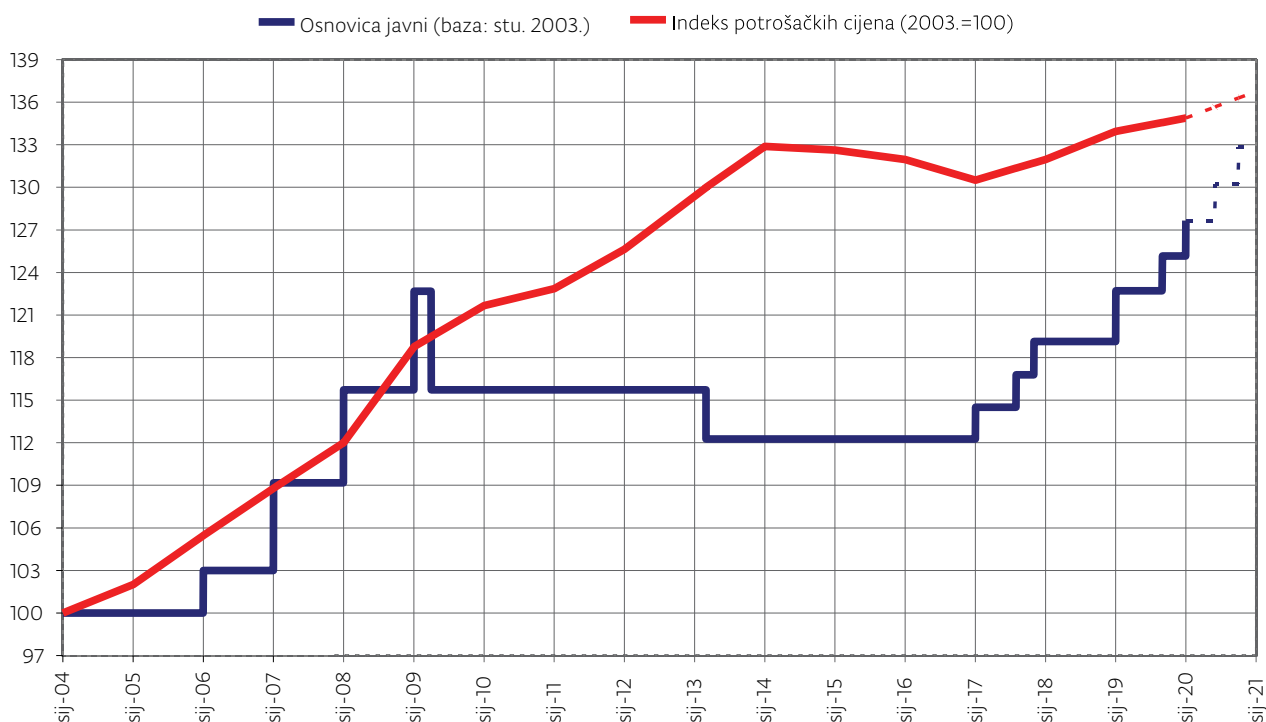
Za prikupljanje informacija prema razini kvalifikaciju u RAD-1G obrascu koristi se više desetljeća stara kategorizacija „stručne sprema“, koja je za potrebe analiza grupirana na (1) osobe sa sveučilišnim studijem odnosno drugim stupnjem studija (visoka stručna sprema), (2) osobe sa stručnim studijem i prvostupnike (viša stručna sprema), (3) osobe sa stečenim srednjim obrazovanjem (srednja stručna sprema, kvalificirani i visokokvalificirani) te (4) osobe bez srednjega obrazovanja (niža stručna sprema, priučeni-polukvalificirani te nekvalificirani).

## 2. NORMATIVNI OKVIR KRETANJA PLAĆA U PROMATRANOM RAZDOBLJU

Temelj za politiku plaća u javnom sektoru od 2001. godine predstavljaju Zakon o plaćama u javnim službama (NN 27/01) i Zakon o državnim službenicima

<sup>5</sup> Korištenjem ovoga izvora eliminirali bi se izvori pristranosti 1 – 2 te 4 – 6, čime bi se eliminirala većina pristranosti procjene te bi se istovremeno „ubrzal“ praćenje promjena s godišnje na mjesečnu razinu (7). Međutim, izgubila bi se mogućnost usporedbe zaposlenika s obzirom na razinu obrazovanja.

**Slika 1: Kretanje osnovice plaće i indeksa potrošačkih cijena, 2004. – 2020.**



Napomena: Sustavno smanjivanje koeficijenata u 2013. godini prikazano je kao smanjivanje osnovice, s obzirom na to da je razmjerno primijenjena na većinu radnih mjesta. Inflacija za 2020. temelji se na projekcijama HNB-a, a kretanje osnovice na važećem kolektivnom ugovoru.

i namještenicima (od 2005. Zakon o državnim službenicima, NN 27/01, 92/05). U njima se postavlja identičan okvir za određivanje koeficijenata ovisno o vrsti radnoga mjesta koji je izravno vezan uz razinu obrazovanja – radna mjesta I. vrste od 1,05 do 3,50 (visoka stručna sprema), radna mjesta II. vrste od 0,90 do 1,20 (viša stručna sprema), radna mjesta III. vrste od 0,65 do 1,10 (srednja stručna sprema) te radna mjesta IV. vrste od 0,50 do 0,75. Preklapanja u mogućem iznosu koeficijenta između mjesta susjedne vrste izrazito su mala (0,1 do 0,2), a „plafon“ za koeficijente zaposlenika koji nemaju drugi stupanj sveučilišnoga obrazovanja je relativno nizak. Isti okvir zadaje i dodatak od 0,5 % po godini staža. Ovaj okvir nije izmijenjen u protekla dva desetljeća, iako su izmjene u samim sistematizacijama radnih mjesta i koeficijentima složenosti bile mnogobrojne. Naime, Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi (NN 37/01) je od 2001. godine do siječnja 2020. mijenjana ili dopunjavana 40 puta, a Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 38/2001) 45 puta, analiza čega će zahtijevati zasebnu studiju.

Kolektivno pregovaranje na nacionalnoj razini u zadanom razdoblju počinje usuglašavanjem osnovice na razini 4 144 HRK dodatcima kolektivnoga ugovora u listopadu 2003. godine, koja je podignuta na 4 547 za 2006. odlukom Vlade te potom kao rezultat kolektivnoga pregovaranja podizana po 6 % u 2007., 2008. i 2009. sve do 5 415 HRK. Dolaskom krize posljednje podizanje je poništeno u travnju 2009. godine te osnovica ostaje na razini 5 109 HRK sve do siječnja 2017. godine, gotovo osam godina. Također, od ožujka 2013. godine Vlada uredbama o izmjenama uredbi o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova (NN 25/2013) smanjuje koeficijente složenosti za većinu radnih mjesta za točno 3 %<sup>6</sup>. Tijekom 2017. godine osnovica se diže trokратno za 2 % (u siječnju, kolovozu i studenom) te krajem godine doseže 5 421,5 HRK, odnosno nominalnu razinu s početka 2009. godine, iako koeficijenti složenosti radnih mjesta ostaju 3 % niži. Sporazumom o osnovici za izračun plaće u javnim službama tijekom 2019. se osnovica dvokratno podigla (u siječnju i rujnu) za 3 % odnosno 2 %, da bi do kraja godine dosegla 5695,9 HRK. Ova kretanja, usporedo s kretanjem potrošačkih cijena prikazana su na Slici 1.

<sup>6</sup> Učiteljima i nastavnicima u osnovnom i srednjem obrazovanju nedugo je prije toga, 1. 8. 2012. ukinut dodatak na godine staža (3 % za 1 – 9, 5 % za 10 – 19 %, 7 % za 20 – 29 te 9 % za 30+ godina)pa stoga njima od ožujka 2013. godine koeficijenti nisu umanjivani, već su povećani za oko 2 %.



Dok su gornji elementi utjecali na razinu plaća svih zaposlenika javnoga sektora koji se isplaćuju iz državnoga proračuna, gransko kolektivno pregovaranje nerijetko je kroz dodatke (bilo općenite poput onih „na odgovornost“, bilo vezane uz trajanje staža poput onih „na vjernost službi“) vodilo razlikovanju u odnosima plaća između pojedinih djelatnosti javnoga sektora. U kontekstu sektorskih dodataka, valja istaknuti i mjeru uskrate prava na uvećanje plaće temeljem „vjernosti službi“ koja je iznosila 4, 8 ili 10 posto, ovisno o broju godina staža. Ta je mjera stupila na snagu u travnju 2014. temeljem Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnoga staža (NN 41/14, 157/14, 36/2015) te je ostala na snazi do kraja 2015. godine, efektivno umanjujući plaće u javnom sektoru, posebno djelatnostima s većim brojem starijih zaposlenika ili blažim uvjetima za ostvarivanje ovoga dodatka. Dodatci na vjernost službi su vraćeni u državne službe u 2016. godini, ali u javnim službama takvi dodatci više nisu ugovarani u novim granskim kolektivnim ugovorima.

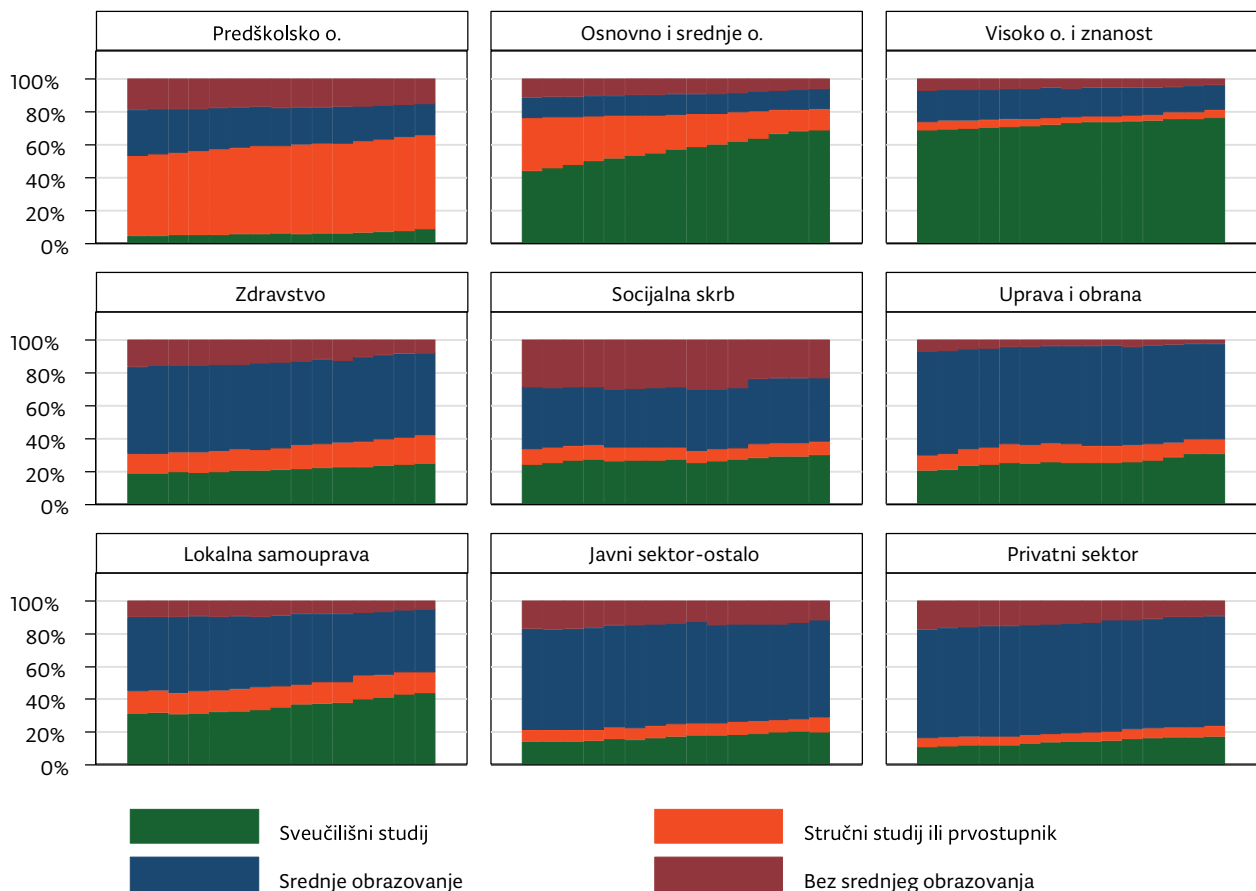
### 3. PROMJENE U STRUKTURI ZAPOSLENOSTI U JAVNOM SEKTORU

S obzirom na to da normativni okvir i kolektivni ugovori u javnom sektoru eksplicitno vezuju razinu plaća s razinom obrazovanja i stažom, a određeni dio razlike u plaćama proizlazi iz broja sati rada, na narednih nekoliko stranica prikazujemo strukturne promjene u radnoj snazi zaposlenoj u pojedinim segmentima javnoga sektora, kao i usporedne promjene u privatnom sektoru.

#### 3.1. Obrazovna struktura

Kroz promatrano razdoblje obrazovna struktura zaposlenih u svim djelatnostima javnoga sektora kroz promatrano razdoblje (2003. – 2017.) bitno je unaprijeđena u svim djelatnostima javnoga sektora. Ukupno, između 2003. i 2017. udio osoba s visokim obrazovanjem među zaposlenima u javnom sektoru podigao se s 34,9 % na 46,3 %, a onih bez srednjega obrazovanja smanjio s 13,6 % na 7,8 %.

**Slika 2: Obrazovna struktura u djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru, 2004. – 2018.**



Napomena: Vrijednosti se odnose na sve zaposlenike s ugovorom o radu, stanje 31. 3. predmetne godine.

Udio zaposlenika sa **sveučilišnim studijem**, iako je i početkom razdoblja bio viši u javnom nego u privatnom sektoru, povećao se je u javnom sektoru za 12,5 postotnih bodova (p. b.), a u privatnom tek za 6,1 p. b. Najmanji je rast ove skupine zaposlenika ostvaren u javnim vrtićima (4,5 p. b.), a iznadprosječan u obrazovanju (24,7 p. b.), lokalnoj samoupravi (12,4 p. b.) te upravi i obrani (9,9 p. b.). Udio zaposlenih sa **stručnim studijem i prvostupnika** se ukupno nije značajnije promijenio u javnom ni privatnom sektoru u cjelini, ali je povećan u djelatnostima gdje je ta kvalifikacija uvedena kao standard (predškolsko 7,5 p.b. i zdravstvo 5,7 p.b.), dok je smanjen tamo gdje je profesionalni standard postala kvalifikacija druga stupnja (osnovno i srednje obrazovanje -18,7 p. b., i socijalna skrb -2,0 p. b.). Posljedično, udio zaposlenika sa **srednjim obrazovanjem** u javnom sektoru smanjio se je za 5,5 p. b. tijekom razdoblja, dok je u privatnom porastao za 0,8 p. b. Valja napomenuti kako su radnici sa srednjim obrazovanjem još uvijek u 2017. godini činili 58 % zaposlenika u upravi i obrani, 60 % u javnim poduzećima, 50 % u zdravstvu, 39 % u socijalnoj skrbi i 38 % u lokalnoj samoupravi – te čak 67 % stalno zaposlenih u privatnom sektoru. Na dnu obrazovne hijerarhije,

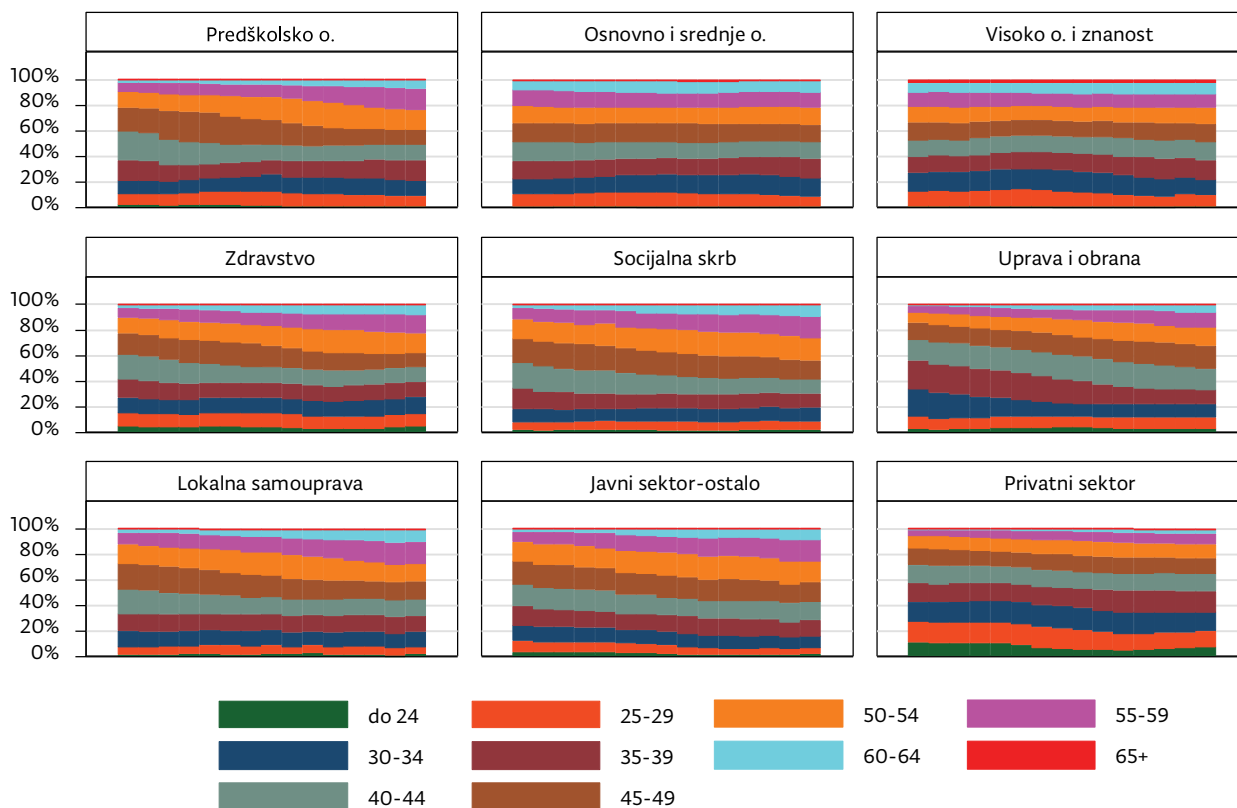
zaposleni **bez srednjega obrazovanja**, u 2017. godini i u javnom i u privatnom sektoru čine manje od desetine zaposlenih te se je njihov udio gotovo prepolovio u razdoblju 2003. – 2017 (-5,8 p. b. u javnom i -8.0 p. b. u privatnom sektoru). U javnom sektoru ta je skupina nešto prisutnija u predškolskom obrazovanju (15 %) i socijalnoj skrbi (23 %).

S obzirom na to da su koeficijenti složenosti u javnom sektoru ponajprije organizirani s obzirom na razinu kvalifikacije, ova promjena u kvalifikacijskoj strukturi, uz nepromijenjene temelje sistematizacije neminovno vodi k povećanju prosječnih plaća na agregiranoj sektorskoj razini uslijed kompozicijskoga efekta što su potvrdile i prijašnje analize ARS-a (Nestić et al., 2015; Nikolić et al., 2017; Rubil, 2013).

### 3.2. Dobna struktura

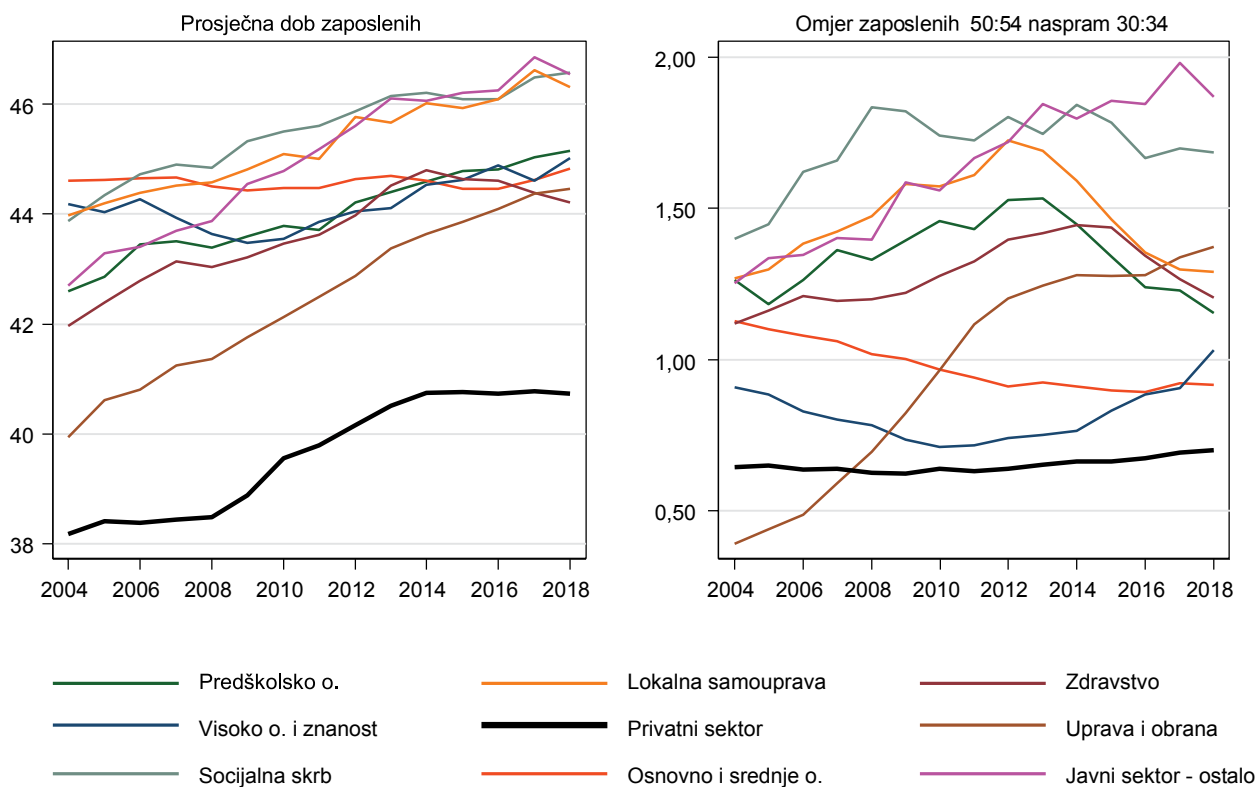
Starenje populacije odražava se i u starenju strukture zaposlenih. Tako je između 2004. i 2018. godine prosječna dob zaposlenih u javnom sektoru povećana za 2,6 godina

**Slika 3: Dobna struktura u djelatnostima javnoga sektora i privatnom sektoru, 2004. – 2018.**



Napomena: Vrijednosti se odnose na sve zaposlenike s ugovorom o radu, stanje 31. 3. predmetne godine.

**Slika 4: Pokazatelji dobne strukture u djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru, 2004. – 2018.**



Napomena: Vrijednosti se odnose na sve zaposlenike s ugovorom o radu, stanje 31. 3. predmetne godine.

(s 42,1 na 44,7 godina), a u privatnom za 2,5 (sa 38,2 na 40,7)<sup>7</sup>. Proces starenja zaposlenika ima sličan trend, ali je u javnom sektoru u prosjeku u nešto naprednijem stadiju. Međutim, slika se uvelike razlikuje u pojedinim djelatnostima javnoga sektora. U osnovnom i srednjem obrazovanju, koje je početkom razdoblja karakterizirala najstarija radna snaga u javnim službama, prosječna se dob zaposlenih gotovo nije promijenila (+0,2) te je sad struktura među najmlađima. U visokom obrazovanju se je do 2009. godine prosječna dob smanjivala zahvaljujući brojnom zapošljavanju, tako da je kroz čitavo razdoblje porasla tek 0,8 godina. Predškolsko obrazovanje karakterizira najbrže starenje od obrazovnih sustava (2,6 godine) no porast je usporen od 2015. godine. Sustav socijalne skrbi karakterizira najstarija radna snaga i iznadprosječno starenje (2,7), dok je radna snaga u sustavu zdravstva između 2004. i 2014. godine ostarjela za 2,8 godina, ali je nakon toga blago pomlađena. Daleko je najveći porast dobi zaposlenih u djelatnosti uprave i obrane, gdje je prosječna dob zaposlenika bila daleko najmanja u 2004. godini, a unutar 14 godina povećala se

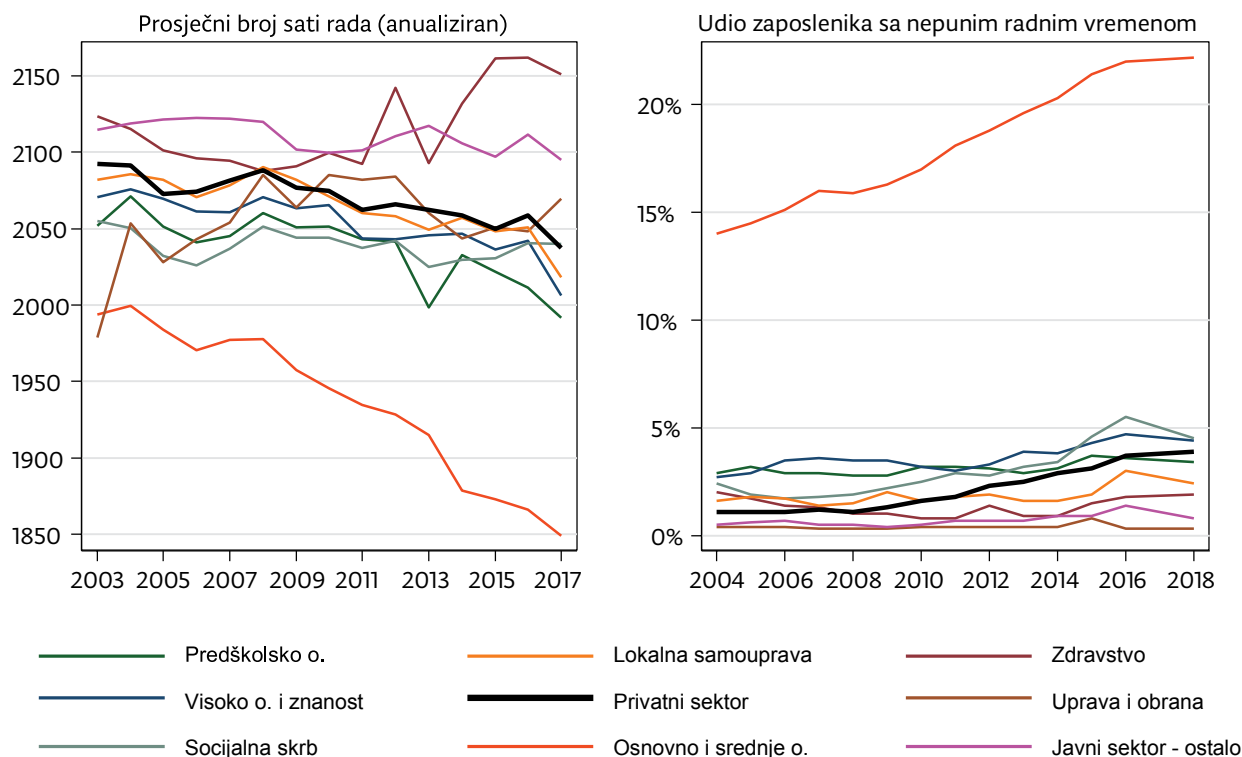
je za 4,5 godina. Lokalnu samoupravu karakterizira nešto viša dob, ali sporiji rast nego državnu upravu, dok je prosječna dob zaposlenih u javnim poduzećima gotovo šest godina viša nego u privatnim.

Zaposleni u javnom sektoru slovom zakona s navršениh 65 godina odlaze u mirovinu, uz pojedine iznimke u obrazovanju i znanosti te zdravstvu. Udio radnika starijih od 50 godina povećao se je između 2014. i 2018. sa 23,2 % na 35,7 % u javnom sektoru, što je više od porasta u privatnom sektoru (sa 14,8 % na 23,2 %). Promatra li se omjer generacije koja će unutar jednoga desetljeća otići u mirovinu (50 – 54) sa zaposlenicima u kohorti 30 – 34 (slika 3, desni prikaz), on je relativno povoljan (oko 1) za osnovno, srednje i visoko obrazovanje, a vrlo nepovoljan u socijalnoj skrbi i javnim poduzećima.

Te promjene ponajprije predstavljaju srednjoročni izazov zamjene radne snage. Iz perspektive plaća, na temelju dodatka za staž od 0,5 % po godini, starenje zaposlenih nije donijelo bitno veće iznose (ni opterećenja proračuna)

<sup>7</sup> Zanimljivo je da se prosječna dob zaposlenih u privatnom sektoru gotovo pa nije povećavala u razdobljima rasta 2004. – 2008. i 2015. – 2018.

**Slika 5: Radno vrijeme u djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru, 2003. – 2018.**



Napomena: Vrijednost u lijevom prikazu se odnosi na ukupan fond sati svih zaposlenih u navedenoj godini, a u desnom na stanje 31. 3. predmetne godine.

na temelju samoga dodatka za staž; izdatci po radniku su u prosjeku tek 1,3 % veći.

### 3.3. Radno vrijeme

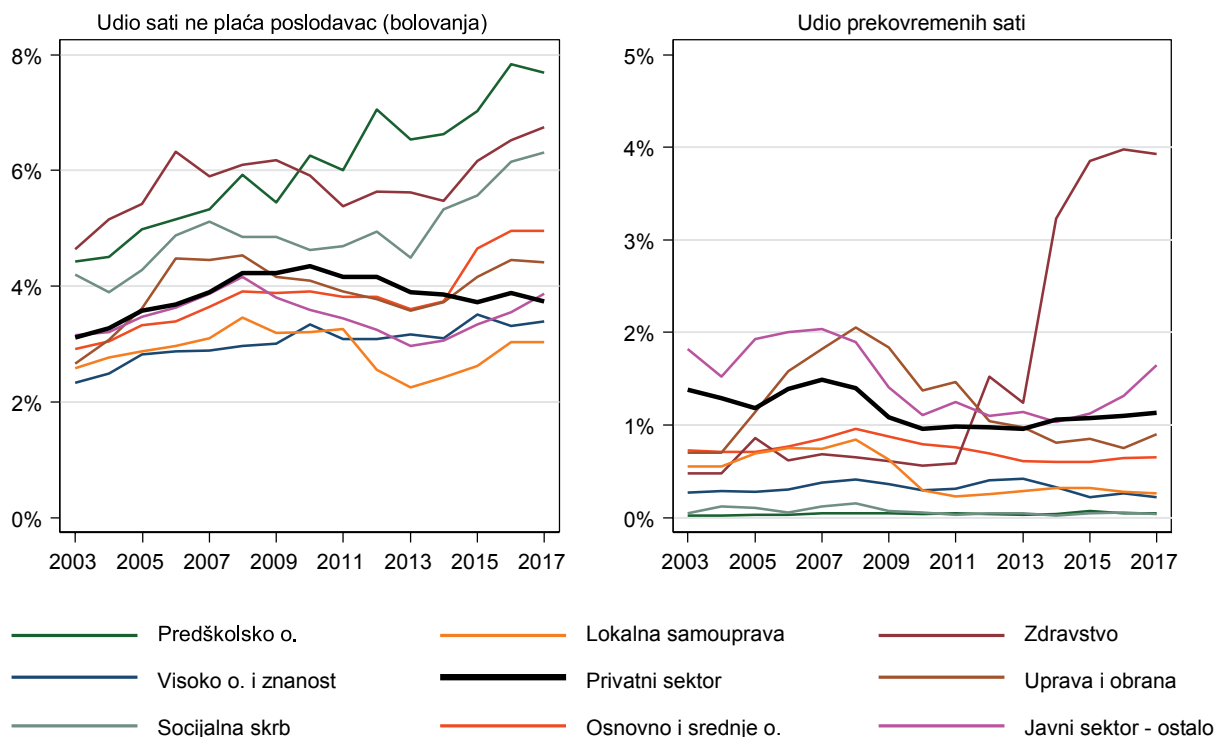
Razlika u prosječnoj mjesečnoj plaći može proizlaziti iz toga što dio zaposlenika radi kraće od punoga radnog vremena ili što radi prekovremeno. Obje informacije se prikupljaju izvještajem RAD-IG na razini izvještajne jedinice te se mogu primijeniti za izračun prosječne naknade po satu rada. Međutim, s obzirom na korišteni izvor (usp. ograničenje br. 6) na razini zaposlenika pojedine razine obrazovanja u tvrtci ovaj je izračun aproksimacija temeljena na broju sati rada svih zaposlenih te kao takav može biti upitne preciznosti ukoliko je rad u nepunom radnom vremenu u nekom sektoru (a) učestao, (b) nejednako raspodijeljen među zaposlenicima različite razine kvalifikacije te sektor

karakterizira (c) heterogenost radne snage s obzirom na razinu obrazovanja. U pregledu obrazovne strukture zaposlenih provjerili smo čimbenik (c), a kroz ovu glavu istražiti ćemo čimbenik (a) odnosno učestalost prekovremenoga ili nepunoga radnog vremena.

Pojavnost rada u nepunom radnom vremenu u razdoblju 2003. – 2018. povećala se je s 1,1 % na 3,9 % u privatnom sektoru te ukupno s 4,3 % na 6,9 % u državnim i javnim službama. Međutim, ukupna pojava je još uvijek relativno rijetka te u većini djelatnosti ne postoji bitna razlika javnoga i privatnoga sektora. Tek je u državnoj upravi i obrani te javnim poduzećima ovaj modalitet još uvijek gotovo nepostojeći. Tu posebno odstupaju sektor školstva, odnosno osnovnoga i srednjega obrazovanja, gdje se je udio zaposlenika za koje su škole iskazale da kod njih rade u nepunom radnom vremenu povećao s 14,0 % na 22,2 %<sup>8</sup>. Anualizirani broj sati rada pruža sliku sličnoga trenda – za preko 150 sati niži prosječan

<sup>8</sup> Statistike stanja krajem školske godine koje publicira DZS (priopćenje „Osnovne škole”, tablica 1.4 te statističko izvješće „Srednje škole i učenički domovi”, tablica 2.15) ukazuju na rast zastupljenosti ovakvih aranžmana među nastavnicima sa 28,7 % krajem 2004./5. na 36,0 % krajem 2017./8. te bitno veću pojava u srednjim školama. Iz perspektive nastavnika to ne mora značiti rad u nepunom radnom vremenu s obzirom na čestu praksu rada u više škola – od kojih svaka za tu osobu podnosi izvještaj.

**Slika 6: Radno vrijeme u djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru, 2003. – 2018. (2)**



Napomena: Vrijednosti se odnose na ukupan fond sati svih zaposlenih u navedenoj godini.

broj sati u osnovnom i srednjem obrazovanju nego u ostalim djelatnostima. Međutim, ovdje je vidljivo i drugo odstupanje, posebno uočljivo od 2014. godine, a to je bitno viši prosječan godišnji broj sati rada zaposlenih u zdravstvu. Ovo ukazuje na nužnost uzimanja u obzir broja sati rada prilikom analiza, odnosno prikladnost usporedbe naknade po satu rada, a ne isplaćene bruto plaće. Takva će korekcija uvažiti razlike u vremenu rada, smanjiti prednost zdravstva i zaostatak obrazovanja uočeni u usporedbi bruto plaća, te uzeti u obzir dio jaza koji se je pojavio uslijed povećanja učestalosti rada u nepunom radnom vremenu odnosno prekovremenoga rada<sup>9</sup>.

Prekovremeni rad bitno se češće knjiži u zdravstvu od 2014. godine, no ovdje izostaju veće razlike između drugih djelatnosti javnoga sektora koje bi tražile posebne analitičke prilagodbe. Ukupno, udio prekovremenih se ne mijenja bitno kroz razdoblje, nešto je učestaliji u javnim poduzećima i ustanovama, nego u privatnom sektoru te se je u predkriznom razdoblju na nekoliko godina povećao u državnoj upravi, ali prekovremeni u svim drugim

djelatnostima čine manje od 1% ukupnoga fonda sati, dok u predškolskom i socijalnoj skrbi gotovo ne postoji.

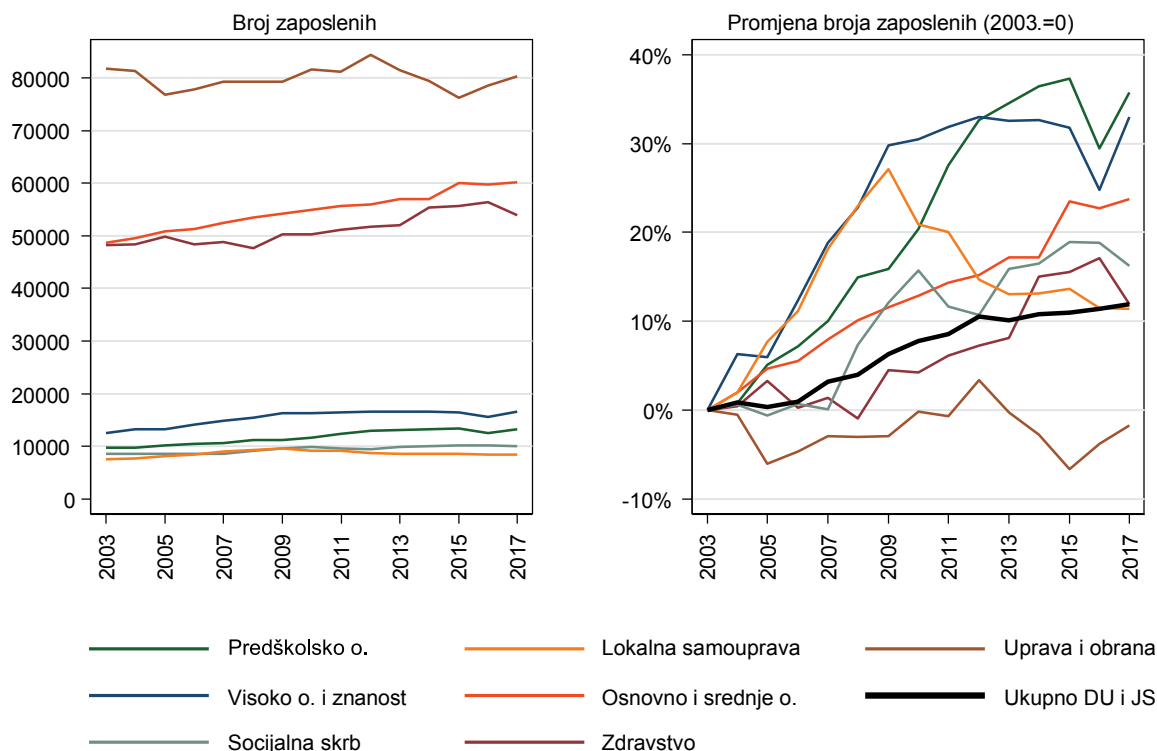
Posljednji korektiv u analizi odnosi se na broj sati koje ne plaća poslodavac, što se ponajprije odnosi na dugotrajna bolovanja i odsutnosti vezane uz roditeljstvo. Ovdje postoje razlike među djelatnostima i rast u većini djelatnosti javnoga sektora, pri čemu po učestalosti odstupaju djelatnosti izložene vektorima poboljšavanja: predškolski odgoj i obrazovanje te zdravstvo i socijalna skrb. Prilikom analiza ovi sati nisu uračunati u godišnju satnicu s obzirom na to da se iskazana masa plaća u RAD-IG izvještaju ne odnosi na njih.

### 3.4. Broj zaposlenih

Broj zaposlenih čini temeljnu odrednicu plaća u javnom sektoru. Odluka o zabrani novoga zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave na snazi je od kolovoza 2009. godine (NN 96/2009) te

<sup>9</sup> Rad u nepunom radnom vremenu u školstvu karakterizira uglavnom nastavnike i stručne suradnike, tako da pretpostavka ravnomjerne zastupljenosti rada u nepunom radnom vremenu s obzirom na razinu kvalifikacije u sustavu školstva podcjenjuje učestalost kod VSS, VŠS zaposlenih. Međutim, s obzirom na to da oni čine 81,6% zaposlenih u sustavu, to je podcjenjivanje relativno malo. S druge strane, u sustavu zdravstva medicinsko se osoblje podložno prekovremenim satima i dežurstvima nalazi duž cjelokupne kvalifikacijske vertikale.

**Slika 7: Broj stalno zaposlenih u djelatnostima javnoga sektora, 2003. – 2017.**



Napomena: broj se odnosi isključivo na osobe zaposlene tijekom čitave godine te pravne osobe koje su podnijele RAD-1G izvještaj. Broj za 2016. godinu nije pouzdan zbog nižega obuhvata izvještajnih jedinica uslijed promjene metodologije prikupljanja. Puno radno vrijeme 2086 sati.

Odluka o ograničenju novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama od prosinca 2013. (NN 156/2013) (revidirana u odluku o zabrani zapošljavanja u rujnu 2014.) trebale su voditi k smanjenju broja zaposlenih u državnim i javnim službama te su još uvijek na snazi početkom 2020. godine, iako su kroz petnaest izmjena bitno ublažene, naročito od 2017. godine.

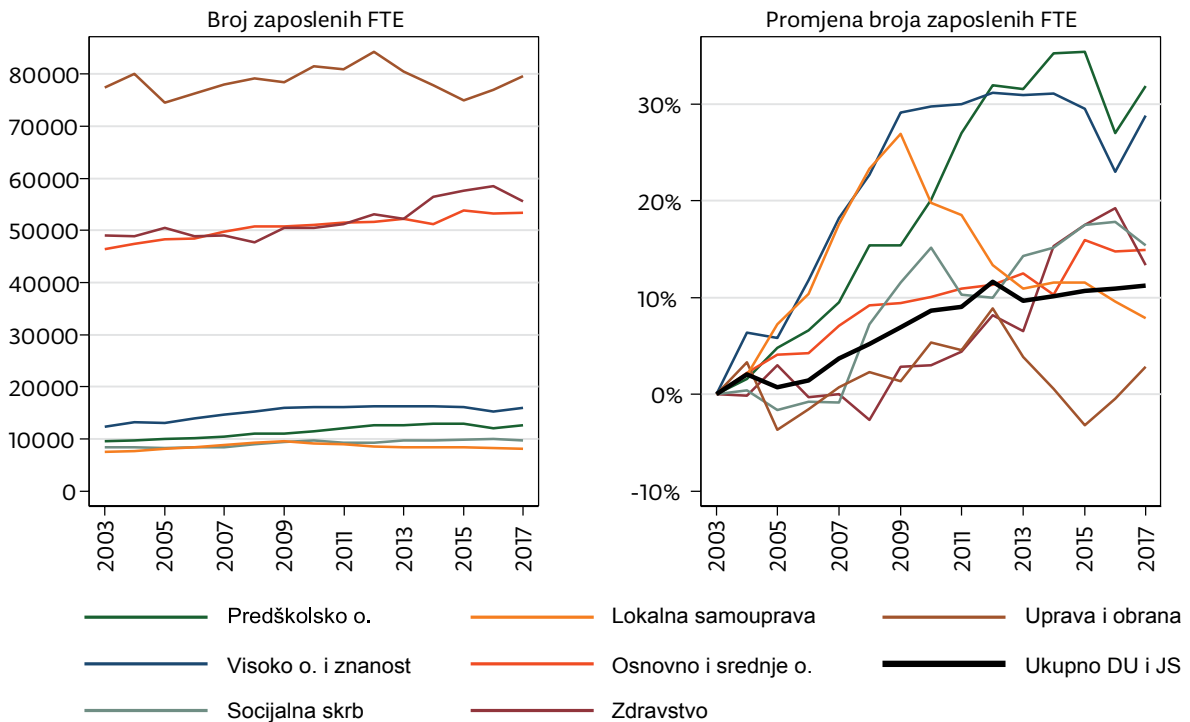
Analiza kretanja broja zaposlenih samo je indikativna s obzirom da RAD-1G obuhvaća tek informacije o zaposlenima tijekom čitave godine. Kroz taj izvor bi, na primjer, širenje prakse zapošljavanja na određeno ili honorarno ostalo nezapaženo te pružilo privid stagnacije ili smanjivanja broja zaposlenih.

Općenito, ukupan broj zaposlenih u državnoj upravi i javnim službama između 2003. i 2006. bio je relativno stabilan, do 2012. je rastao, a nakon toga stagnira, uz naznake rasta od 2015. godine. Međutim, trendovi po djelatnostima se razlikuju. Broj zaposlenih u najvećem sektoru uprave i obrane (dakle državnih službenika) smanjio se je između 2003. i 2005. povećavao do 2012.,

osobito u prvim godinama krize te se smanjio za desetak tisuća kroz naredne tri godine. I uz određeni rast nakon 2015. godine, broj zaposlenih u djelatnostima državne uprave još nije dosegao broj iz 2003. godine. U zdravstvu je broj zaposlenih između 2003. i 2008. godine držan konstantnim, da bi uslijedio značajan rast sve do 2016. godine. Zaposlenost u djelatnosti socijalne skrbi stagnira do 2007. godine, potom bilježi određene skokove između 2008. i 2010. te između 2013. i 2015. godine. U osnovnom i srednjem obrazovanju rast broja zaposlenih je bio neprekinut i kontinuiran te je u 2017. brojao 10,6 tisuća više stalno zaposlenih nego tijekom 2003. godine. Broj zaposlenih u visokom obrazovanju povećan je za 30 % u tek šest godina (između 2003. i 2009. godine), do 2012. vrlo blago raste, a potom stagnira do nove ekspanzije u 2017. godini. Predškolsko obrazovanje, jedini obrazovni sustav u ekspanziji s obzirom na broj djece polaznika, bilježi neprekinut rast od 2003. i 2015. godine (Dobrotić, Matković i Menger, 2018). Kada se broj zaposlenih izrazi u ekvivalentu punoga radnog vremena (FTE)<sup>10</sup> (slika 8), slika se bitno mijenja tek za

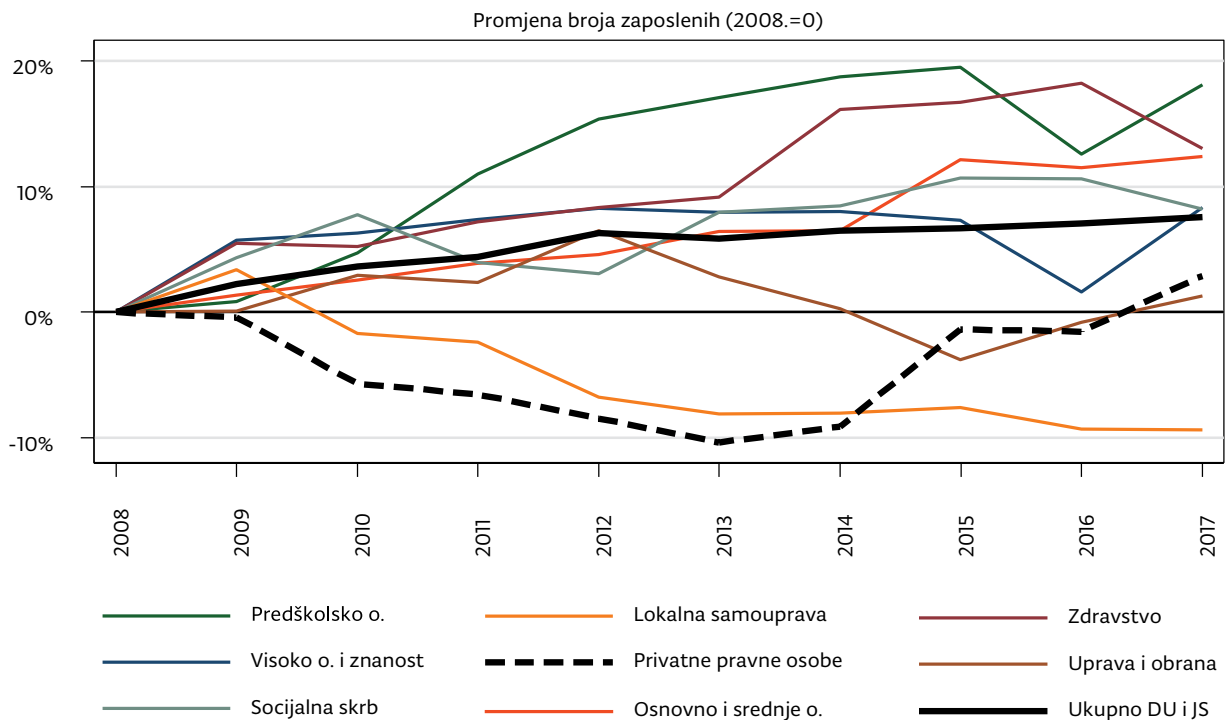
<sup>10</sup> Koncept zaposlenosti u ekvivalentu punoga radnog vremena (full-time equivalent – FTE) na temelju broja sata radi zaposlenih svodi zaposlenost u nekoj organizaciji ili sektoru na broj osoba koji bi bio zaposlen kad bi svi radili u punom radnom vremenu. Za potrebe ove analize kao referentna vrijednost korišten je 40-satni radni tjedan (2086 sati godišnje).

**Slika 8: Procjena broja stalno zaposlenih (ekvivalent punoga radnog vremena) u djelatnostima javnoga sektora, 2003. – 2017.**

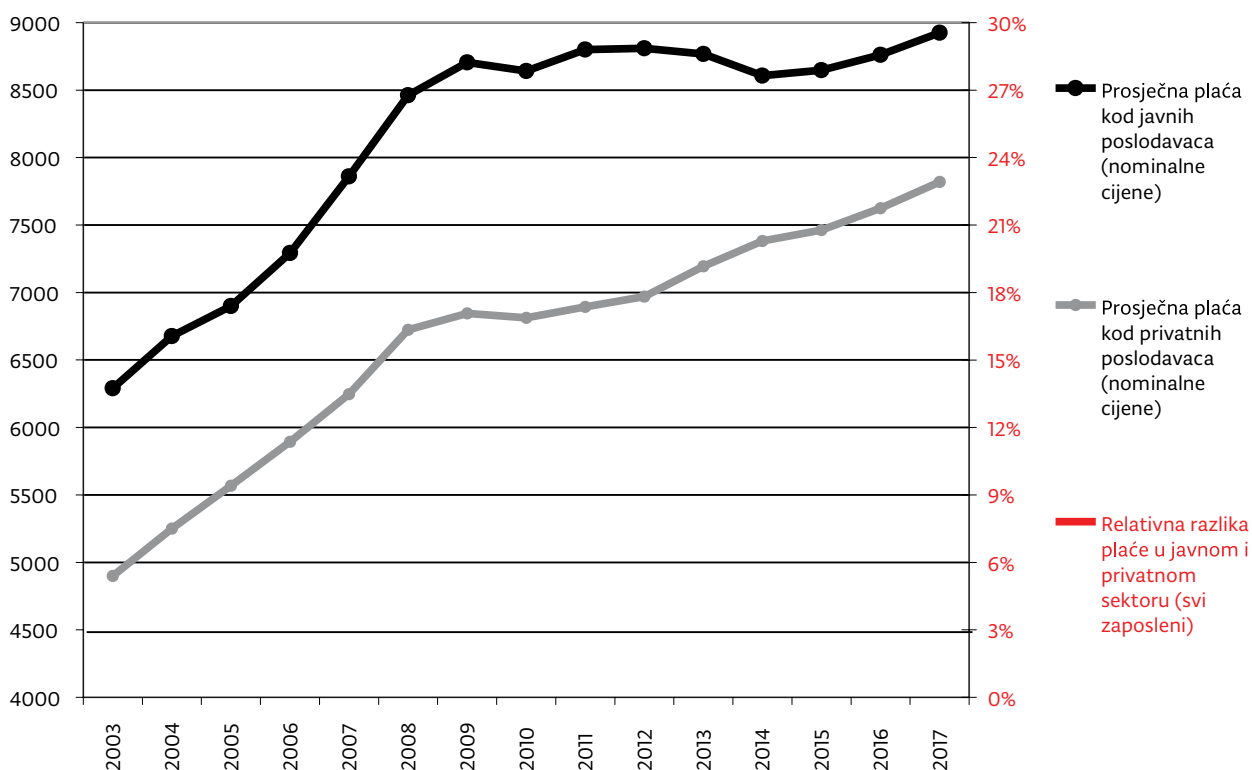


Napomena: broj se odnosi isključivo na osobe zaposlene tijekom čitave godine te pravne osobe koje su podnijele RAD-IG izvještaj. Broj za 2016. godinu nije pouzdan zbog nižega obuhvata izvještajnih jedinica uslijed promjene metodologije prikupljanja.

**Slika 9: Kretanje stalno zaposlenih u djelatnostima javnoga sektora i pravnim osobama u privatnom sektoru od izbijanja krize (2008. – 2017.)**



**Slika 10: Kretanje prosječne bruto plaće zaposlenika u javnom i privatnom sektoru, 2003. – 2017.**



dvije djelatnosti koje karakterizira velika zastupljenost nepunoga radnog vremena odnosno prekovremenoga rada. Tako se primjenom FTE u obrazovanju procjena rasta broja zaposlenih smanjuje na 6913 odnosno 14,9 % (a ne 23,8 %)¹¹, dok u zdravstvu raste na 6564, odnosno 13,4 % (a ne 11,9 %).

Završno, usporedit ćemo kretanje broja stalno zaposlenih u djelatnostima javnoga sektora te u pravnim osobama u privatnom sektoru od izbijanja krize do 2017. godine (Slika 9). Osim što nešto detaljnije prikazuje iznadprosječni rast zaposlenosti u predškolskom obrazovanju, potom zdravstvu te krajem razdoblja školstvu, ovaj grafikon prikazuje i snažan pad broja stalno zaposlenih u privatnom sektoru u razdoblju 2010. – 2013., ali i relativno brz oporavak do 2015. Ipak, u pravnim osobama u privatnom sektoru broj zaposlenih je tek 2017. prestigao razinu iz 2008.

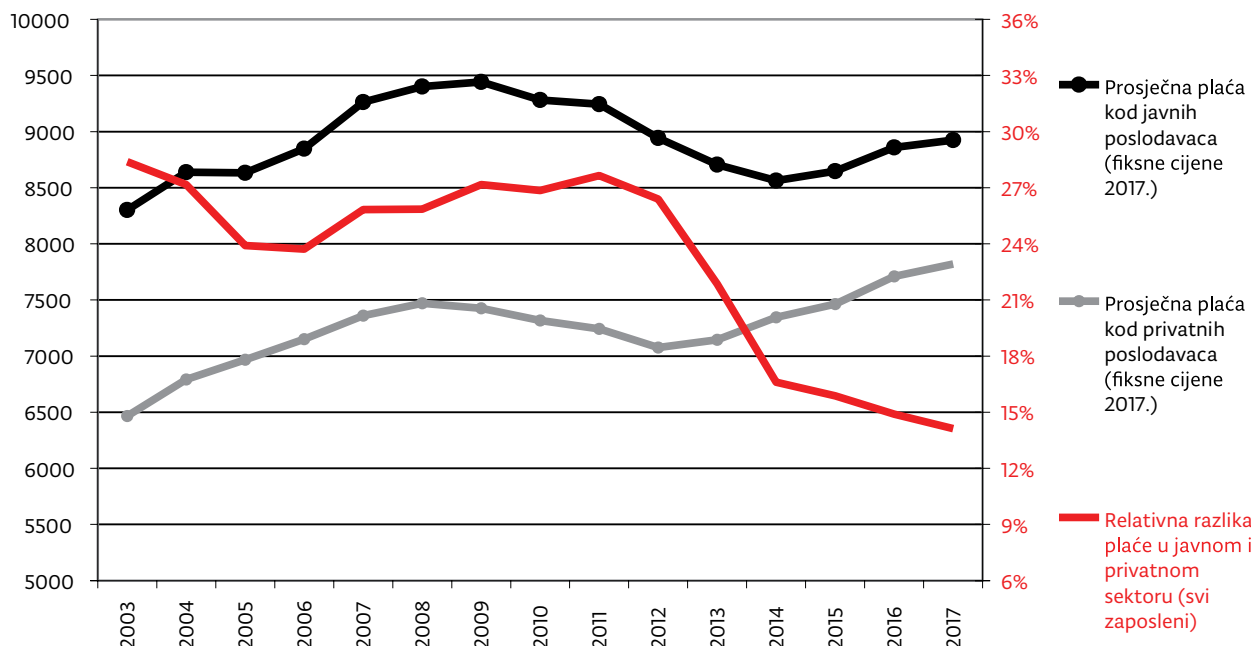
#### 4. KRETANJE PROSJEČNE BRUTO PLAĆE

Promatramo li kretanje prosjeka bruto plaće u čitavom privatnom i javnom sektoru (Slika 10) između 2003. i 2017. godine, mogu se uočiti tri razdoblja, od kojih prva dva sadrže po dvije etape. Prvo je predkrizno razdoblje rasta od 2003. do 2009. godine. Unutar njega, u prvoj etapi, 2003. – 2006. prisutan je brz nominalni rast plaća u oba sektora, pri čemu je nešto brži u privatnom. Nakon sindikalnoga djelovanja krajem 2006. godine, do 2009. godine dolazi do sustizanja, odnosno rast je nešto brži u javnom sektoru. Nastupanjem krize od početka 2009. godine počinje druga faza te do 2012. nominalna prosječna plaća u oba sektora gotovo stagnira. U drugoj etapi duge recesije, od 2012. do 2014. godine, plaće u privatnom sektoru rastu, ali u javnom se sektoru smanjuju – i upravo ovdje dolazi do najveće promjene u odnosu plaća između javnoga i privatnoga sektora. Od 2015. do 2017. godine plaće u javnom sektoru nastavljaju rasti, ali opet polaganije nego u privatnom (slično razdoblju 2003.

¹¹ Na ovakav rast broja zaposlenih ukazuju i statistike stanja krajem školske godine koje publicira DZS temeljem podataka škola (u priopćenju Osnovne škole, tablica 1.4 te statističkom izvješću „Srednje škole i učenički domovi“, tablica 2.15), gdje je broj nastavnika i stručnih suradnika u javnim osnovnim i srednjim školama u ekvivalentu punoga radnog vremena povećan za 6336 između kraja šk.g. 2004./5. i 2017./8., što je jednako porastu od 14,4 %. U istom se je razdoblju broj učenika u osnovnim i srednjim školama smanjio za 19,0 %, ali je uveden i strani jezik u razrednu nastavu te izgledno povećana ponuda izbornih predmeta (drugi jezik, informatika...) i dnevnoga boravka.



**Slika 11: Kretanje kupovne moći prosječne bruto plaće zaposlenika u javnom i privatnom sektoru, 2003. – 2017.**



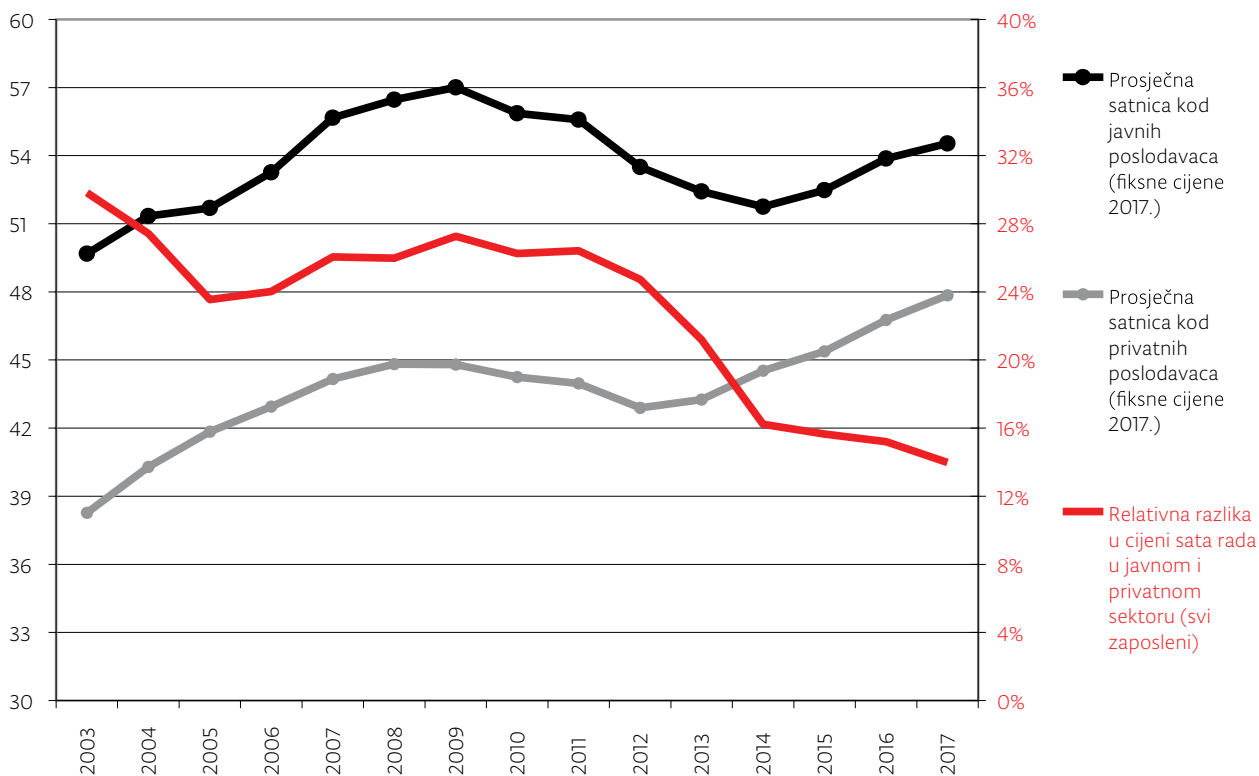
– 2006.). Valja napomenuti da su prosječne bruto plaće kod privatnih poslodavaca ostale niže nego kod javnih poslodavaca tijekom čitavoga razdoblja 2003. – 2017., ali se prednost javnoga sektora prepolovila s početnih 28,4 % na 14,1 %, naročito zahvaljujući promjenama u razdoblju fiskalne konsolidacije 2012. – 2014.

U kontekstu kupovne moći (Slika 11), realni rast plaća u javnom sektoru između 2003. i 2009. godine (standardiziran na vrijednost kune iz 2017. godine) bio je bitno manje impresivan (s 8 301 na 9 443). Od 2009. do 2014. godine kupovna moć prosječne plaće u javnom sektoru kontinuirano se je smanjivala s 9 443 na 8 564 HRK, efektivno se vrativši na razinu iz 2004. godine. Konačno, rast realne plaće između 2014. i 2017. (s 8 564 na 8 925) postavilo je kupovnu moć na razinu iz 2006. godine. Zaposlenima u privatnom sektoru rast kupovne moći bio je izraženiji, posebno u razdoblju 2012. – 2017.

kada je porasla sa 7 076 na 7 820 kuna (10,5 %), dok je u javnom sektoru stagnirala (pad od 0,8 % s 8 994 na 8 925).

Korigiraju li se prosječne plaće u fiksnim cijenama za sate rada (Slika 12), odnosno uspoređuju li se isplaćene satnice, slika se ne mijenja u bitnom (zbog toga što većina zaposlenika i tijekom čitavoga razdoblja radi u punom radnom vremenu, kako u privatnom, tako i javnom sektoru), ali smanjenje prednosti javnoga sektora u cijeni sata rada s 29,8 % na 14,0 % malo je izraženije nego u slučaju kada se promatraju prosječne bruto plaće (Slika 10). Realna satnica u privatnom sektoru počinje rasti od 2013. godine i u 2014. nadilazi razinu iz 2008., dok javnom sektoru počinje rasti tek 2015. godine, nakon petogodišnjega pada te do 2017. još nije dosegla razinu iz 2007. godine.

**Slika 12: Kretanje prosječne satnice kod poslodavaca u javnom i privatnom sektoru, 2003. – 2017. (fiksne cijene)**

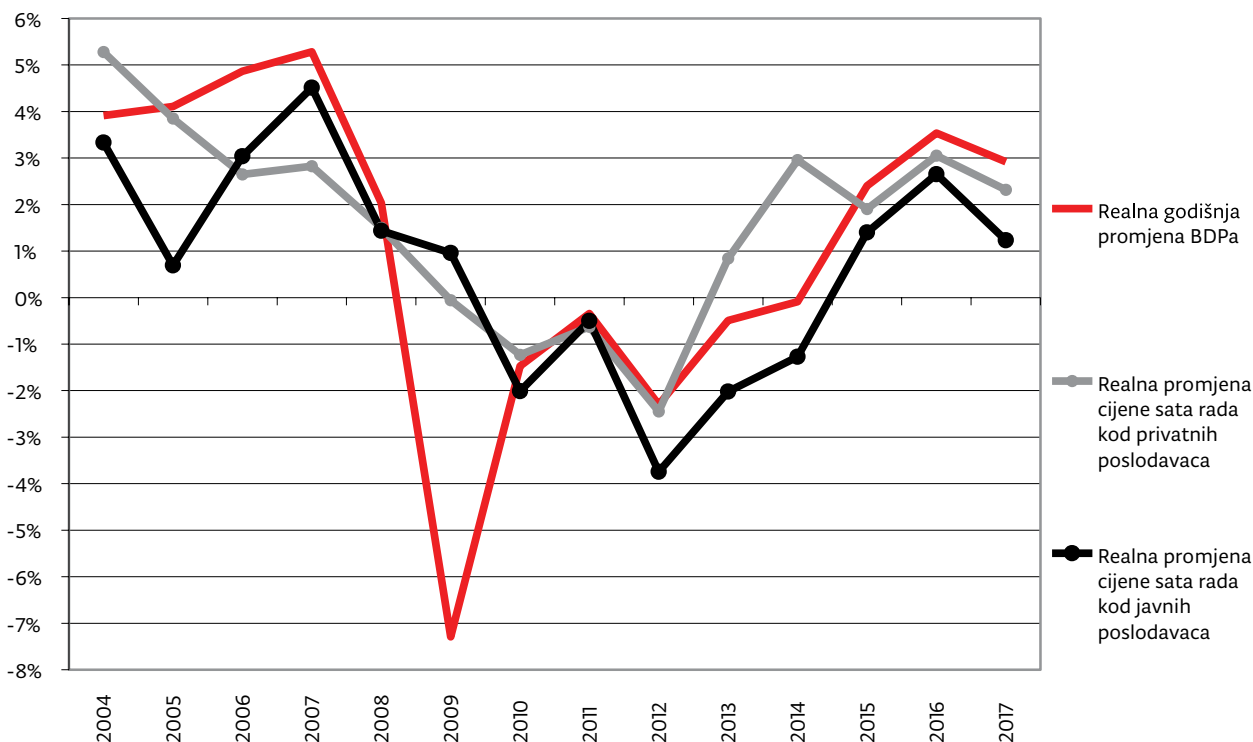


Prethodno prikazani grafikoni pratili su promjenu stanja, ali nisu fokusirali dinamiku promjene po godinama. Promatra li se realna godišnja promjena u satnici (Slika 13), također je vidljivo kako je ona u čitavom promatranom razdoblju povoljnija u javnom sektoru nego u privatnom samo u 2007. i 2009. godini, a na sličnoj razini 2006., 2008. i 2011. Međutim, u čitavom razdoblju od 2012. do 2017. godine promjena razine plaće povoljnija je kod privatnih poslodavaca, pri čemu je naročita razlika ustanovljena 2013. i 2014. godine, kada

su plaće u privatnom sektoru imale pozitivan trend, a u javnom negativan.

Također, u svim promatranim godinama realni rast satnice u javnom sektoru nije bio veći od godišnjega realnog rasta BDP-a, uz iznimku kriznoga šoka 2009. godine. U čitavom razdoblju 2012. – 2017. godine promjena BDP-a je za 1 – 2 postotni bod povoljnija od promjene plaća u javnom sektoru.

**Slika 13: Godišnja realna promjena prosječne satnice kod poslodavaca u javnom i privatnom sektoru, u kontekstu promjene BDP-a, 2004. – 2017.**



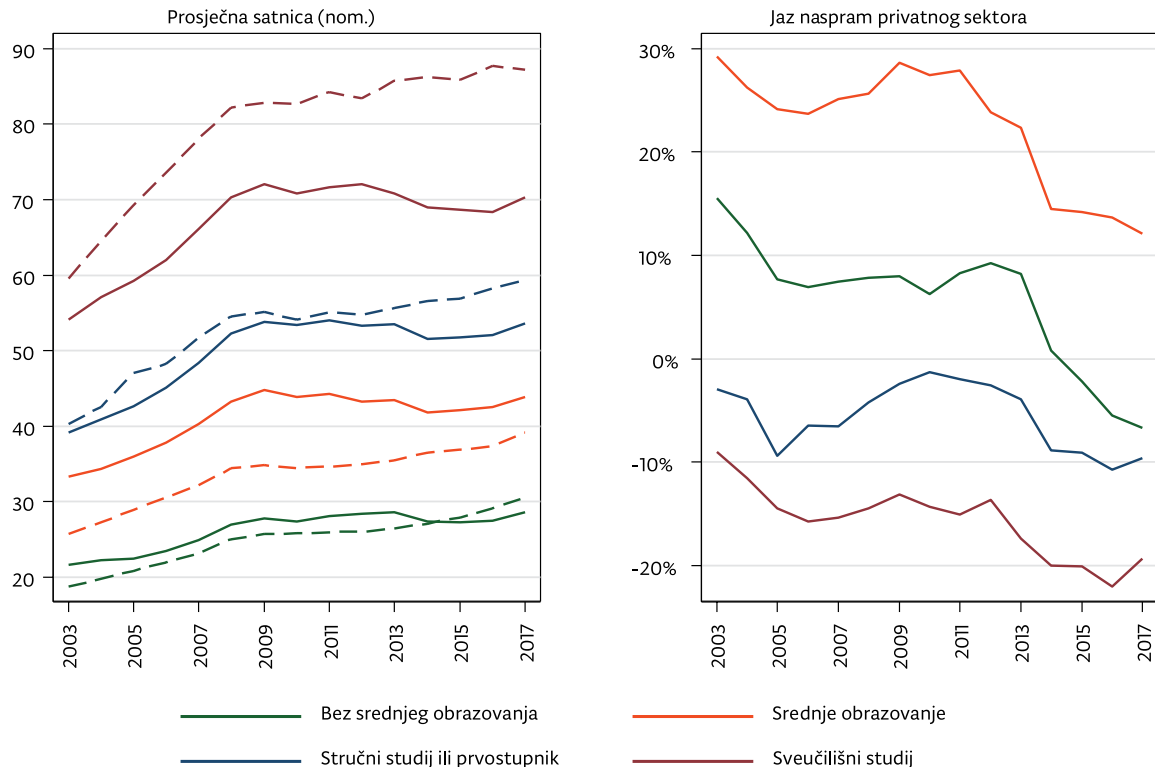
#### 4.1. Javno-privatni jaz u plaći zaposlenika s obzirom na razinu obrazovanja

Do sada iznesene analize ukazuju na opće trendove u prosječnim plaćama i satnicama, ali ne uzimaju u obzir razlike prema razini obrazovanja. Već je prijašnjim analizama (Nestić, 2005; Nikolić et al., 2017; Rubil, 2013) utvrđena kompresija plaća u javnom sektoru. U javnom sektoru postoji premija u plaći za osobe s osnovnim i srednjim obrazovanjem, dok su relativno malobrojni visokoobrazovani u privatnom sektoru u pravilu imali više plaće nego njihovi kolege s istom razinom kvalifikacije u javnom sektoru (Nestić, 2005). Kako bismo nalaze učinili konzistentnijima ovim analizama, ovdje promatramo samo jezgru javnoga sektora, dakle, bez kategorije „javni sektor – ostalo“, koja uključuje i javna poduzeća. Naše analize za pojedine razine obrazovanja (Slike 14 i 15) nedvosmisleno potvrđuju postojanje tih razlika, ali i slabljenje položaja zaposlenih u javnom sektoru s vremenom. Tako je prosječna satnica za osobe koje nisu završile srednje obrazovanje od 2015. godine postala viša u privatnom sektoru, dok se prednost u plaći osoba sa srednjom školom u javnom sektoru smanjila sa 25 –

30 % na tek 10 % u 2017. godini. Ovomu je u značajnoj mjeri doprinijelo sustizanje, odnosno povećanje plaća za ovu skupinu zaposlenih u privatnom sektoru.

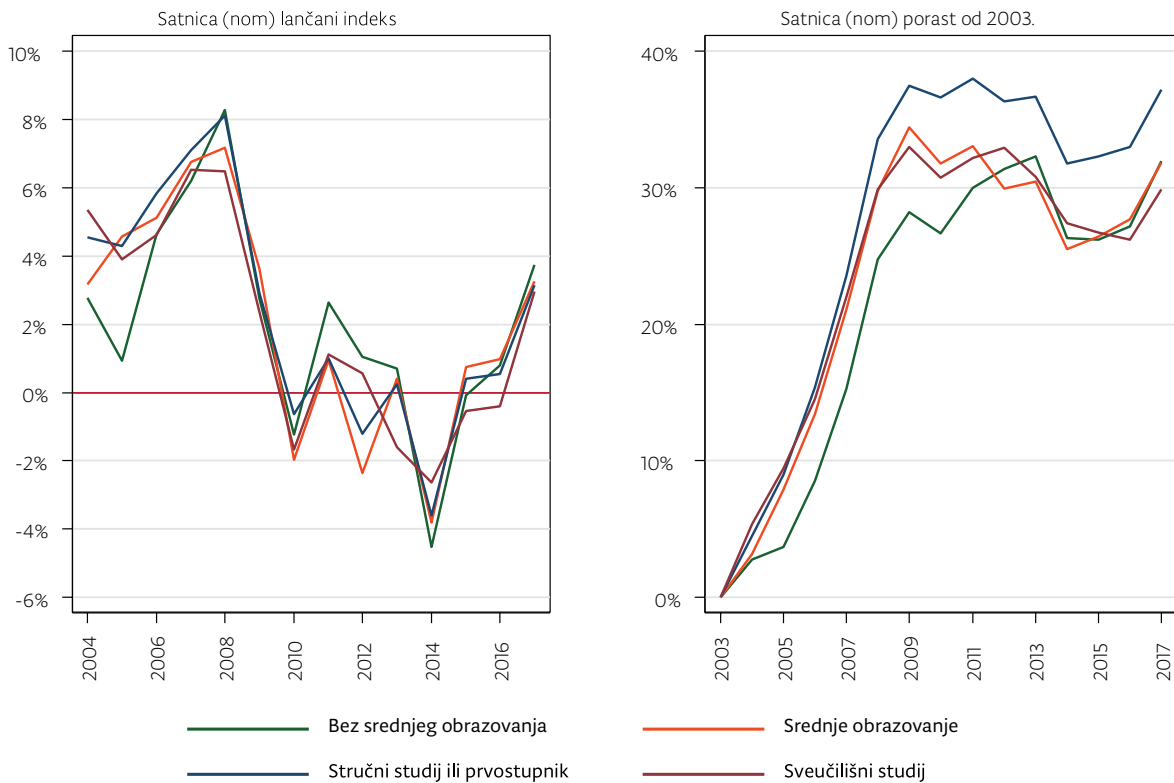
Sukladno nalazima Nestića (2005), visokoobrazovani su već početkom promatranoga razdoblja imali u prosjeku nešto niže satnice nego visokoobrazovani u privatnim tvrtkama (3 % VŠS, 9 % VSS), ali se u narednih petnaest godina to zaostajanje bitno povećalo, uz iznimku konvergencije od 2007. do 2009. godine (i u 2017. godini). Tako je u 2017. godini u prosjeku sat rada prvostupnika (VŠS) bio plaćen 12 % niže, a osobe za završenim sveučilišnim studijem ili magisterijem struke čak 20 % niže nego u privatnom sektoru. Zaostatak zaposlenika sa sveučilišnim studijem se utrostručilo između 2003. i 2016. godine, učinivši postupno rad u javnom sektoru bitno manje atraktivnim za visokoobrazovane.

**Slika 14: Razlika prosječne satnice zaposlenih u jezgri javnoga sektora naspram privatnoga sektora, prema postignutoj razini obrazovanja, 2003. – 2017.**



Napomena: u lijevoj slici isprekidane linije označavaju prosječnu satnicu za danu razinu obrazovanja u privatnom sektoru, a pune linije u javnom sektoru. U jezgri javnoga sektora nisu uključena javna poduzeća i ustanove (javni sektor – ostalo).

**Slika 15: Kretanje prosječne satnice zaposlenih u jezgri javnoga sektora, prema postignutoj razini obrazovanja, 2003. – 2017.**



Napomena: U jezgri javnoga sektora nisu uključena javna poduzeća i ustanove (javni sektor – ostalo)

Promatrano iz aspekta apsolutne promjene nominalne satnice u javnom sektoru (Slika 15), u većini godina dominira opći trend povećanja ili smanjenja sličan za sve razine obrazovanja (unutar 1 %), uz nešto veću razliku u 2004. i 2005. godini (posebno nepovoljne za zaposlenike bez srednjega obrazovanja), 2008. i 2009. godini (manje povoljne za visokoobrazovane) te u razdoblju 2012. i 2016. godine kada je niz intervencija u koeficijente i dodatke u pojedinim godinama nejednako pogađao pojedine obrazovne skupine: nominalne plaće visokoobrazovanih su tek u 2013. doživjele pad koji se kod ostalih dogodio 2012. te su bili najmanje pogođeni uskratom podataka na vjernost službi u 2014., ali je kod njih najmanji bio i oporavak povratkom tih podataka u državnim službama 2016. Također, promjene plaća zaposlenika bez srednjega obrazovanja koje su zaostajale od 2003. do 2008. bile su u pravilu nešto povoljnije između 2008. i 2013. godine te su kroz razdoblje krize sustigle druge skupine.

Pregled kumulativne promjene nominalne satnice u odnosu na baznu 2003. godinu pruža bitno stabilniju sliku, gdje se kroz čitavo razdoblje razlika među dvjema skupinama s najvećom zastupljenošću (srednje obrazovanje i sveučilišni studij) kreću unutar jednoga postotnog boda, uz iznimku 2012. i 2014. gdje je slika bila nešto nepovoljnija za zaposlenike sa srednjim obrazovanjem. Zaposlenici s višom stručnom spremom u javnom sektoru do 2009. godine ostvarili su najpovoljniju promjenu u odnosu na 2003. godinu te su tu prednost i zadržali, tako da im je nominalna satnica u 2017. godini iznosila 33,6 % više nego u 2003., što je veće povećanje nego za zaposlenike sa srednjim (29,1 %), osnovnim (28,7 %) obrazovanjem ili sveučilišnim studijem (27,5 %). Drugim riječima, kroz čitavo razdoblje nije došlo do dekompresije plaća u javnom sektoru s obzirom na razinu obrazovanja (uz djelomičnu iznimku prvostupnika), a različito kretanje jaza za pojedine obrazovne skupine mogu se ponaprije pripisati trendovima u privatnom sektoru.

#### **4.2. Javno-privatni jaz u plaći zaposlenika: razlike među djelatnostima javnoga sektora**

Analizu na razini pojedinih djelatnosti otpočet ćemo agregiranim prikazom. Iako usporedbe među sektorima na razini nominalne satnice nisu prikladne jer zanemaruju različitu obrazovnu strukturu pojedinih sektora, kretanja unutar sektora i promjene u poretku su indikativni. Kretanje prosječnih satnica (Slika 16) ukazuje da se razlike u plaći među djelatnostima javnoga sektora nisu smanjile u promatranom razdoblju te da

je prosječna satnica privatnoga sektora u 2013. godini prestigla socijalnu skrb, u 2014. godini rani i predškolski odgoj i obrazovanje, a do 2016. godine se sasvim približila prosjeku osnovnoga i srednjega obrazovanja.

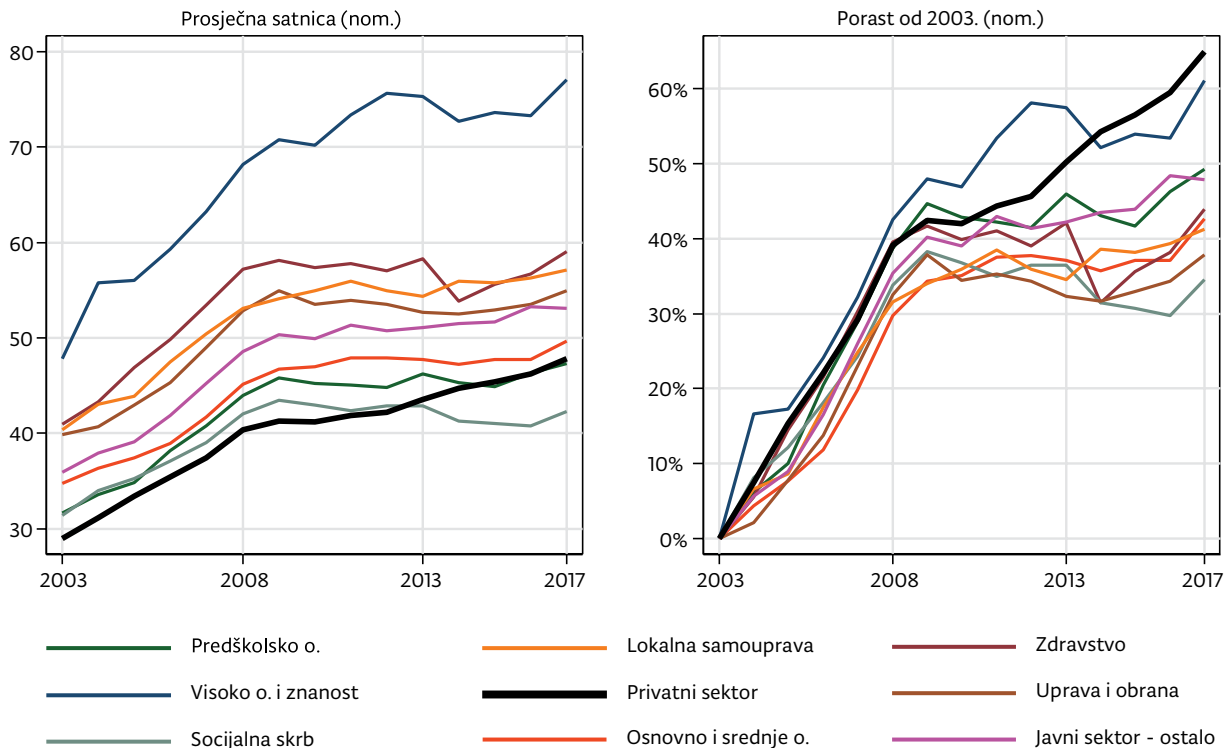
Normiramo li promjene u satnici na stanje u 2003. godini, najizraženiji porast sve do 2014. godine iskazuje javna djelatnost znanosti i visokoga obrazovanja, no tada i nju prestiže rast prosjeka satnice u privatnom sektoru koji je u promatranom razdoblju u nominalnim cijenama iznosio 63,9 %. Sve su ostale djelatnosti u javnom sektoru, financirale se one iz državnoga, lokalnoga proračuna ili prema posebnim propisima, još od 2003. godine zaostajale za privatnim. Između 2006. i 2011. godine to je zaostajanje bilo stabilno za sve djelatnosti javnoga sektora, s do desetak postotnih bodova manjim kumulativnim porastom plaća od privatnoga sektora. Međutim, nakon toga su u razdoblju 2012. – 2017. vidljive dvije pojave. Prvo, u prijašnjoj analizi prikazano (Slika 13) opće zaostajanje za plaćama u privatnom sektoru uslijed manje povoljne godišnje stope rasta (odnosno izraženijega pada). Drugo, postojanje heterogenih tendencija među promatranim djelatnostima javnoga sektora. Valja napomenuti da su se u tom razdoblju nešto više izdvojile satnice djelatnosti u kojima se plaće ne financiraju iz središnjega proračuna (javna poduzeća i ustanove te rani, predškolski odgoj i obrazovanje, te u nešto manjoj mjeri lokalna samouprava), dok satnice u djelatnostima zdravstva i socijalne skrbi bilježe najmanji kumulativni rast te do 2017. nisu dosegli nominalnu predkriznu razinu.

#### **4.3. Kretanje satnica – usporedba djelatnosti po razini obrazovanja**

Spustimo se do konačne razine naše analize – pregleda međusektorskih razlika i promjena u kretanju plaća zaposlenika pojedinoga stupnja obrazovanja. Iako su zaposlenici pojedinih razina obrazovanja različito zastupljeni u različitim djelatnostima javnoga sektora (Slika 2 i Tablica A3), u sljedećim ćemo analizama posvetiti pozornost svakoj razini u svakoj djelatnosti, kako bismo izbjegli dodatnu marginalizaciju malobrojnih obrazovnih profila u sektoru (većinom su u pitanju zaposlenici bez srednje škole ili sa stručnim studijem koji često čine jednoznačenasti udio zaposlenih, ali što iznosi nekoliko stotina do nekoliko tisuća zaposlenih čije bi kretanje plaća bilo neopravdano zaobići).

Realne satnice za istu kvalifikaciju (Slike 17 i A4) tijekom se čitavoga razdoblja značajno razlikuju među djelatnostima javnoga sektora, a raspon utvrđenih

**Slika 16: Kretanje prosječne satnice zaposlenih u djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru, 2003. – 2017.**



razlika raste s razinom kvalifikacije. Raspon u prosječnim satnicama među javnim djelatnostima u satnicama za istu razinu obrazovanja je najmanji za osobe bez srednje škole (od 23,6 HRK za školstvo u 2003. do 37,8 HRK za javna poduzeća i ustanove u 2009.), nešto viši za srednje (od 32,7 HRK u školstvu 2015. do 50,9 HRK u upravi i obrani 2009.), još viši za zaposlenike sa stručnim studijem (od 46,8 HRK u predškolskom 2003. do 70,4 HRK u javnim poduzećima i ustanovama u 2016), a daleko najizraženiji među visokoobrazovanim (od 50,7 HRK u školstvu 2014. do 122,8 u zdravstvu 2008.). To proizlazi iz sustava koeficijentata složenosti radnoga mjesta koji omogućuje veći raspon plaća za radna mjesta prve vrste koja traže visoku stručnu spremu te najveće sektorske specifičnosti takvih radnih mjesta (koja su često sektorski specifična, odnosno u pravilu imaju drugačije nazive, koeficijente i hijerarhije u različitim djelatnostima).

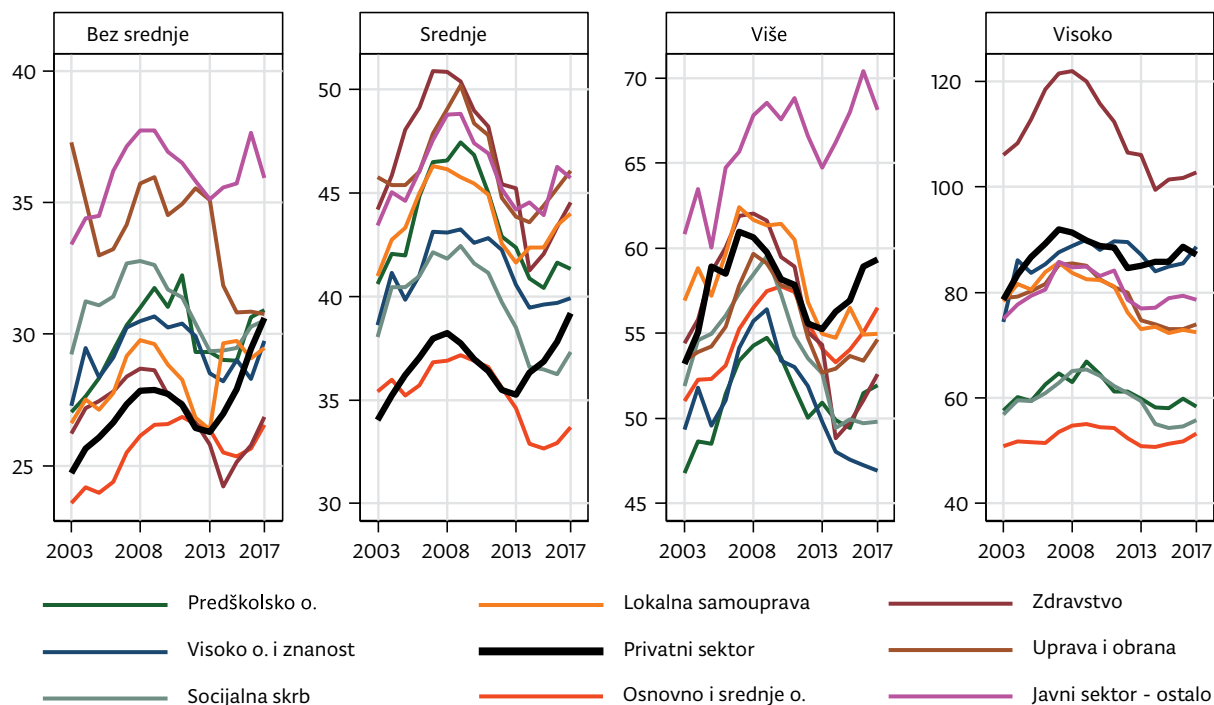
Ni relativni poredak djelatnosti s obzirom na satnice nije ostao nepromijenjen kroz razdoblje:

Za radnike **bez srednjega obrazovanja** u javnim poduzećima i ustanovama satnica se je zadržala na relativno visokoj razini, ali se je u državnim službama smanjila za gotovo trećinu te do 2017. dosegla 31 HRK i tako se gotovo izjednačila s plaćama za tu razinu

kvalifikacije u lokalnoj samoupravi, predškolskim, visokim obrazovanjem i znanostu te socijalnoj skrbi pa i s brzo rastućim prosjekom privatnoga sektora. U zdravstvu, osnovnom i srednjem obrazovanju prosječna plaća za radnike bez kvalifikacije najniža je kroz čitavo razdoblje te je konvergirala na oko 27 HRK u 2017. godini.

Kod zaposlenika sa **srednjom školom** poredak djelatnosti na početku i kraju razdoblja ostao je isti, a raspon satnice se je nešto povećao. Za radnike sa srednjim obrazovanjem, tijekom čitavoga razdoblja prosječna je satnica bila najviša ili druga najviša u djelatnosti uprave i obrane, odnosno u državnim službama. Satnice zaposlenih sa srednjim obrazovanjem u javnim poduzećima i ustanovama brže su rasle prije krize, a manje se smanjivale u kriznom razdoblju, tako da su između 2003. i 2017. ukupno ostvarile realni rast. Drugi segment javnoga sektora koji je ostvario realni rast satnice za zaposlenike sa srednjim obrazovanjem jest lokalna samouprava. Satnica u zdravstvu je imala snažan realni rast od 2003. do 2007., ali već prije krize dolazi do stagnacije i snažnoga pada prosječne satnice do 2014. godine koji je do 2017. tek dijelom kompenziran te je prosječna plaća u ovoj djelatnosti bila još niža od tri prethodno navedene. Bitno niže prema realnoj satnici u 2017. godini nalaze se zaposleni sa srednjom spremom

**Slika 17: Kretanje prosječne satnice zaposlenih u djelatnostima javnoga sektora i privatnom sektoru, pregled prema razini kvalifikacije 2003. – 2017. (fiksne cijene)**



Napomena: Fiksne cijene, HRK iz 2017.

u predškolskom i u visokom obrazovanju. Pri tome su u predškolskom obrazovanju, zahvaljujući pregovaranju plaća s lokalnom samoupravom, imali snažniji rast do 2009., ali i izrazit pad kroz razdoblje fiskalne konsolidacije. Realne plaće za srednju stručnu spremu u sustavu socijalne skrbi nisu bitno rasle nakon 2004., ali je pad između 2009. do 2016. bio izražen, a oporavak skroman, tako da je zaostatak povećan. U osnovnom i srednjem obrazovanju razina plaće za ovu skupinu zaposlenika postojano je najniža, a jaz se i povećava.

Kod zaposlenika s **višom stručnom spremom odnosno stručnim studijem**, obrasci su nešto drugačiji. Najviše su realne satnice u javnim poduzećima i ustanovama, gdje za tu skupinu gotovo nije bilo smanjenja tijekom razdoblja krize. Daleko iza slijedi lokalna samouprava, gdje su fiskalna ograničenja dovela do izrazitoga pada nakon 2011. godine, ali i stabilizacije od 2013. godine. Oba ta segmenta javnoga sektora u značajnom dijelu nisu ograničena sistematizacijama i koeficijentima zadanim na nacionalnoj razini. Iznenađujuće, prosječne plaće zaposlenika s višom stručnom spremom u osnovnom i srednjem obrazovanju nisu se bitno smanjile kroz razdoblje, niti u godinama krize, već su se relativno unaprijedile s „obrazovnoga začelja“, da bi u 2017. godini bile jednake onima u lokalnoj samoupravi i nešto više nego u državnim službama. U zdravstvu i socijalnoj skrbi

došlo je do snažnoga pada, odnosno obrasca zatečenoga u djelatnosti zdravstva i kod ostalih razina obrazovanja. U znanosti i visokom obrazovanju uloga je zaposlenika s ovom razinom kvalifikacije marginalna, a time i kretanje plaće nepovoljnije. U predškolskom odgoju i obrazovanju kvalifikacija stručnoga studija odnosno prvostupnika je središnja kod odgojitelja. Iako je minimalna razina materijalnih prava u javnim vrtićima zakonski vezana s onima u osnovnom obrazovanju, dok se s osnivačem mogu ugovoriti i više plaće, satnice u predškolskom sustavu sustavno su niže od satnica zaposlenih iste razine kvalifikacije u školstvu. U predškolskom je obrazovanju, ipak, porast satnica bio relativno snažan do 2009. godine, smanjenje je uslijedilo u prvom naletu krize i fiskalne slabosti osnivača, dakle između 2010. i 2012., ali nije došlo do kasnijega smanjivanja kao u segmentima javnoga sektora pod nadležnošću središnje države.

Konačno, kod zaposlenika s **visokim obrazovanjem** vidljive su tri skupine djelatnosti s izraženim međusobnim razlikama u satnicama. Po razini satnice izdvajaju se najbolje plaćeni zaposlenici sa sveučilišnim studijem u zdravstvu, iako je kod njih došlo do snažnoga pada u prosječnoj realnoj satnici između 2008. i 2014. sa 122 na 100 HRK te vrlo blagog rasta nakon toga. Visokoobrazovani zaposlenici u sektoru visokoga obrazovanja bilježe

značajan realni porast plaća u 2004. godini zbog novoga zakonskog okvira iz 2003., zadržavaju realnu razinu plaća između 2009. i 2012. godine zahvaljujući napredovanju unutar sustava i stjecanju doktorata mnogih novaka zaposlenih u razdoblju 2004. – 2010. (usp. Slika A5) te su poradi strukture staža u 2014. i 2015. godini nešto manje pogođeni uskratom dodataka na vjernost službi. Tako je prosjek plaća u ovom segmentu javnoga sektora kroz čitavo razdoblje ostao blizak prosjeku privatnoga sektora (iako visokoobrazovani zaposlenici privatnoga sektora većinom nemaju doktorate znanosti) te se približio prosjeku u zdravstvu. Satnice zaposlenih sa sveučilišnim studijem u državnim službama i lokalnoj samoupravi, iako se financiraju iz različitih izvora i određuju različitim kriterijima, osim nešto boljega položaja lokalne samouprave u nekoliko predkriznih godina, u svom prosjeku uvlas prate jedna drugu kroz čitavo promatrano razdoblje 2003. – 2017.<sup>12</sup> Njihova je satnica u 2003. godini na razini prosjeka privatnoga sektora, a u 2017. godini iznosi 13 – 15 HRK manje. Visokoobrazovani u javnim poduzećima i ustanovama sve do 2013. slijede razinu i trend plaća u državnoj upravi, ali izostaju rezovi nakon 2013., tako da prosječna satnica u 2017. iznosi oko 5 HRK više nego u državnim službama, ali je i dalje niža no u privatnom sektoru. Segmenti javnoga sektora s najmanjom prosječnom plaćom za osobe sa sveučilišnim studijem čine sustav socijalne skrbi, ranoga i predškolskoga te osnovnoga i srednjega obrazovanja. Sva tri karakteriziraju relativno male organizacijske strukture (škole, vrtići, centri i domovi) s malo stupnjeva hijerarhije odnosno rukovodećih mjesta i ograničenom mogućnosti napredovanja (kao što je npr. slučaj u državnoj službi). Realne satnice za zaposlenike sa sveučilišnim obrazovanjem u socijalnoj skrbi i predškolskom odgoju i obrazovanju, iako su u pitanju različito ustrojeni sustavi financirani iz različitih izvora, dijelile su standardni obrazac rasta do 2009. godine te pada na razinu nižu od početne do 2017. godine, pri čemu je pad u razdoblju 2013. – 2015. bio blaži u vrtićima, koji su financirani iz lokalnoga proračuna. Ipak, u 2017. prosječna plaća visokoobrazovanih u ovim javnim službama još je uvijek bila 14 odnosno 16 HRK niža nego u državnim službama. Zaposlenici sa sveučilišnim studijem u osnovnom i srednjem obrazovanju postojano su najslabije plaćeni od javnih službi i kada se uzmu u obzir često kraći sati rada. Strukturno, rast i pomlađivanje populacije nastavnika doprinijeli su supresiji prosjeka plaća u obrazovanju. Iz perspektive politike plaća, nepovoljnij situaciji je najviše doprinijela stagnacija plaća između 2003. i 2006. godine koja nije bila prisutna u drugim segmentima

javnoga sektora. Međutim, tijekom krize sektor školstva bio je pošteđen snažnijih rezova plaća, posebno nakon 2013. godine (kada je uveden kompenzacijski mehanizam uskrate „nagrade za vjernost službi“), zbog čega se je prosječna satnica visokoobrazovanih u obrazovanju do 2017. približila predškolskom obrazovanju i socijalnoj skrbi te uz visoko obrazovanje i javna poduzeća predstavlja jedan od segmenta javnoga sektora gdje je realna satnica visokoobrazovanih bila nešto viša u 2017. nego 2003. godine.

#### **4.4. Kretanje javno-privatnoga jaza po razini obrazovanja unutar svake djelatnosti javnoga sektora**

Naredni će prikaz pokazati jaz u satnici javnoga sektora naspram privatnoga sektora s obzirom na razinu kvalifikacije, ali tako da prikaže kretanje toga jaza za svaku djelatnost javnoga sektora zasebno (Slika 18). Ovakav pregled istovremeno ukazuje na razlike i promjene u satnici pojedinih kvalifikacijskih skupina unutar djelatnosti kao i na tendencije promjene plaće koje karakteriziraju sve zaposlenike u danj djelatnosti javnoga sektora, bez obzira na razinu obrazovanja. Ovdje će se pozornost fokusirati na pojedine djelatnosti.

U **djelatnosti uprave i obrane**, u usporedbi s radnicima iste razine kvalifikacije, bitno bolje stoje radnici srednje razine kvalifikacije iako je njihova prednost prepolovila s 35 % u 2003. na 17 % u 2017. godini. Sličan su obrazac slabljenja pozicije godinu za godinom iskazali i visokoobrazovani zaposlenici, čija je prosječna plaća početkom razdoblja bila u postotni bod usporediva s onom u privatnom sektoru, a krajem razdoblja i, unatoč manjem oporavku u 2017., bitno nepovoljnija (VŠS: – 8 %, VSS: – 15 %). Izvan tih zajedničkih trendova najizraženije je slabljenje prosječne satnice osobama bez srednjega obrazovanja koja se je od velike prednosti u razdoblju od 2013. do 2017. spustila na razinu privatnoga sektora. U cjelini ovaj segment vladine politike plaća u javnom sektoru pogađaju najizravnije. Treba napomenuti kako je ovaj segment velik (oko 80 tisuća osoba) i heterogen te obuhvaća mnogoljudne sustave sigurnosti i obrane (vojske i policije), ministarstva, niz poluautonomnih agencija i ustanove sustava socijalne sigurnosti (HZZO, HZMO, HZZ), kao i zasebno regulirani sustav sudstva. Prikazani prosjek bez dvojbe skriva mnoge specifičnosti

<sup>12</sup> Slične prosječne vrijednosti mogu prikriti veliku varijaciju unutar ovih sektora. Tako se plaće pojedinih JL(R)S-ova međusobno izrazito razlikuju i obično imaju „pliću“ hijerarhiju, dok prosjeke u državnoj upravi podižu brojna rukovodeća i dužnosnička radna mjesta te poslovi s „EU dodatkom“. Heterogenost povećavaju i specifični režimi plaća u policiji, vojsci, sudstvu i agencijama koji svi pripadaju ovom području djelatnosti.



**Slika 18: Kretanje javno-privatnoga jaza u satnici s obzirom na razinu kvalifikacije 2013. – 2017. Usporedni prikazi za promatrane djelatnosti javnoga sektora.**



i trendove čije bi raščlanjivanje pomoglo razumijevanju dobivenih rezultata.

**Lokalna samouprava** obuhvaća slične organizacijske oblike, ali jedinice lokalne samouprave su izrazito različite u veličini, s autonomijom u politici plaća, ali i ograničenim prihodima i pravilima fiskalne odgovornosti. Ovdje je kompresija plaća između obrazovnih skupina nešto veća nego u državnim službama, ponajprije zbog niže prednosti zaposlenih sa srednjim i osnovnim obrazovanjem (i kasnijim manje izraženim padom), no prosječan jaz u plaćama za svaku skupinu u razdoblju izlaska iz krize teško je razlikovati od onoga zaposlenih u službama središnje države.

U **zdravstvu** su vidljiva dva obrasca za dvije skupine zaposlenih. Zaposlenici s osnovnim obrazovanjem i stručnim studijem (inženjeri) do 2013. godine imali su gotovo paritet plaća s privatnim sektorom, a nakon nagloga pada u 2014. zaostaju za 12 – 13 %. Prednost pred plaćama u privatnom sektoru u zdravstvu nalazimo kod zaposlenika sa srednjim i visokim obrazovanjem, gdje većinu zaposlenih čine dva središnja zanimanja u djelatnosti: liječnici i medicinske sestre. Za te je skupine predkrizni rast plaća uspostavio prednost u plaći od oko 34 % naspram privatnoga sektora, ali je od 2009. godine

uslijedilo prvo postupno, a potom brže smanjivanje prednosti, prvo za zaposlene sa sveučilišnim studijem, a od 2011. i za zaposlene sa srednjim obrazovanjem. Nakon rezova, između 2014. do 2017., prednost u satnici visokoobrazovanih u zdravstvu oscilira između 16 % i 18 %, a zaposlenih sa srednjim obrazovanjem 13 – 14 %. Ovo stavlja plaće potonjih na razinu nižu od onih kakve osobe srednje stručne spreme mogu očekivati u državnim službama ili javnim poduzećima, dok visokoobrazovani u zdravstvu i dalje imaju najbolju poziciju naspram privatnih poslodavaca od svih djelatnosti javnoga sektora, ali uz veliko zaostajanje u odnosu na stanje prije 2010. godine.

**Rezidualna kategorija javnoga sektora** obuhvaća heterogene tvrtke i ustanove u mnogim djelatnostima, čiji se je sastav mijenjao kroz razdoblje privatizacijom, a režim plaća tek manjim dijelom bio pod izravnom državnom kontrolom. Odnosi prosječne plaće za danu razinu kvalifikacije naspram privatnoga sektora početkom razdoblja vrlo su slični onima u državnim službama. No kasniji je razvoj drugačiji. U predkriznom razdoblju pad plaća do 2006. je nešto manje izražen, a do 2009. rast brži no u privatnom sektoru, što vodi stabilnoj prednosti za zaposlenike s osnovnim i srednjim obrazovanjem, rastu prednosti za zaposlenike

sa stručnim studijem te u prosjeku za nekoliko postotnih bodova manjom satnicom za zaposlene sa sveučilišnim studijem. U drugoj etapi krize i kroz razdoblje oporavka relativna pozicija zaposlenika s višim i visokim obrazovanjem je zadržana, no među radnicima s osnovnim i srednjim obrazovanjem prednost se je smanjila te je jaz do 2017. godine konvergirao na razinu zaposlenih s višim obrazovanjem.

U odnosu na druge segmente javnoga sektora, sustav **socijalne skrbi** od početka promatranoga razdoblja karakterizira relativno nepovoljna satnica za zaposlenike svih razina kvalifikacije, osim stručnoga studija. Trendovi su slični za sve obrazovne skupine te je od 2017. godine za svaku danu razinu kvalifikacije prosječna plaća viša u privatnom sektoru nego u socijalnoj skrbi. Zaostajanje satnice zaposlenika sa sveučilišnim studijem prema privatnom sektoru se je u petnaest godina povećalo sa 28 % na 36 %, ali je to smanjenje bilo nešto manje izraženo nego za zaposlenike drugih obrazovnih profila tako da je došlo do određene konvergencije.

Sustav **visokoga obrazovanja i znanosti** specifičan je po značajnom kapacitetu stjecanja vlastitih prihoda (kroz školarine i istraživanja) koji se u značajnom dijelu mogu usmjeriti u plaće zaposlenika. Ovdje je razlika u jazu prema privatnom sektoru među obrazovnim skupinama mala. Kroz čitavo razdoblje jaz je negativan jedino kod malobrojnih zaposlenika sa stručnim studijem. Sve razine kvalifikacije dijele slične trendove, iako se nešto izraženije zaostajanje zaposlenih sa sveučilišnim studijem između 2003. – 2006. i iznenađujući rast prednosti u satnici 2010. – 2012. može objasniti smanjivanjem prosječnih plaća uslijed masovnih primanja novaka i asistenata u predkriznom razdoblju te njihovim stjecanjem stupnja i zvanja kako je kriza napredovala. Međutim, od 2012. do 2014. godine plaće za zaposlenike sa sveučilišnim studijem spuštaju se na razinu pariteta s privatnim sektorom, a do 2017. godine svaku prednost u odnosu na privatni sektor gube i plaće zaposlenih s osnovnim i srednjim obrazovanjem.

U **osnovnom i srednjem obrazovanju** od početka promatranoga razdoblja satnice za sve razine kvalifikacija, osim stručnih studija, niže su nego u drugim djelatnostima javnoga sektora, a između 2004. i 2006. ujedno su sve i ispod pariteta s privatnim sektorom. Kad su u pitanju plaće osoba sa sveučilišnim studijem u školstvu, zaostajanje se bitno povećalo između 2003. i 2006. godine (s 35% na 42 %) te dijelom korigiralo do 2009. godine (na 39 %). Relativno pogoršanje između 2012. i 2016. godine bilo je manje izraženo nego u

drugim djelatnostima (povećanje jaza s 38 % na 42 %) te smanjeno na 39 % u 2017., ali su plaće visokoobrazovanih u školstvu i dalje na začelju djelatnosti u javnom sektoru. Među zaposlenicima bez visokoga obrazovanja satnica u nekoliko postkriznih godina od razine pariteta postaje 13 – 14 % niža nego u privatnom sektoru. Raščlanjivanje analize na zaposlene u osnovnom i srednjem obrazovanju moglo bi donijeti neke nove uvide s obzirom na različite profile nastavnika i dodataka, no očito se nešto povoljniji položaj zaposlenih sa stručnim studijem (većinom nastavnici razredne nastave) ponajprije očituje u sustavu osnovnoga obrazovanja.

Konačno, u sustavu **ranoga i predškolskoga odgoja i obrazovanja** jaz u plaćama prema privatnom sektoru uvelike se razlikuje s obzirom na razinu kvalifikacije za koju se jaz procjenjuje. Za razliku od školstva, zaposlenici s osnovnim i posebno sa srednjim obrazovanjem sve do 2012. godine imaju značajno veće plaće nego njihovi kolege u privatnom sektoru, iako početkom krize počinje smanjivanje prednosti. Međutim, u završnici krize i u godinama oporavka, njihova naknada doseže razinu pariteta, što predstavlja velik relativni pad satnice u jednom desetljeću, bitno izraženiji nego u osnovnom i srednjem školstvu. Satnice stručnih suradnika (jedina vrsta radnih mjesta koja traži visoku stručnu spremu u sustavu RPOO) zaostaju kroz gotovo čitavo razdoblje za privatnim sektorom; s 27 % na 33 %. Glavninu zaposlenih u vrtičkom sustavu čine odgojitelji s kvalifikacijom stručnoga studija (ili, od 2013. sveučilišnoga prvostupnika), koja je vrlo važna za ovaj sektor. Ove zaposlenike do izbijanja krize karakterizira najveći jaz prema privatnom sektoru, odnosno najniža satnica za zaposlenike sa stručnim studijem od svih drugih segmenata javnoga sektora. Međutim, zaostajanje za privatnim sektorom za tu skupinu se ne povećava tijekom kasnoga kriznog razdoblja i oporavka (11 – 13 %), čime prvi put zaposleni sa stručnim studijem i prvostupnici u predškolskom sustavu sustižu satnicu pojedinih drugih djelatnosti javnoga sektora.

#### 4.5. Rezultati regresijske analize

Koristeći prosječnu nominalnu satnicu za obrazovnu skupinu kao ishod u izvještajnoj jedinici, primijenili smo regresijsku analizu kako bismo identificirali doprinos sektora vlasništva, djelatnosti javnoga sektora, razine obrazovanja i vremenskoga trenda, kao i specifični efekt vremenskoga trenda u djelatnostima javnoga sektora, odnosno za svaku razinu obrazovanja radnika u

pojedinih djelatnostima javnoga sektora. Uz združenu specifikaciju, izvedene su i zornije specifikacije za svaku razinu obrazovanja zasebno. Modeli su kontrolirani za prosječnu dob zaposlenika (linearnu i kvadriranu)

te regiju, koji neće biti obuhvaćeni interpretacijom, a opservacije pojedinih izvještajnih jedinica su otežane s obzirom na broj zaposlenika s danom kvalifikacijom.

**Tablica 1: Regresijska analiza prosječne satnice kod poslodavca, 2003. – 2017.**

	Združeni	Sveučilišno	Stručni studij	Srednje	Bez srednjeg
Trend (od 2003.)	1,53*	1,47*	1,04*	0,76*	0,74*
Organizacija u javnom vlasništvu	-2,45*	-3,31*	-1,49	8,87*	9,25*
Trend: organizacija u javnom vlasništvu	-0,48*	-0,63*	0,00	0,00	-0,39*
Djelatnost javnoga sektora (ref. državna uprava)					
Predškolsko o.	-7,84*	-17,41*	-4,37*	-3,46*	-7,31*
OO i SO	-13,09*	-20,90*	-0,80	-6,65*	-9,95*
VO i znanost	-3,90*	-3,99*	-3,35*	-7,15*	-7,66*
Zdravstvo	5,31*	28,26*	4,82*	1,88*	-7,30*
Socijalna skrb	-5,51*	-14,18*	2,97*	-3,84*	-4,36*
Lokalna samouprava	1,32*	7,30*	6,55*	-1,22	-6,72*
Javna poduzeća i ustanove	-1,10	-2,48	4,25	-1,76*	-2,15
Trend: djelatnost javnoga sektora (ref. državna uprava, 2003.)					
Predškolsko o.	0,02	0,14	0,00	-0,05	0,33*
OO i SO	-0,32*	0,11	0,26*	-0,34*	0,30*
VO i znanost	0,73*	1,18*	-0,30*	0,04	0,23
Zdravstvo	-0,03	0,18	-0,61*	-0,24*	0,05
Socijalna skrb	-0,19*	-0,06	-0,36*	-0,27*	0,17
Lokalna samouprava	0,00	-0,02	-0,14	0,09	0,33*
Javna poduzeća i ustanove	0,39*	0,73*	0,80	0,18*	0,47*
Stupanj obrazovanja (ref. sveučilišno)					
Bez srednjega	-46,03*				
Srednje	-38,27*				
Stručni studij ili prvostupnik	-21,94*				
Trend: stupanj obrazovanja (ref. sveučilišno, 2003.)					
Bez srednjega	-0,79*				
Srednje	-0,77*				
Stručni studij ili prvostupnik	-0,49*				
Interakcija: organizacija u javnom vlasništvu*obrazovanje					
Bez srednjega u javnom vlasništvu	8,73*				
Srednje u javnom vlasništvu	10,43*				
Stručni studij ili prvostupnik u j.v.	7,80*				
Trend: organizacija u javnom vlasništvu*obrazovanje					
Bez srednjega u javnom vlasništvu	0,33*				
Srednje u javnom vlasništvu	0,40*				
Stručni studij ili prvostupnik u j.v.	0,33				
Prosječna dob zaposlenih	3,57*	8,86*	4,80*	2,01*	1,04*
Prosječna dob zaposlenih (kvadratna)	-0,04*	-0,11*	-0,06*	-0,02*	-0,01*
<b>Regija (ref. Zagreb i zagrebačka)</b>					
Jadranska Hrvatska	-6,48*	-14,12*	-6,20*	-4,60*	-1,26*
Slavonija	-9,45*	-16,09*	-9,30*	-8,30*	-4,27*
Središnja i sjeverozapadna Hrvatska	-8,56*	-13,60*	-8,74*	-7,54*	-4,12*
Konstanta	0,92	-102,93	-44,18	-8,70	0,88
N (izvještajnih jedinica)	1 264 635	294 195	213 019	571 684	185 737
R <sup>2</sup>	0,4851	0,2521	0,1067	0,1973	0,243

Napomena: \* p < 0.01

Uz specifikaciju linearnoga vremenskog trenda, združeni model izolira efekt rada u javnom sektoru na nešto nižu satnicu te ukazuje na osnaživanje te veze kroz vrijeme, odnosno dodatno zaostajanje za oko 0,5 HRK godišnje. Pripadanje pojedinoj djelatnosti javnoga sektora po sebi doprinosi višoj (zdravstvo, lokalna samouprava) ili nižoj (sve ostalo) satnici, ali upućuje i na povećanje (visoko obrazovanje i znanost, javna poduzeća i ustanove), odnosno zaostajanje satnice (osnovno i srednje obrazovanje, socijalna skrb) tijekom vremena u odnosu na državnu upravu. Obrazovanje objašnjava veliki dio iznosa satnice te je tijekom čitavoga razdoblja utvrđen negativan trend premije za obrazovanje niže od sveučilišnoga. Također, u javnom sektoru je premija za visoko obrazovanje procijenjena 7,8 – 10,4 HRK nižom nego za ostale razine, a negativan trend premije za niže stupnjeve obrazovanja puno je manje izražen nego u privatnom sektoru.

Primijene li se jednostavnije specifikacije za svaku razinu obrazovanja zasebno (čime je uklonjena pretpostavka homogenoga efekta obrazovanja u svim djelatnostima), rezultati ostaju konzistentni. Kod radnika bez srednjega obrazovanja bivanje u javnom sektoru početkom razdoblja doprinosi 9,3 HRK primanjima, ali negativni vremenski trend smanjenja od po 0,39 HRK godišnje tu prednost uvelike smanjuje do 2017. Početno je stanje plaće najbolje u državnoj službi, ali su trendovi povoljniji u predškolskom obrazovanju, školstvu, regionalnoj samoupravi te javnim poduzećima i ustanovama. Unatoč tomu, jedino je u potonjima trend bio dostatno snažan da u recentnim godinama dovede do viših plaća za ovu skupinu zaposlenika nego u državnog službi. Za radnike sa srednjim obrazovanjem, rad u javnom sektoru uprave i obrane povezan je s 8,9 HRK višim satnicama od rada u privatnom sektoru, bez statistički značajnoga negativnog trenda. Također, uz zdravstvo je vezana dodatna premija, a sve druge djelatnosti javnoga sektora, osim lokalne samouprave, vezane su uz nižu satnicu, posebno osnovno, srednje i visoko obrazovanje gdje je veličina ove penalizacije gotovo jednaka pozitivnom efektu bivanja u javnom sektoru. Također, iako nije utvrđen opći negativni trend, isti je raspoznat u djelatnostima osnovnoga i srednjega obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi gdje svaka godina doprinosi smanjenju satnice za 0,24 – 0,34 HRK. Kod zaposlenika sa stručnim studijem ili prvostupnika nije identificiran opći efekt ili trend javnoga sektora, ali jesu heterogeni specifični efekti s obzirom na djelatnost javnoga sektora, nepovoljniji od državne uprave u predškolskom obrazovanju, visokom obrazovanju i znanosti, a povoljniji

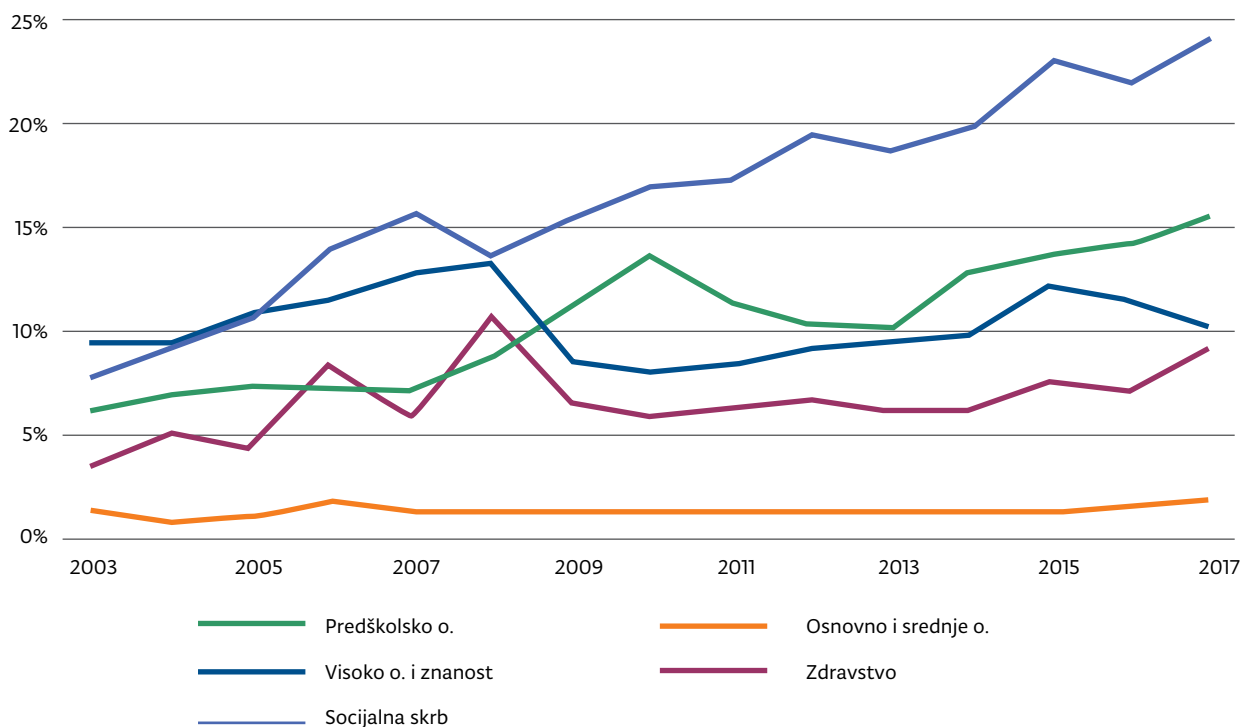
u zdravstvu, socijalnoj skrbi, regionalnoj samoupravi te javnim poduzećima i ustanovama. Također, utvrđen je trend zaostajanja za privatnim sektorom u visokom obrazovanju, zdravstvu i socijalnoj skrbi, a sustizanja od 0,26 HRK godišnje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Za zaposlenike sa sveučilišnim studijem utvrđena je temeljna penalizacija rada u javnom sektoru od 3,3 HRK u odnosu na rad u privatnom sektoru, koja se povećava za 0,6 HRK godišnje. Konkretna situacija uvelike ovisi o djelatnosti javnoga sektora, pri čemu u odnosu na državnu službu velik negativan efekt na satnicu ima rad u predškolskom (-17,4 HRK), osnovnom i srednjem obrazovanju (-20,9 HRK) te socijalnoj skrbi (-14,2 HRK), a pozitivnije ishode mogu očekivati zaposlenici u zdravstvu (+28,3 HRK) te lokalnoj samoupravi (+7,3 HRK). Iznenadujuće, specifičan vremenski trend satnica u djelatnostima javnoga sektora naspram privatnom među visokoobrazovanima identificiran je samo u dvama segmentima gdje je anuliran opći negativni trend za visokoobrazovane: u visokom obrazovanju i znanosti (+ 1,2 HRK godišnje) te u javnim poduzećima i ustanovama (+ 0,7 HRK).

## **5. JAVNO-PRIVATNI JAZ U PLAĆI ZAPOSLENIKA UNUTAR DJELATNOSTI**

Drugi pristup analizi javno-privatnoga jaza u plaćama jest usporedba plaća javnih i privatnih poslodavaca unutar djelatnosti u djelatnostima gdje javne usluge pružaju i ustanove javnoga i privatnoga osnivača. Takva se usporedba može izraditi u pet djelatnosti u kojima postoji određena zastupljenost privatnih poslodavaca: rani i predškolski odgoj i obrazovanje (gdje su privatni vrtići u pravilu sufinancirani od strane jedinica lokalne samouprave, iako često manje izdašno), osnovno i srednje školstvo te visoko obrazovanje (gdje školarine u cijelosti plaćaju roditelji, dakle ustanove nisu financirane iz proračuna), zdravstvo (gdje u mnogim slučajevima postoji ugovor sa HZZO-om) te socijalna skrb (gdje su većinom u pitanju domovi za starije koje financiraju sami korisnici).

U svim tim djelatnostima zaposleni kod privatnih poslodavaca još uvijek čine manje od četvrtine zaposlenih, ali je u promatranih petnaest godina u svakoj od djelatnosti, uz iznimku školstva, došlo do ekspanzije privatnoga sektora. Međutim, tijekom kriznih godina dogodila se je i privremena vidna kontrakcija udjela zaposlenih u privatnom zdravstvu, visokom obrazovanju te nešto manje u vrtićima.

**Slika 19: Udio zaposlenih kod privatnih poslodavaca unutar djelatnosti**



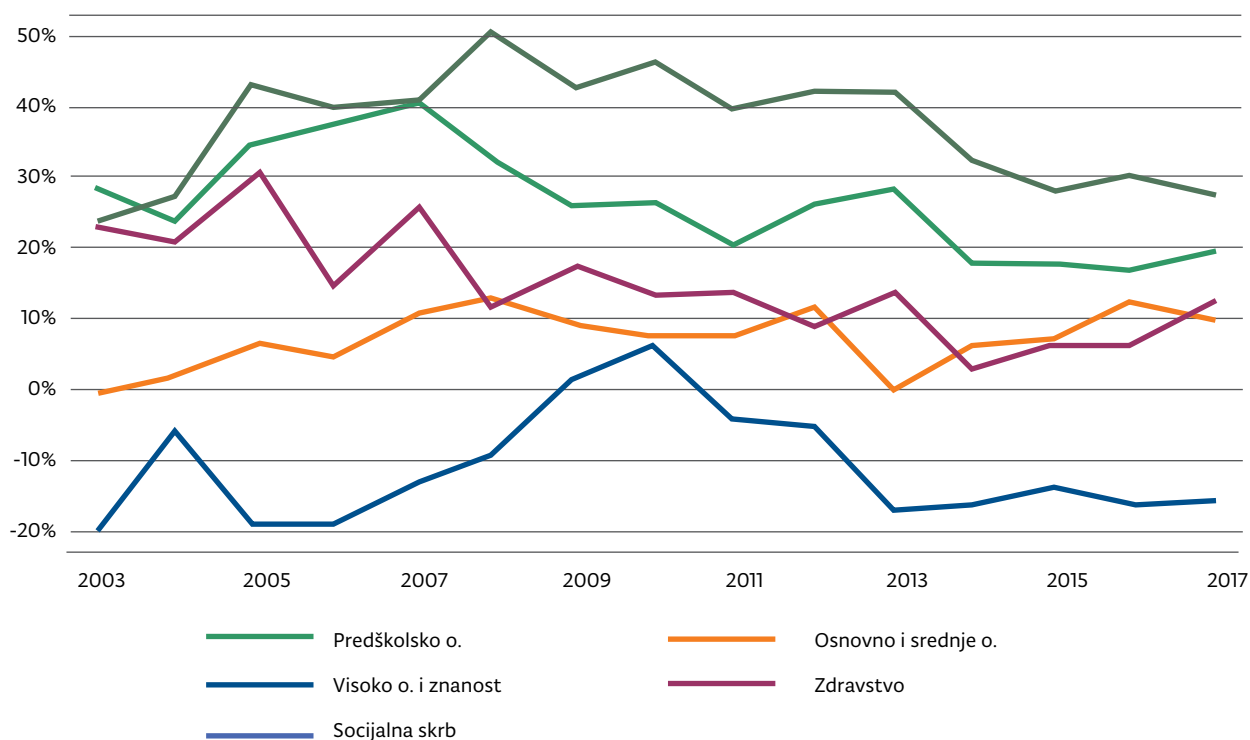
Promatra li se javno-privatni jaz unutar djelatnosti, jaz u plaćama ima suprotan smjer od onoga utvrđenog usporedbom javnih djelatnosti s privatnim sektorom općenito (usp. Sliku 16 i Sliku 20, ili Sliku 18 i Sliku 21 za zaposlenike iste razine obrazovanja). Uz iznimku znanosti i visokoga obrazovanja, prosječne plaće u svakoj od djelatnosti su više kod javnih nego privatnih poslodavaca.

Početak promatranoga razdoblja, u 2003. godini, satnice u javnim ustanovama u predškolskom obrazovanju, socijalnoj skrbi i zdravstvu bile su 23 – 28% veće no u privatnima, u malobrojnim osnovnim i srednjim školama bile su usporedive, dok su u znanosti

i visokom obrazovanju bile 20 % niže. Nakon toga u različitim djelatnostima su se pojavili različiti trendovi.

U djelatnosti socijalne skrbi kroz predkrizno razdoblje zaostajanje plaća u privatnom sektoru doseglo je i 50 %, da bi se, u kontekstu smanjivanja plaća u javnom sektoru do 2017. godine smanjio na 23 %. U zdravstvu je vidljivo dosta oscilacija, prednost javnoga sektora se smanjila s 20 – 30 % iz 2003. – 2005. na tek 6 – 12% u razdoblju 2015. – 2017. U predškolskom obrazovanju jaz u plaćama je porastao s 28 % na 41 % između 2003. i 2007. godine, da bi se potom smanjio na oko 25 % u razdoblju 2008. – 2013. te dalje na 17 – 19 % u posljednjih nekoliko godina, kako se broj nezaposlenih odgojitelja

Slika 20: Kretanje javno-privatnoga jaza u prosječnoj satnici po djelatnostima, 2003. – 2017.

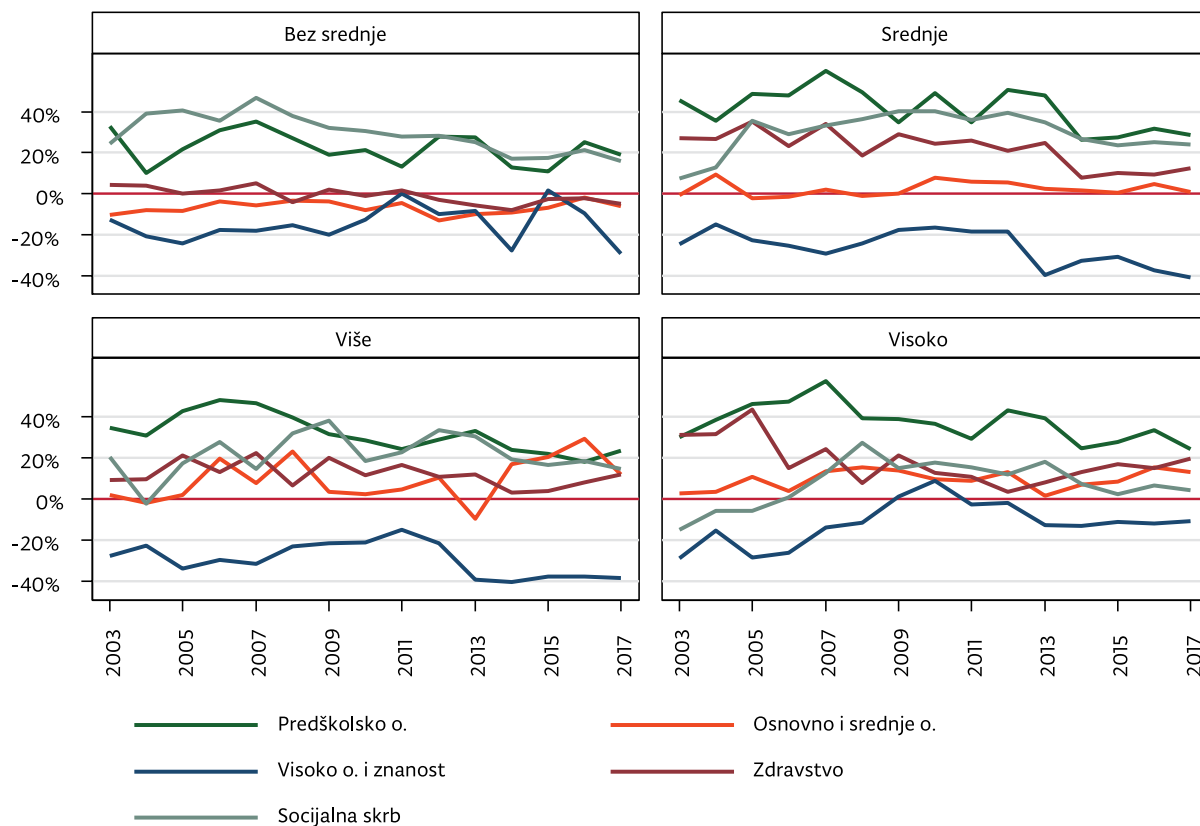


Napomena: Konzistentno prijašnjim analizama, pozitivna vrijednost označava višu satnicu u ustanovama u javnom vlasništvu.

izuzetno smanjio. Kod plaća u privatnim osnovnim i srednjim školama jaz je nastao u razdoblju 2003. – 2007. godine i potom se narednih desetak godina zadržao na oko 10 % penalizacije za zaposlene u privatnim školama, uz određene oscilacije. Unatoč relativno brzom rastu razine plaća u javnom sektoru, u znanosti i visokom obrazovanju sve do 2006. godine zaostajanje prosječne plaće za privatnim poslodavcima u sektoru nije se smanjivalo ispod 20 %. Tek od 2007. dolazi do sustizanja plaća privatnoga sektora te blagoga pozitivnog jaza u 2009. i 2010. godini, da bi se do 2013. godine razlika vratila gotovo na staru razinu te u postkriznim godinama u znanosti i visokom obrazovanju ponovno postoji nepovoljni jaz u satnici od 14 – 17 % u javnom sektoru.

Ova razlika uglavnom je robusna i kad se promatraju pojedine razine obrazovanja zaposlenika, dakle jaz izgledno nije rezultat različite obrazovne strukture zaposlenika u javnom i privatnom sektoru unutar pojedinih djelatnosti. Jedina je iznimka djelatnost socijalne skrbi gdje gore prikazani obrazac visokoga negativnog jaza ne vrijedi za stručnjake (socijalne radnike) sa sveučilišnim studijem koji su prvih nekoliko godina imali i više plaće u privatnom sektoru nego u javnom te gdje je jaz u narednim godinama bio bitno manje nepovoljan.

**Slika 21: Kretanje javno-privatnoga jaza u prosječnoj satnici po djelatnostima, prikazano za pojedine razine kvalifikacije**



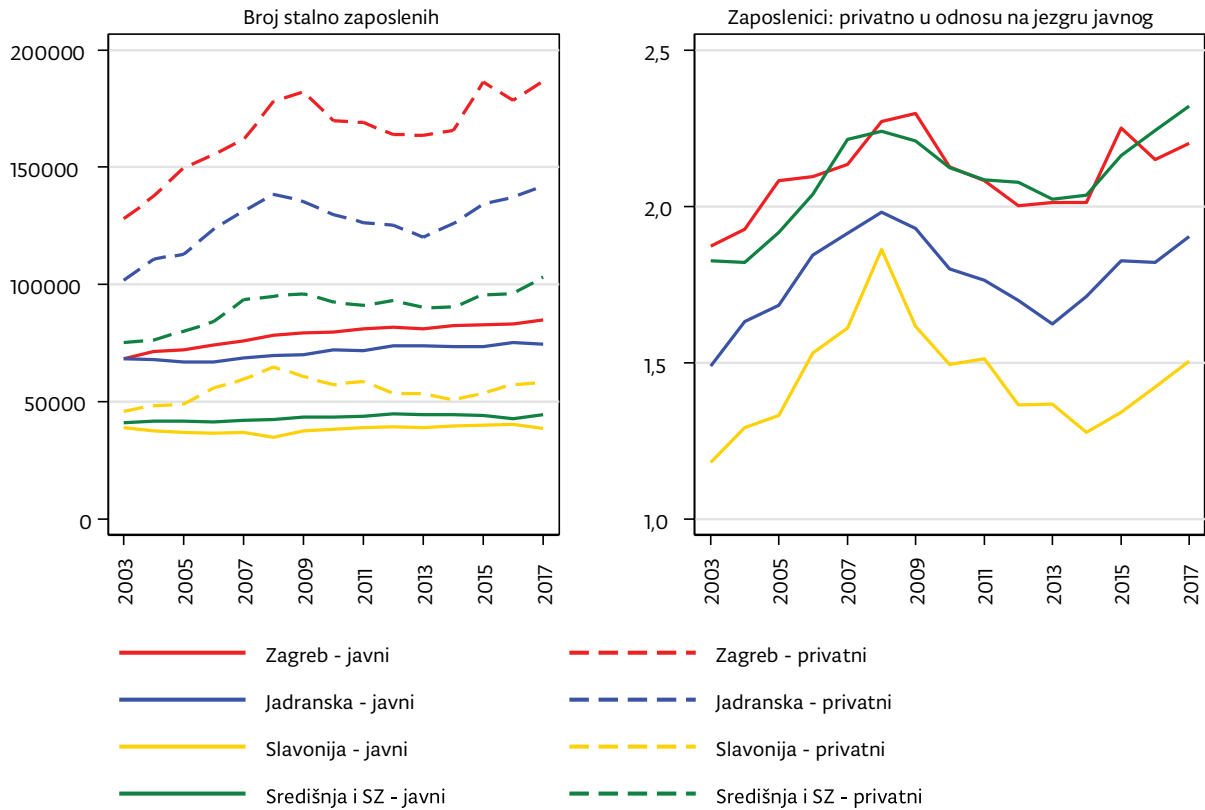
## 6. REGIONALNA DIMENZIJA JAVNO-PRIVATNOGA JAZA U PLAĆAMA

S obzirom na velike regionalne razlike u plaćama u Hrvatskoj (koje za sve razine obrazovanja potvrđuju i nalazi regresijske analize: Tablica 1, posljednji retci) te na teritorijalno jedinstveni sustav koeficijenata u državnim i javnim službama, raditi u javnom sektoru izgledno nije jednako (de)privilegirano iskustvo u različitim krajevima Hrvatske. U tu svrhu proučili smo jaz u četiri hrvatske regije: Zagreb (sa Zagrebačkom županijom), jadranska Hrvatska, Slavonija te središnja i sjeverozapadna Hrvatska. Također, radi preglednosti odlučili smo zajedno promatrati cjelokupnu jezgru uprave i javnih službi (državna uprava, lokalna samouprava, zdravstvo, obrazovanje i socijalna skrb), odnosno zanemariti zaposlenost u javnim poduzećima i ustanovama u drugim djelatnostima.

Ovdje je važno naglasiti kako javni sektor nema istu težinu u ukupnoj zaposlenosti svake regije, ali i da je krizna

kontrakcija zaposlenosti različito pogodila pojedine regije. Slika 22 prikazuje kako je u razdoblju 2003. – 2008. došlo do snažnoga povećanja zaposlenosti u privatnim poduzećima u svim regijama (dijelom i zahvaljujući privatizaciji) pa i konvergencije među regijama na odnos 1,9 – 2,3 zaposlenika u privatnim tvrtkama po jednom zaposlenom u jezgri javnoga sektora. Međutim, krizna kontrakcija koja je slijedila nije imala jednaku dubinu niti trajanje. Udio se zaposlenih najmanje smanjio u Zagrebu i okolici te središnjoj i sjeverozapadnoj Hrvatskoj, gdje se omjer spustio na 2,0 u 2011. godini te počeo rasti u 2014. i gotovo dosegao pretkriznu razinu u 2017. U jadranskoj Hrvatskoj omjer je pao s 2,0 na 1,6 do 2012. godini te do 2017. također gotovo dosegao predkriznu razinu. U Slavoniji pad je bio najizraženiji: s 1,9 u 2009. na 1,3 u 2014. te je oporavak u narednim godinama bio znatno manje izražen.

**Slika 22: Regionalno kretanje zaposlenosti u privatnim tvrtkama i jezgri javnoga sektora, 2003. – 2017.**



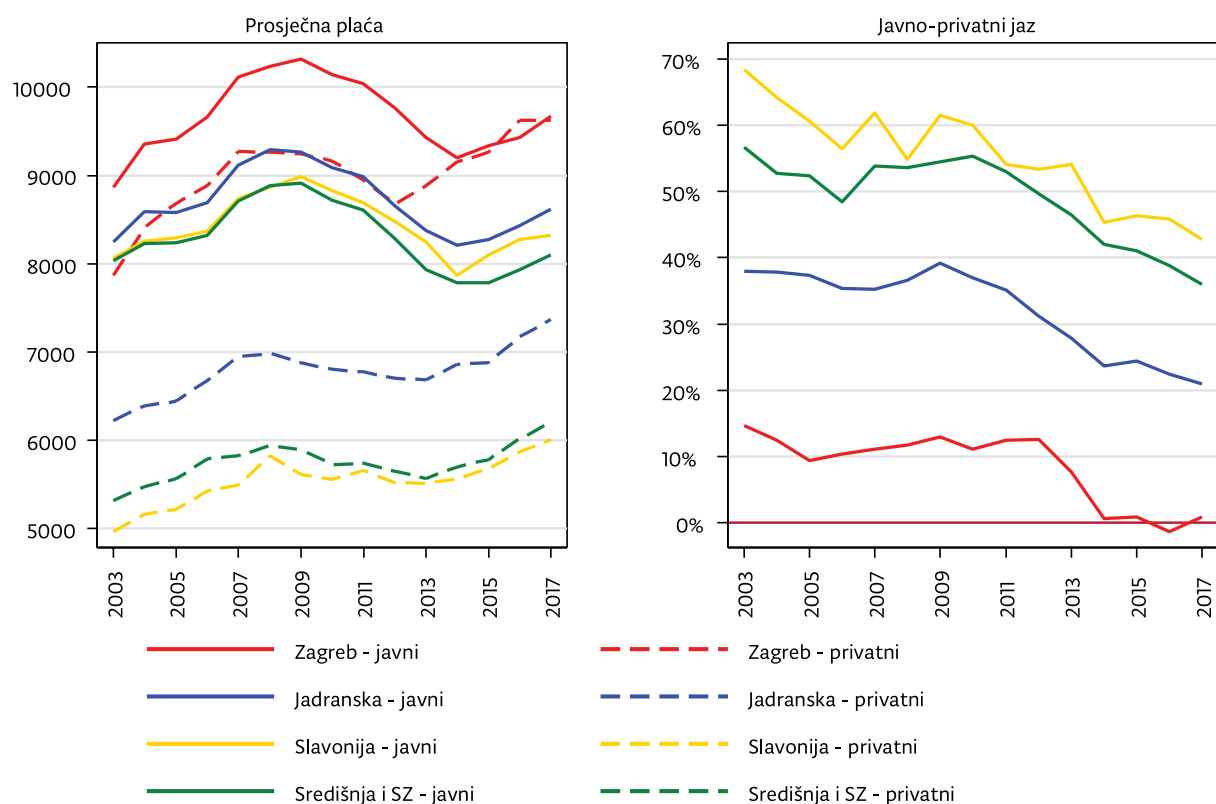
Napomena: u jezgri javnoga sektora nisu uključena javna poduzeća i ustanove (javni sektor – ostalo).

Promatra li se prosječna plaća (bez obzira na razinu obrazovanja), vidljive su određene razlike u razini plaća u javnom sektoru među regijama, ponajprije odskakanje regije kojoj pripada Zagreb, u kojem se nalaze ministarstva, većina agencija i najveće sveučilište, odnosno radna mjesta s najvećim koeficijentima. Prosječne plaće u javnom sektoru u ostalim trima regijama iznosom su slične i slično su se kretale kroz razdoblje. Međutim, regionalne razlike u plaćama u privatnom sektoru puno su veće, odnosno prednost zagrebačke regije puno izraženija. Prosječna plaća u privatnom sektoru u Zagrebu kroz čitavo je razdoblje, a posebno u vrijeme oporavka, veća od prosjeka plaća u javnom sektoru u svim ostalim regijama.

Tako je i ukupni javno-privatni jaz u plaćama u korist javnoga sektora puno izraženiji u istočnoj i središnjoj Hrvatskoj nego u jadranskoj ili posebno u gradu Zagrebu i okolici. Ipak, trend smanjenja prednosti javnoga sektora prisutan je u svim regijama: tijekom razdoblja javno-privatni jaz u satnici se je u Slavoniji smanjio sa 68 % na 43 % prednosti javnoga sektora, u središnjoj i sjeverozapadnoj Hrvatskoj s 57 % na 36 %, u jadranskoj Hrvatskoj s 38 % na 21 %, a u zagrebačkoj regiji je bio stabilan na 11 – 13 % u razdoblju 2004. – 2012., a potom unutar samo dvije godine spao na  $\pm 1\%$  u razdoblju 2014. – 2017. S obzirom na nešto brži pad u regijama gdje je jaz bio veći, uvjetno se može govoriti o regionalnoj konvergenciji jaza u plaćama.



**Slika 23: Regionalno kretanje razine prosječne plaće i javno-privatnoga jaza u satnici, 2003. – 2017.**



Napomena: Plaća je iskazana u fiksnim cijenama (HRK iz 2017., a jaz je prilagođen za broj plaćenih sati rada. U javni sektor nisu uključena javna poduzeća i ustanove (javni sektor – ostalo).

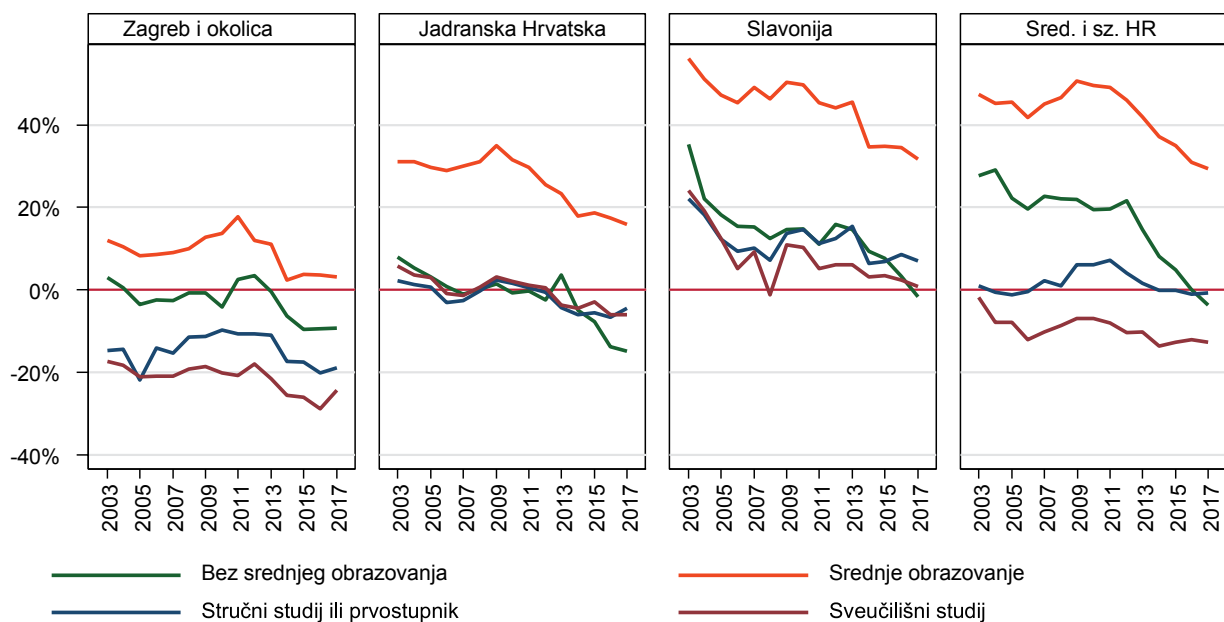
Gore prikazana razlika između regija s obzirom na razinu javno-privatnoga jaza jednim dijelom proizlazi iz razlike između regija u obrazovnoj strukturi zaposlenih u javnom i u privatnom sektoru. Međutim, razlika u obrazovnoj strukturi nije presudna za razumijevanje regionalnih razlika, jer prikaz javno-privatnoga jaza za svaku razinu obrazovanja unutar svake regije (Slika 24) pokazuje konzistentne obrasce i trend.

Pozicija radnika sa srednjim obrazovanjem u javnom je sektoru u svim regijama najpovoljnija u odnosu na privatni, iako je svugdje došlo do pada prednosti, a u Zagrebu od 2014. godine gotovo i do pariteta u satnici.

Za radnike s ostalim razinama kvalifikacije u jadranskoj Hrvatskoj je sve do 2012. godine prosječna plaća u javnom i privatnom sektoru bila podjednaka, a nakon toga je krenulo zaostajanje koje je do 2017. godine doseglo 6 % (sveučilišni studij), 4 % (stručni studij) odnosno čak 15 % (radnici bez srednje škole). U

Slavoniji su kroz čitavo razdoblje zaposleni svih razina kvalifikacije u javnom sektoru imali više satnice nego u privatnom, ali smanjivanjem jaza u razdoblju 2003. – 2006. te 2011. – 2017. i plaće za osobe sveučilišnoga obrazovanja i radnike bez kvalifikacije u privatnom sektoru prestigle su one u javnom do 2017. godine. U središnjoj i sjeverozapadnoj Hrvatskoj jaz nije bio izražen za osobe sa stručnim studijem, dok su od 2006. godine osobe sa sveučilišnim studijem za više od 10 % slabije plaćene u javnom sektoru, iako taj pad pariteta nije toliko dramatičan kao u drugim regijama. U zagrebačkoj regiji valja istaknuti nižu prosječnu satnicu visokoobrazovanih u javnom sektoru kroz čitavo razdoblje. Unatoč koncentraciji najbolje plaćenih mjesta u javnom sektoru u Zagrebu, kod zaposlenih sa sveučilišnim studijem to je zaostajanje javnoga sektora iznosilo 17 – 21% u čitavom razdoblju 2003. i 2012., da bi se nakon fiskalne konsolidacije pogoršalo na 24 – 29 % u razdoblju 2014. – 2017.

**Slika 24: Kretanje javno-privatnoga jaza u satnici po razini obrazovanja, prikazano po regijama, 2003. – 2017.**



## 7. ZAKLJUČAK

Srednjoročno, odnos plaća u privatnom i javnom sektoru bitno se pogoršao na štetu javnoga sektora u razdoblju 2003. – 2017., posebno u razdoblju fiskalne konsolidacije 2012. – 2014. Ovaj pregled ukazuje na opći zajednički trend u javnom sektoru, a unutar toga na tek djelomično različite putanje u pojedinim djelatnostima ili kvalifikacijskim skupinama unutar njih. Od 2015. godine jedino još zaposlenici sa srednjim obrazovanjem mogu očekivati višu plaću u javnom nego u privatnom sektoru, dok je ona za osobe s diplomskim studijem u prosjeku čak za petinu niža. Nepovoljan vremenski trend u plaćama javnoga sektora potvrđen je i regresijskim modelom, posebno za osobe s najnižim i najvišim stupnjem kvalifikacije.

Djelatnosti koje, djelom ili u cijelosti, nisu izravno financirane iz državnoga proračuna (lokalna samouprava, javna poduzeća i ustanove, predškolski odgoj i obrazovanje) u pravilu su slijedile putanju „jezgre“ javnoga sektora, ali su u razdoblju konsolidacije proračuna prošle nešto povoljnije. Znanost i visoko obrazovanje održavalo je paritet, u velikoj mjeri zahvaljujući napredovanju strukture zvanja, dok se je prednost zdravstva urušila od 2009, a relativni položaj socijalne skrbi značajno pogoršao. U predtercijarnom obrazovanju najveći zaostatak imaju upravo plaće stručnjaka u obrazovnom radu s djecom: nastavnika i stručnih suradnika sa sveučilišnim studijem (osnovno i srednje) odnosno odgojitelja sa stručnim ili preddiplomskim studijem (predškolsko). Njihovo zaostajanje je tek blago smanjeno u predkriznom razdoblju, a relativan položaj im je unaprijeđen tek time što im je kretanje satnice nakon 2012. bilo nešto manje nepovoljno nego osobama iste kvalifikacije u drugim djelatnostima javnoga sektora.

I nakon uzimanja u obzir različitoga radnog vremena te obrazovne strukture, razlike u plaćama među djelatnostima javnoga sektora veće su od razine javno-privatnoga jaza te su se razlike pokazale uvelike postojane kroz prikazano razdoblje, uz određeno pogoršanje relativnoga položaja zaposlenih u sustavu zdravstva i socijalne skrbi. Te su razlike dijelom rezultat obrazovne strukture zaposlenih, ali u značajnoj mjeri proizlaze iz specifičnih koeficijenata, sistematizacija i sektorskih dodataka, koji su relativno postojani kroz promatrano razdoblje.

Također, utvrdili smo kako su u djelatnostima u kojima dominira zaposlenost u javnom sektoru, zaposlenici u

privatnim ustanovama, uz iznimku djelatnosti znanosti i visokoga obrazovanja, u prosjeku slabije plaćeni bez obzira na razinu obrazovanja. Međutim, i ovdje je od razdoblja fiskalne konsolidacije uočljivo slabljenje položaja zaposlenih u javnom sektoru.

Regionalno promatrano, utvrđena je relativno povoljnija pozicija zaposlenih u javnom sektoru naspram zaposlenih u privatnom sektoru u regijama izvan Zagreba. Ovdje je vidljiva određena konvergencija između regija te su u svim lokalitetima prisutni trendovi slabljenja pozicije zaposlenih u javnom sektoru.

S obzirom da se analiza završava prosjekom plaća iz 2017., dakle usred predzadnjega vala povećanja osnovice, postavlja se i pitanje koliko su ovi nalazi relevantni za rasprave o jazu plaća krajem 2019. godine? Iz RAD-1 istraživanja DZS-a znamo da se je od kolovoza 2017. do kolovoza 2019. prosječna plaća u pravnim osobama povećala za 8,0 % odnosno s 8122 na 8775 HRK. U istom su razdoblju na snagu stupila dva povećanja osnovice za 2 % krajem 2017. godine i jedno za 3 % početkom 2019. godine – što predstavlja povećanje od 7,2 %, dakle još uvijek na općoj razini možemo govoriti o povećanju jaza između plaća javnoga i privatnoga sektora.

U budućnosti, uz rujansko povećanje 2019. od 2 % i povećanja tijekom 2020. za 6 % izgledno je da bi rast plaća u javnom sektoru do kraja 2020. godine mogao biti brži nego u privatnom, ali to je tek prvi korak k dosezanju javno-privatnoga pariteta iz 2009. godine. Sektorski, dodatne korekcije od 7 % u 2019. godini za zdravstveno osoblje vratit će relativnu razinu satnice na stanje slično onomu prije 2013. godine, dok 6 % dodatnoga porasta za školstvo ima potencijal dovesti do toga da zaostajanje visokoobrazovanih u ovoj djelatnosti konačno bude niže od 30 % naspram privatnoga sektora. Ovdje prikazane analize pružaju jedinstven konzistentan srednjoročni pregled kretanja plaća u javnom i privatnom sektoru, ali za utemeljenu raspravu o budućnosti plaća u javnom sektoru potrebno ih je komplementirati s dvjema analizama. Prvo, s obzirom da ovdje korišten izvor istraživanje RAD-1G, koje po prirodi prikupljanja iz objektivnih razloga „kasni“ dvije godine, te izgledno precjenjuje plaće u privatnom sektoru (s obzirom da ne uključuje zaposlenike u obrtu i zaposlenike koji nisu radili čitave godine), za analizu recentnih trendova i nepristranu procjenu plaća u javnom i privatnom sektoru treba izvršiti analizu mjesečnih RAD-1 odnosno JOPPD podataka, koji mogu pružiti pravovremenu i nepristranu procjenu plaća u javnom i privatnom sektoru, ali uz cijenu nemogućnosti

razlikovanja pojedinih kvalifikacija. To predstavlja nužan temelj za raspravu o razini osnovice u javnom sektoru, u kontekstu njegova doprinosa općem rastu gospodarstva. Drugo, ovdje priložena analiza ne ulazi u specifičnosti pojedinih segmenata javnoga sektora, koje valja analizirati na razini pojedinih podsustava, pa i sistematizacija radnih mjesta u institucija koje ih sačinjavaju. U tu svrhu adekvatan temelj predstavljala bi analiza pet godina sustava centralnoga obračuna plaća, što jedino može predstaviti temelj za valjane simulacije i projekcije mogućih rješenja. Valja napomenuti da ovdje rasprava o prosječnoj razini plaća u pojedinom sustavu prelazi u raspravu o rasponu koeficijenata složenosti poslova unutar i između institucija, kompresiji plaća, vrednovanju rada unutar sustava i sl. Niti jedna podloga neće pružiti objektivno rješenje, nego tek otvoriti prostor informiranom odvijanju socijalnoga dijaloga.

## LITERATURA

- Campos, M. M., Depalo, D., Papapetrou, E., Pérez, J. J., i Ramos, R. (2017). Understanding the public sector pay gap. *IZA Journal of Labor Policy*, 6(1), 7.
- Depalo, D., i Pereda-Fernández, S. (2018). Consistent estimates of the public/private wage gap. *Empirical Economics*. <https://doi.org/10.1007/s00181-018-1592-7>
- Dobrotić, I., Matković, T., i Menger, V. (2018). *Analiza dostupnosti, kapaciteta i financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja*. Zagreb: Ministarstvo za demografiju obitelj, mlade i socijalnu politiku.
- Državni zavod za statistiku (2019) Zaposlenost i plaće u 2018. *Statistička izvješća*, 1648. Zagreb: Državni zavod za statistiku
- European Commission (2014). Government wages and labour market outcomes. *European Economy Occasional Papers* 190. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/ocp190\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp190_en.pdf)
- Franic, J., i Williams, C. (2017). Illegitimate Economic Practices in Croatia: Findings from a Representative Survey of 2,000 Citizens *GREY Working Paper No.9*
- Franičević, V., i Matković, T. (2012). Croatia: Public sector adaptation and its impact on working conditions. U D. Vaughan-Whitehead (Ed.), *Public sector adjustments in Europe: Scope, effects and policy issues* (pp. 71–90). Geneva: International Labor Office.
- Mueller, T., i Schulten, T. (2015). *The public-private sector pay debate in Europe*. *ETUI Working Paper 2015.08*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3964.7206>
- Nestić, D. (2005). The determinants of wages in Croatia: Evidence from earnings regressions. *Proceedings of 65th Anniversary Conference of the Institute of Economics, Zagreb*, 131–162.
- Nestić, D. (2009). Plaće u Hrvatskoj: Trendovi, problemi i očekivanja. U V. Franičević & V. Puljiz (Eds.), *Rad u Hrvatskoj: Pred izazovima budućnosti* (pp. 165–195). Zagreb: Pravni fakultet.
- Nestić, D., Lovrinčević, Ž., i Mikulić, D. (2001). Plaće u Hrvatskoj—Stanje i makroekonomske implikacija različitih scenarija budućih kretanja. *Ekonomski pregled*, 52(1–2), 234–277.
- Nestić, D., Rubil, I., i Tomić, I. (2015). Analiza razlika u plaćama između javnog sektora, poduzeća u državnom vlasništvu i privatnog sektora u Hrvatskoj 2000.-2012. *Privredna Kretanja i Ekonomska Politika*, 24(1), 7–51.
- Nikolić, J., Rubil, I., i Tomić, I. (2017). Pre-crisis reforms, austerity measures and the public-private wage gap in two emerging economies. *Economic Systems*, 41(2), 248–265. <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2016.06.001>
- Orsini, K., i Ostojić, V. (2015). Wage dynamics in Croatia: Leaders and followers. *European Economy Economic Brief*, 3. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/eb003\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/eb003_en_2.pdf)
- Rubil, I. (2013). The Great Recession and the Public-Private Wage Gap: Distributional Decomposition Evidence from Croatia 2008-2011 *Munich Personal RePEc Archive paper 46798*. <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/46798/>
- Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi. *Narodne novine* 37/2001.
- Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama. *Narodne novine* 38/2001.
- Vukšić, G. (2012). Sectoral wage dynamics and intersectoral linkages in the context of export competitiveness: The case of Croatia. *WIIW Balkan Observatory Working Papers* 99
- Vukšić, G. (2014). Employment and employment conditions in the current economic crisis in Croatia. *Financial Theory and Practice*, 38(2), 103–138.
- Vukšić, G. (2018). Pre-Crisis Wage Leadership in Croatia in the Context of Export Competitiveness: Any Lessons for the Future? *Prague Economic Papers*, 27(3), 306.
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima. *Narodne novine* 27/2001.
- Zakon o državnim službenicima. *Narodne novine* 92/2005.
- Zakon o plaćama u javnim službama. *Narodne novine* 27/2001.
- Zakon o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža. *Narodne novine* 41/2014.

## DODATAK: PRIKAZ KRETANJA PLAĆA UZ KONSTANTNU STRUKTURU OBRAZOVANJA

S obzirom na bitne razlike u razini i kretanju stanica ne samo između djelatnosti javnoga sektora već i između osoba iste razine obrazovanja u različitim djelatnostima javnoga sektora (usp. slike 13 – 18), pri sumarnoj usporedbi kretanja plaća u javnom i privatnom sektoru nije opravdano izdvojiti samo jednu referentnu skupinu (npr. visokoobrazovani u školstvu). Također, uslijed već prikazane značajne promjene obrazovne strukture zaposlenika u svim djelatnostima javnoga, ali i u privatnom sektoru (slika 2), usporedba ukupnoga kretanja plaća u značajnom dijelu proizlazi iz kompozicijske promjene radne snage.

Kako bismo dobili objedinjeni pregled kretanja satnice na razini djelatnosti i sektora, a u kojem je kretanje plaća razdvojeno od promjene obrazovne strukture, izračunali smo kretanje prosjeka satnice uz konstantnu obrazovnu strukturu (u ovom slučaju iz 2008. godine; odabir raznih

godina doveo bi do nešto drugačijih vrijednosti). Drugim riječima, prosjeke na razini djelatnosti sektora računali smo iz prosjeka za pojedine razine obrazovanja, pri čemu svaka razina obrazovanja u svim godinama doprinosi prosjeku razmjerno njezinoj zastupljenosti u fiksnoj (2008.) godini.

Promjena prosječne plaće uz fiksnu obrazovnu strukturu očekivano vodi k nešto manjem rastu kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Na primjeru sedmogodišnjega razdoblja 2008. – 2015. tako je u tekućim cijenama izračunat rast plaća u javnom sektoru manji za 3,1 p.b. (odnosno gotovo sav rast proizlazi iz promjene obrazovne strukture), ali je i u privatnom sektoru dvostruko manji: 6,6 % uz pretpostavku fiksne obrazovne strukture naspram opserviranih 12,5 % porasta. Uz fiksnu obrazovnu strukturu, u pojedinim djelatnostima javnoga sektora promjena satnice u razdoblju 2008. – 2015. niža je od 1,3 p.b. (školstvo) do 5,1 % (zdravstvo).

**Tablica A 1: Prosječna nominalna satnica po djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru (isplaćeni sati). Pretpostavka fiksne obrazovne strukture iz 2008.**

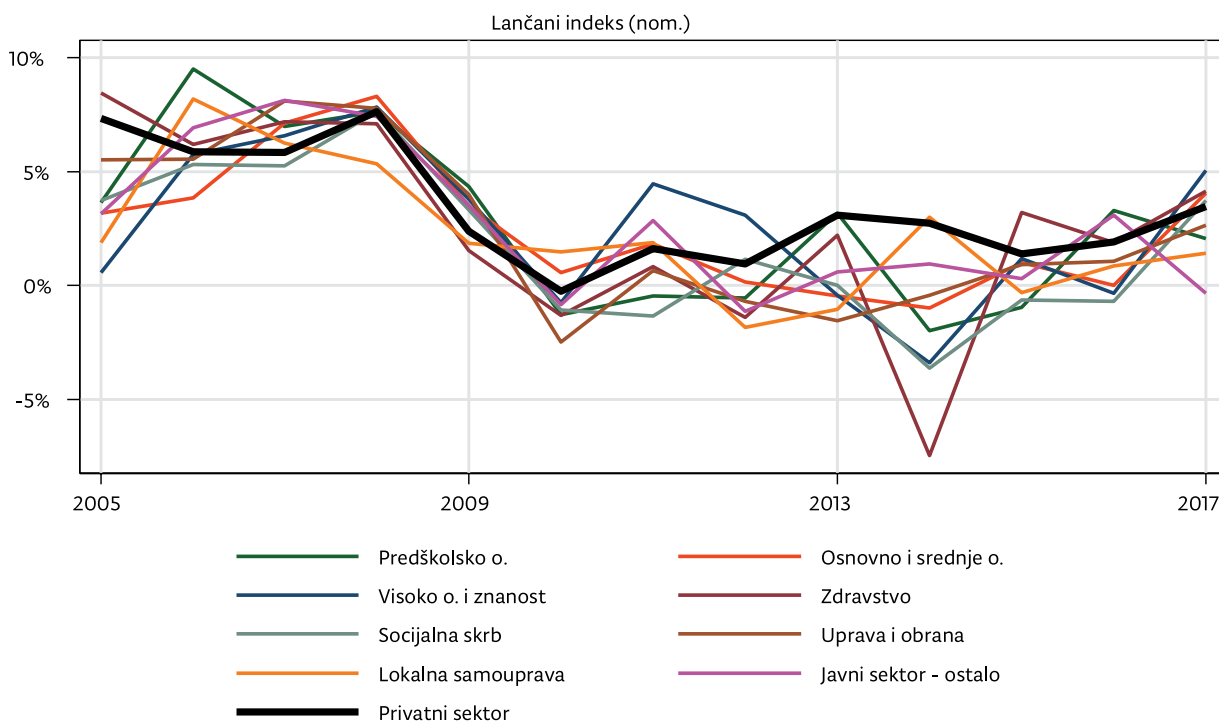
	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb	Uprava i obrana	Lokalna samouprava	Javni sektor - ostalo	Privatni sektor (pravne osobe)	Ukupno javno
2003.	32,2	35,1	48,6	42,1	31,5	41,3	41,0	36,4	29,9	38,4
2004.	34,0	36,5	56,6	44,2	34,0	42,0	43,5	38,5	31,8	40,4
2005.	35,2	37,6	56,7	47,6	35,1	43,5	44,7	39,6	34,0	41,8
2006.	38,4	39,0	59,8	50,8	36,9	45,6	47,9	42,2	35,8	44,3
2007.	41,0	41,7	63,4	53,8	39,1	48,9	50,8	45,1	37,9	47,3
<b>2008.</b>	<b>43,9</b>	<b>45,2</b>	<b>68,1</b>	<b>57,2</b>	<b>42,0</b>	<b>52,8</b>	<b>53,1</b>	<b>48,6</b>	<b>40,3</b>	<b>50,8</b>
2009.	45,8	46,7	70,6	58,0	43,4	54,6	53,9	49,9	40,8	52,3
2010.	45,2	46,9	69,7	56,6	42,8	53,3	54,1	49,1	40,5	51,5
2011.	45,0	47,8	72,5	56,8	42,8	53,8	54,6	50,1	40,9	52,2
2012.	44,6	47,8	74,8	55,5	43,1	53,4	53,2	49,7	41,0	52,0
2013.	45,9	47,6	74,2	56,4	42,8	52,5	52,7	49,7	41,8	51,9
2014.	44,7	46,9	71,4	51,9	40,6	51,9	53,3	50,0	42,7	50,9
2015.	44,1	47,2	71,8	52,7	40,3	51,9	52,9	49,8	43,0	50,9
2016.	45,4	47,2	71,4	53,1	40,0	51,8	52,7	51,2	43,9	51,4
2017.	46,0	49,0	74,6	54,9	41,3	53,3	53,5	50,9	45,3	52,5

**Tablica A 2: Promjena nominalne satnice po djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru 2008. – 2015. Usporedba opserviranih vrijednosti i procjene uz fiksnu obrazovnu strukturu (2008.)**

Promjena 2008./2015.	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb	Uprava i obrana	Lokalna samouprava	Javni sektor - ostalo	Privatni sektor (pravne osobe)	Ukupno javno
Uz tekuću obrazovnu strukturu	2,1%	5,7%	8,0%	-2,8%	-2,3%	0,3%	5,0%	6,3%	12,5%	3,3%
Uz fiksnu obrazovnu strukturu (2008.)	0,5%	4,4%	5,4%	-7,9%	-4,2%	-1,7%	-0,4%	2,4%	6,6%	0,2%

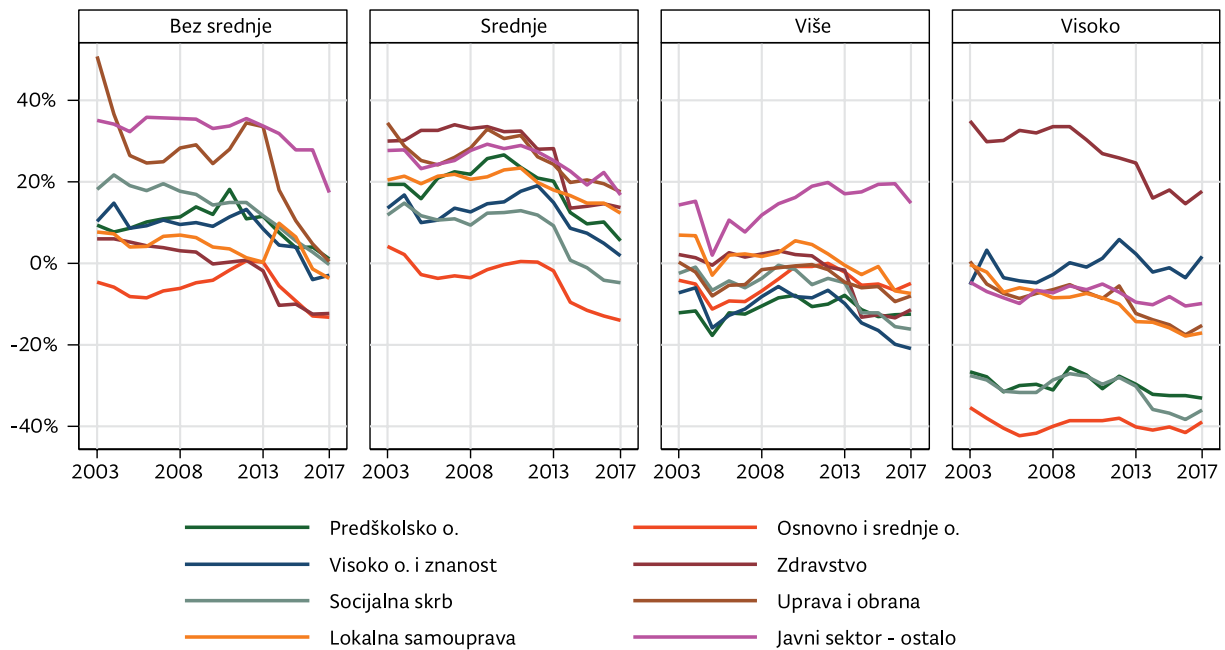
### DODATNI PRIKAZI

**Slika A 1: Lančani indeks kretanja prosječne satnice zaposlenih u djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru, 2003. – 2017.**



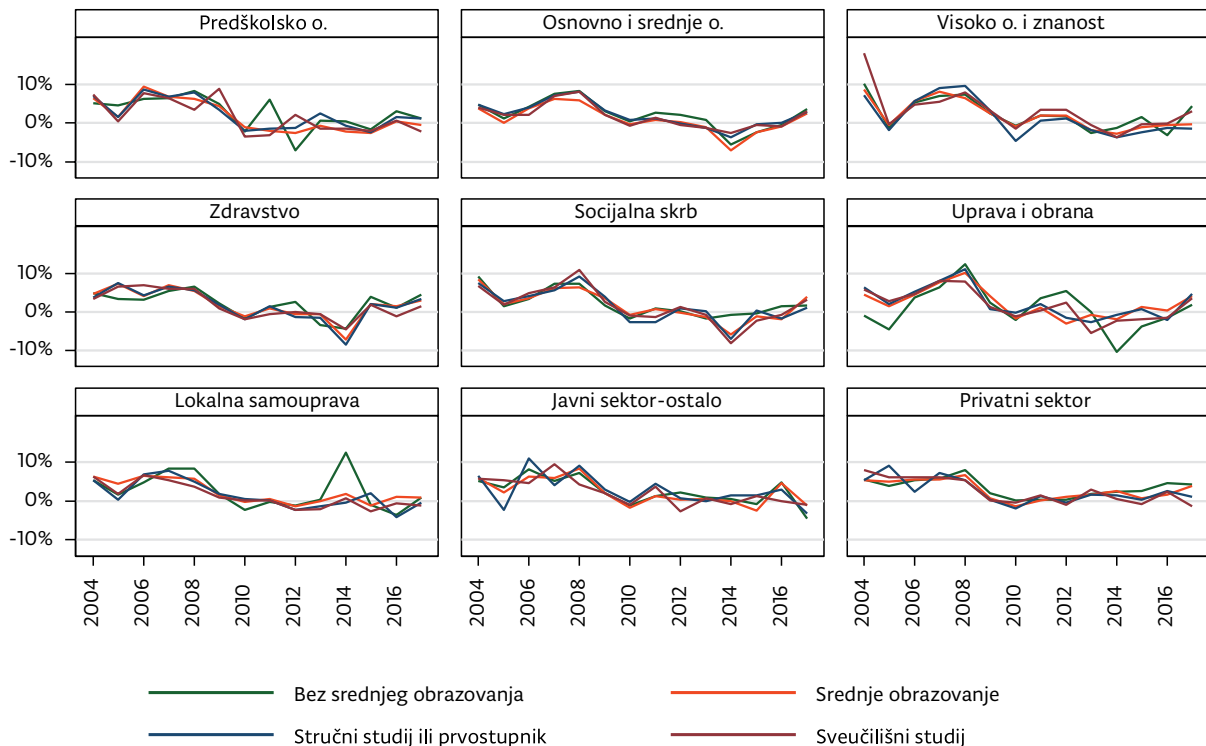
Napomena: dodatni prikaz uz sliku 15.  
Annex tablica B (alternativni prikaz sektorskom)

**Slika A 2: Kretanje jaza u satnici između javnoga i privatnoga sektora za zaposlene u djelatnostima javnoga sektora, prema razini kvalifikacije, 2003. – 2017.**



Napomena: alternativni prikaz podataka iz slike 17.

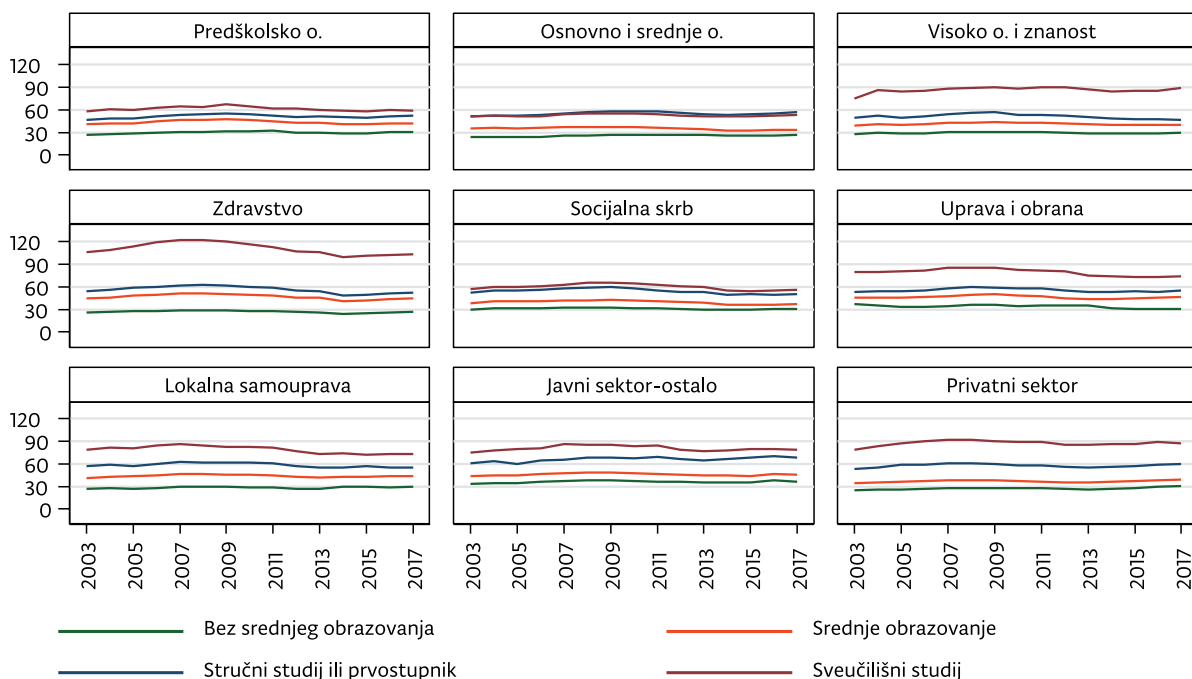
**Slika A 3: Lančani indeks kretanja nominalne satnice za osobe iste razine kvalifikacije, prema djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru, 2003. – 2017.**



Annex graf D:

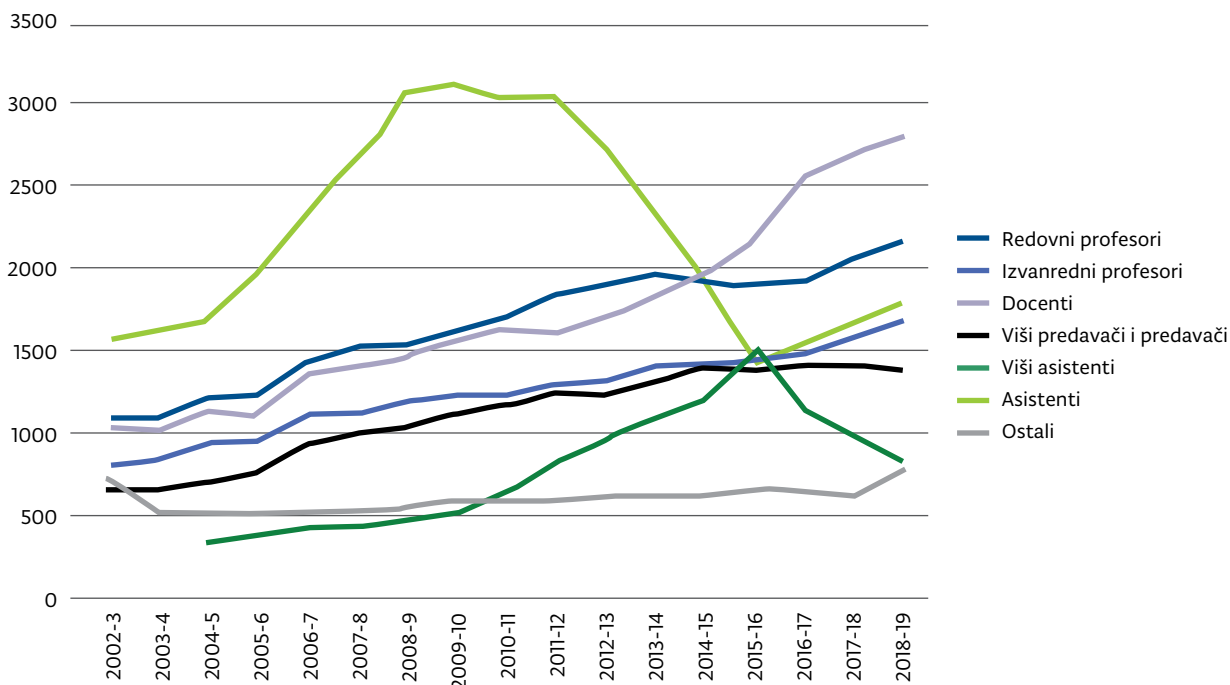


**Slika A 4: Kretanje realne satnice za osobe iste razine kvalifikacije, prema djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru, 2003. – 2017.**



Napomena: Fiksne cijene, HRK iz 2017.

**Slika A 5 Zaposlenici u visokom obrazovanju u znanstveno-nastavnim i suradničkim zvanjima**



Izvor: DZS Statističko izvješće „Visoko obrazovanje“, 2002. – 2019.

Napomena: do 2005./2006. broj zaposlenih u punom radnom vremenu, od 2006./2007. zaposleni u ekvivalentu punoga radnog vremena.

**DODATNE SUMARNE TABLICE**

**Tablica A 3: Struktura obrazovanja stalno zaposlenih**

	Javno predškolsko obrazovanje				Javno osnovno i srednje obrazovanje				Javno visoko o. i znanost			
	Sveučilišni	Stručni	Srednje	Bez srednjega	Sveučilišni	Stručni	Srednje	Bez srednjega	Sveučilišni	Stručni	Srednje	Bez srednjega
2003.	4,3 %	49,1 %	27,6 %	19,0 %	44,2 %	32,4 %	12,1 %	11,3 %	69,1 %	4,6 %	19,3 %	7,0 %
2004.	4,6 %	49,7 %	27,3 %	18,5 %	46,1 %	30,9 %	12,0 %	11,0 %	69,3 %	4,9 %	19,4 %	6,4 %
2005.	4,7 %	50,7 %	26,4 %	18,3 %	47,9 %	29,4 %	12,0 %	10,8 %	69,9 %	4,7 %	18,7 %	6,7 %
2006.	5,1 %	51,2 %	25,5 %	18,3 %	49,7 %	27,8 %	11,8 %	10,6 %	70,3 %	4,5 %	18,6 %	6,5 %
2007.	5,1 %	51,7 %	25,3 %	17,9 %	51,5 %	26,3 %	11,9 %	10,3 %	71,2 %	4,3 %	18,3 %	6,2 %
2008.	5,5 %	52,3 %	24,9 %	17,3 %	53,3 %	24,5 %	12,2 %	10,0 %	71,7 %	4,5 %	17,9 %	6,0 %
2009.	5,2 %	54,0 %	23,8 %	17,0 %	55,2 %	22,9 %	12,0 %	9,9 %	71,8 %	4,9 %	17,7 %	5,6 %
2010.	5,8 %	53,2 %	23,2 %	17,9 %	57,1 %	21,5 %	11,9 %	9,5 %	72,9 %	4,2 %	17,0 %	6,0 %
2011.	5,6 %	54,5 %	22,2 %	17,7 %	58,4 %	20,3 %	11,8 %	9,4 %	73,6 %	4,1 %	16,8 %	5,6 %
2012.	5,6 %	55,0 %	21,9 %	17,4 %	60,1 %	18,9 %	11,9 %	9,1 %	73,4 %	4,1 %	16,8 %	5,6 %
2013.	6,0 %	55,2 %	21,6 %	17,2 %	62,1 %	17,3 %	11,9 %	8,7 %	74,0 %	4,1 %	16,4 %	5,5 %
2014.	6,6 %	55,7 %	21,0 %	16,7 %	63,9 %	16,1 %	12,2 %	7,7 %	74,4 %	4,1 %	16,2 %	5,2 %
2015.	6,9 %	56,4 %	20,6 %	16,1 %	66,4 %	14,6 %	12,2 %	6,8 %	75,3 %	4,1 %	15,8 %	4,8 %
2016.	7,3 %	56,9 %	20,1 %	15,7 %	67,7 %	13,5 %	12,3 %	6,4 %	75,6 %	4,1 %	15,9 %	4,3 %
2017.	8,8 %	56,5 %	19,8 %	14,9 %	68,9 %	12,7 %	12,3 %	6,1 %	76,3 %	4,6 %	15,0 %	4,1 %
	Zdravstvo (javno)				Socijalna skrb (javno)				Uprava i obrana			
	Sveučilišni	Stručni	Srednje	Bez srednjega	Sveučilišni	Stručni	Srednje	Bez srednjega	Sveučilišni	Stručni	Srednje	Bez srednjega
2003.	18,9 %	11,6 %	52,9 %	16,6 %	24,2 %	9,7 %	37,6 %	28,5 %	20,2 %	9,1 %	63,7 %	7,1 %
2004.	19,0 %	11,5 %	54,1 %	15,4 %	25,4 %	9,4 %	36,3 %	29,0 %	21,0 %	9,4 %	63,1 %	6,5 %
2005.	19,6 %	11,9 %	52,8 %	15,8 %	26,7 %	8,6 %	36,2 %	28,6 %	23,1 %	10,6 %	60,9 %	5,4 %
2006.	19,2 %	12,3 %	52,9 %	15,6 %	27,3 %	8,5 %	35,8 %	28,4 %	24,1 %	10,6 %	60,2 %	5,0 %
2007.	19,9 %	12,8 %	52,1 %	15,2 %	26,5 %	8,1 %	35,3 %	30,1 %	25,2 %	10,8 %	59,3 %	4,6 %
2008.	20,5 %	13,1 %	51,3 %	15,1 %	26,6 %	8,1 %	36,0 %	29,4 %	24,9 %	10,8 %	59,7 %	4,5 %
2009.	20,4 %	13,0 %	52,4 %	14,1 %	26,8 %	8,0 %	36,1 %	29,2 %	25,6 %	11,1 %	59,2 %	4,1 %
2010.	21,0 %	13,6 %	52,1 %	13,3 %	27,5 %	7,4 %	36,8 %	28,4 %	25,5 %	10,6 %	59,9 %	4,0 %
2011.	21,4 %	14,3 %	51,2 %	13,2 %	25,3 %	7,5 %	36,9 %	30,4 %	25,0 %	10,2 %	60,7 %	4,0 %
2012.	21,8 %	14,7 %	51,3 %	12,2 %	26,4 %	7,5 %	35,7 %	30,3 %	25,3 %	10,0 %	61,1 %	3,6 %
2013.	22,5 %	14,8 %	50,2 %	12,5 %	27,3 %	7,2 %	36,5 %	29,1 %	25,9 %	9,8 %	59,8 %	4,4 %
2014.	22,3 %	15,4 %	51,9 %	10,5 %	27,9 %	8,6 %	39,4 %	24,2 %	26,9 %	9,4 %	60,2 %	3,5 %
2015.	23,4 %	16,2 %	50,9 %	9,4 %	28,7 %	8,1 %	39,8 %	23,4 %	28,2 %	9,3 %	59,5 %	3,0 %
2016.	24,3 %	16,8 %	50,2 %	8,7 %	28,9 %	7,7 %	40,0 %	23,4 %	30,4 %	9,5 %	57,5 %	2,6 %
2017.	24,9 %	17,3 %	49,6 %	8,2 %	30,0 %	7,7 %	39,2 %	23,1 %	30,1 %	9,5 %	58,0 %	2,4 %
	Lokalna samouprava				Ostalo javno vl.				Zaposleni kod privatnih poslodavaca			
	Sveučilišni	Stručni	Srednje	Bez srednjega	Sveučilišni	Stručni	Srednje	Bez srednjega	Sveučilišni	Stručni	Srednje	Bez srednjega
2003.	31,1 %	13,5 %	45,3 %	10,1 %	14,2 %	6,8 %	61,8 %	17,2 %	11,0 %	5,3 %	66,0 %	17,7 %
2004.	31,9 %	13,2 %	44,9 %	10,1 %	14,2 %	6,9 %	61,3 %	17,7 %	11,7 %	5,2 %	66,3 %	16,8 %
2005.	30,6 %	13,3 %	45,9 %	10,2 %	14,4 %	6,8 %	61,9 %	17,0 %	12,0 %	5,3 %	66,4 %	16,3 %
2006.	31,5 %	13,4 %	45,7 %	9,5 %	14,5 %	6,9 %	62,1 %	16,5 %	12,2 %	5,4 %	66,4 %	15,9 %
2007.	32,4 %	12,9 %	44,7 %	10,1 %	15,7 %	7,2 %	62,0 %	15,1 %	12,3 %	5,4 %	66,7 %	15,7 %
2008.	33,0 %	13,3 %	44,2 %	9,5 %	15,2 %	7,2 %	62,7 %	14,8 %	13,0 %	5,5 %	66,8 %	14,7 %
2009.	33,8 %	13,6 %	42,5 %	10,0 %	16,4 %	7,2 %	62,3 %	14,1 %	13,9 %	5,6 %	66,3 %	14,2 %
2010.	35,1 %	13,2 %	42,6 %	9,1 %	17,3 %	7,3 %	61,7 %	13,8 %	14,1 %	5,7 %	66,6 %	13,6 %
2011.	36,6 %	12,7 %	42,5 %	8,2 %	18,1 %	7,5 %	61,6 %	12,9 %	14,4 %	5,8 %	66,9 %	12,9 %
2012.	37,3 %	13,6 %	41,2 %	8,0 %	18,1 %	7,7 %	59,5 %	14,7 %	14,8 %	5,9 %	67,4 %	11,9 %
2013.	37,5 %	13,5 %	40,9 %	8,1 %	18,8 %	7,9 %	59,2 %	14,1 %	15,7 %	6,0 %	66,9 %	11,4 %
2014.	40,1 %	14,2 %	38,6 %	7,1 %	19,3 %	7,8 %	58,8 %	14,1 %	16,2 %	6,1 %	66,8 %	10,9 %
2015.	41,5 %	13,1 %	39,0 %	6,4 %	20,0 %	7,9 %	58,1 %	14,0 %	16,7 %	6,1 %	66,8 %	10,4 %
2016.	43,1 %	13,4 %	38,0 %	5,4 %	20,6 %	7,8 %	58,6 %	12,9 %	16,7 %	6,2 %	66,9 %	10,2 %
2017.	43,5 %	13,3 %	37,9 %	5,2 %	20,3 %	8,2 %	59,7 %	11,8 %	17,1 %	6,4 %	66,8 %	9,7 %

**Tablica A 4: Prosječna dob 31.3.**

	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb	Uprava i obrana	Lokalna samouprava	Javni sektor - ostalo	Privatni sektor (pravne osobe)
2004.	42,6	44,6	44,2	42,0	43,9	39,9	44,0	42,7	38,2
2005.	42,9	44,6	44,0	42,4	44,3	40,6	44,2	43,3	38,4
2006.	43,4	44,7	44,3	42,8	44,7	40,8	44,4	43,4	38,4
2007.	43,5	44,7	43,9	43,1	44,9	41,2	44,5	43,7	38,4
2008.	43,4	44,5	43,6	43,0	44,8	41,4	44,6	43,9	38,5
2009.	43,6	44,4	43,5	43,2	45,3	41,8	44,8	44,6	38,9
2010.	43,8	44,5	43,6	43,5	45,5	42,1	45,1	44,8	39,5
2011.	43,7	44,5	43,9	43,6	45,6	42,5	45,0	45,2	39,8
2012.	44,2	44,6	44,0	44,0	45,9	42,9	45,8	45,6	40,2
2013.	44,4	44,7	44,1	44,5	46,2	43,4	45,7	46,1	40,5
2014.	44,6	44,6	44,5	44,8	46,2	43,6	46,0	46,1	40,7
2015.	44,8	44,5	44,6	44,6	46,1	43,9	45,9	46,2	40,8
2016.	44,8	44,5	44,9	44,6	46,1	44,1	46,1	46,3	40,7
2017.	45,0	44,6	44,6	44,4	46,5	44,4	46,6	46,9	40,8
2018.	45,1	44,8	45,0	44,2	46,6	44,5	46,3	46,5	40,7

**Tablica A 5: Radno vrijeme – prosječan analizirani broj radnih sati**

	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb	Uprava i obrana	Lokalna samouprava	Javni sektor - ostalo	Privatni sektor (pravne osobe)
2003.	2 051,8	1 994,0	2 070,6	2 123,7	2 055,1	1 978,6	2 082,3	2 114,6	2 092,4
2004.	2 071,0	1 999,7	2 075,7	2 115,4	2 050,5	2 053,7	2 085,7	2 118,9	2 091,5
2005.	2 051,4	1 983,9	2 069,5	2 101,4	2 032,2	2 027,9	2 082,0	2 121,6	2 072,5
2006.	2 041,3	1 970,7	2 061,4	2 096,2	2 026,3	2 043,1	2 070,5	2 122,7	2 074,5
2007.	2 045,3	1 977,3	2 061,0	2 094,5	2 036,9	2 054,3	2 078,4	2 122,3	2 081,5
2008.	2 060,3	1 977,6	2 070,8	2 088,0	2 051,7	2 085,2	2 090,3	2 119,9	2 088,5
2009.	2 050,8	1 957,6	2 063,3	2 090,6	2 044,2	2 063,7	2 081,9	2 101,6	2 076,9
2010.	2 051,4	1 945,6	2 065,2	2 100,0	2 044,0	2 085,3	2 071,3	2 099,9	2 074,7
2011.	2 043,0	1 934,5	2 043,7	2 092,5	2 037,3	2 082,2	2 060,3	2 101,2	2 062,5
2012.	2 041,8	1 928,6	2 043,0	2 142,5	2 042,3	2 084,1	2 058,3	2 110,7	2 065,8
2013.	1 998,6	1 914,8	2 045,5	2 092,8	2 025,2	2 060,3	2 049,3	2 117,5	2 062,6
2014.	2 033,0	1 878,6	2 046,6	2 132,1	2 029,9	2 043,8	2 057,4	2 105,9	2 058,7
2015.	2 021,9	1 873,0	2 036,6	2 161,4	2 030,6	2 050,9	2 048,6	2 097,3	2 050,0
2016.	2 011,5	1 866,2	2 041,9	2 162,2	2 040,3	2 048,1	2 051,0	2 111,5	2 058,5
2017.	1 991,9	1 849,2	2 006,4	2 151,0	2 040,0	2 069,4	2 018,4	2 095,2	2 037,6

**Tablica A 6: Broj stalno zaposlenih kroz godinu**

	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb	Uprava i obrana	Lokalna samouprava	Javni sektor - ostalo	Privatni sektor (pravne osobe)
2003.	9 718	48 624	12 513	48 159	8 594	81 684	7 595	136 061	351 121
2004.	9 793	49 588	13 297	48 363	8 644	81 263	7 744	123 893	373 176
2005.	10 213	50 880	13 258	49 757	8 546	76 743	8 180	140 535	391 788
2006.	10 415	51 294	14 053	48 297	8 650	77 860	8 443	129 122	418 993
2007.	10 689	52 503	14 870	48 836	8 603	79 273	8 969	138 127	446 480
2008.	11 167	53 523	15 364	47 686	9 228	79 238	9 337	131 046	476 455
2009.	11 263	54 243	16 244	50 308	9 631	79 299	9 654	132 081	474 493
2010.	11 697	54 884	16 330	50 197	9 946	81 561	9 179	129 731	449 339
2011.	12 394	55 597	16 504	51 108	9 594	81 145	9 115	136 127	445 279
2012.	12 886	56 002	16 637	51 657	9 511	84 407	8 708	118 562	436 193
2013.	13 076	56 974	16 591	52 057	9 963	81 480	8 584	110 286	427 071
2014.	13 262	56 999	16 594	55 378	10 010	79 444	8 589	106 158	433 023
2015.	13 344	60 030	16 487	55 656	10 217	76 236	8 629	105 036	470 016
2016.	12 576	59 682	15 615	56 389	10 211	78 587	8 469	97 516	469 182
2017.	13 192	60 180	16 645	53 906	9 987	80 283	8 462	109 177	490 294

Napomena: broj se odnosi isključivo na osobe zaposlene tijekom čitave godine te pravne osobe koje su podnijele RAD-1G izvještaj. Broj za 2016. godinu nije pouzdan zbog nižega obuhvata izvještajnih jedinica uslijed promjene metodologije prikupljanja.

**Tablica A 7: Udio zaposlenih u privatnom sektoru unutar djelatnosti**

	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb
2003.	6,1 %	1,3 %	9,4 %	3,4 %	7,7 %
2004.	6,9 %	1,0 %	9,6 %	4,9 %	9,1 %
2005.	7,3 %	1,2 %	10,8 %	4,6 %	10,6 %
2006.	7,4 %	1,7 %	11,5 %	8,4 %	14,0 %
2007.	7,2 %	1,1 %	12,7 %	5,7 %	15,5 %
2008.	8,7 %	1,1 %	13,4 %	10,8 %	13,7 %
2009.	11,2 %	1,5 %	8,5 %	6,6 %	15,5 %
2010.	13,6 %	1,4 %	8,1 %	5,8 %	17,0 %
2011.	11,3 %	1,5 %	8,5 %	6,3 %	17,4 %
2012.	10,3 %	1,3 %	9,1 %	6,8 %	19,5 %
2013.	10,1 %	1,3 %	9,5 %	6,2 %	18,7 %
2014.	12,8 %	1,5 %	9,8 %	6,3 %	19,9 %
2015.	13,9 %	1,5 %	12,1 %	7,4 %	23,0 %
2016.	14,3 %	1,6 %	11,5 %	7,2 %	22,0 %
2017.	15,4 %	2,1 %	10,2 %	9,1 %	24,2 %

**Tablica A 8: Prosječna nominalna satnica (isplaćeni sati). Razina obrazovanja: sveučilišni studij (VSS)**

	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb	Uprava i obrana	Lokalna samouprava	Javni sektor - ostalo	Privatni sektor (pravne osobe)	Ukupno javno
2003.	43,7	38,5	56,4	80,3	43,1	59,8	59,3	56,9	59,5	54,8
2004.	46,5	40,0	66,6	83,8	46,0	61,2	63,1	60,1	64,5	57,7
2005.	47,5	41,3	66,9	90,2	47,5	64,2	64,4	63,4	69,3	60,2
2006.	51,5	42,5	70,4	97,7	50,3	67,3	69,2	66,4	73,6	62,9
2007.	54,9	45,5	74,3	103,1	53,4	72,3	72,7	72,9	78,1	67,6
2008.	56,7	49,3	80,0	109,8	58,6	76,9	75,3	76,3	82,2	71,6
2009.	61,7	50,8	82,9	110,7	60,4	78,5	76,0	78,3	82,9	73,4
2010.	60,0	50,8	81,9	107,8	59,7	76,8	76,6	77,3	82,7	72,2
2011.	58,3	51,7	85,4	107,0	59,2	77,1	77,2	80,1	84,3	73,5
2012.	60,3	51,6	88,3	104,9	60,0	78,8	75,0	77,5	83,4	73,1
2013.	60,3	51,3	87,8	106,9	59,9	75,2	73,5	77,5	85,7	72,1
2014.	58,6	51,0	84,4	100,0	55,4	74,3	73,8	77,5	86,2	70,6
2015.	58,0	51,4	84,9	101,4	54,3	73,0	72,3	78,9	85,9	70,5
2016.	59,2	51,3	84,5	100,5	54,0	72,3	72,1	78,5	87,7	70,1
2017.	58,4	53,3	88,7	102,8	55,9	74,0	72,4	78,6	87,2	71,9

**Tablica A 9: Prosječna nominalna satnica (isplaćeni sati). Razina obrazovanja: stručni studij ili prvostupnik (VŠS)**

	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb	Uprava i obrana	Lokalna samouprava	Javni sektor - ostalo	Privatni sektor (pravne osobe)	Ukupno javno
2003.	35,4	38,6	37,4	41,2	39,3	40,5	43,1	46,1	40,3	40,6
2004.	37,6	40,4	40,0	43,2	42,2	41,7	45,5	49,1	42,6	42,5
2005.	38,8	41,8	39,6	46,8	43,9	43,3	45,7	48,0	47,1	43,8
2006.	42,4	43,8	42,1	49,5	46,2	45,7	49,2	53,4	48,2	46,8
2007.	45,3	46,9	45,9	52,5	48,7	49,1	52,9	55,7	51,7	49,9
2008.	48,9	50,9	50,2	55,8	52,6	53,7	55,5	61,0	54,6	54,0
2009.	50,5	53,0	52,0	56,8	54,9	54,5	56,5	63,2	55,1	55,7
2010.	49,9	53,8	49,7	55,4	53,3	53,8	57,2	62,9	54,1	55,4
2011.	49,3	54,7	50,5	56,1	52,2	54,9	57,6	65,5	55,1	56,5
2012.	49,3	54,8	51,1	54,2	52,7	53,9	56,0	65,6	54,7	55,8
2013.	51,3	54,4	50,2	54,7	53,0	53,0	55,4	65,2	55,6	55,8
2014.	50,2	53,5	48,3	49,1	49,7	53,2	55,0	66,6	56,6	54,4
2015.	49,4	54,0	47,6	49,8	50,0	53,7	56,5	68,0	56,9	54,8
2016.	50,9	54,4	46,7	50,5	49,2	52,8	54,3	69,6	58,3	55,2
2017.	52,0	56,5	46,9	52,6	49,8	54,6	55,0	68,1	59,4	56,6

**Tablica A 10: Prosječna nominalna satnica (isplaćeni sati). Razina obrazovanja: srednje obrazovanje (SSS, KV, VKV)**

	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb	Uprava i obrana	Lokalna samouprava	Javni sektor - ostalo	Privatni sektor (pravne osobe)	Ukupno javno
2003.	30,8	26,8	29,3	33,5	28,8	34,7	31,1	32,9	25,8	33,1
2004.	32,5	27,8	31,8	35,4	31,3	35,1	33,1	34,8	27,2	34,6
2005.	33,5	28,2	31,9	38,4	32,3	36,3	34,6	35,7	28,9	35,8
2006.	37,0	29,4	33,8	40,5	33,8	38,0	37,1	38,0	30,5	37,9
2007.	39,5	31,3	36,6	43,2	35,8	40,6	39,3	40,4	32,2	40,3
2008.	41,9	33,2	38,8	45,8	37,6	44,1	41,5	43,9	34,4	43,6
2009.	43,7	34,3	39,9	46,5	39,1	46,3	42,2	45,0	34,8	44,9
2010.	43,6	34,4	39,7	45,6	38,7	45,0	42,3	44,2	34,4	44,0
2011.	42,8	34,8	40,8	45,9	39,2	45,5	42,8	44,7	34,7	44,5
2012.	42,3	35,1	41,6	44,7	39,1	44,1	41,9	44,5	35,0	43,8
2013.	42,7	34,9	40,8	45,5	38,8	44,2	41,9	44,5	35,5	43,9
2014.	41,1	33,0	39,7	41,5	36,8	43,8	42,6	44,8	36,5	43,0
2015.	40,4	32,7	39,6	42,1	36,5	44,4	42,4	44,0	36,9	42,8
2016.	41,2	32,6	39,3	42,9	35,9	44,8	43,0	45,8	37,4	43,8
2017.	41,4	33,7	39,9	44,5	37,3	46,1	44,0	45,7	39,2	44,7

**Tablica A 11: Prosječna nominalna satnica (isplaćeni sati). Razina obrazovanja: bez srednjega obrazovanja (NSS, NKV, PKV)**

	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb	Uprava i obrana	Lokalna samouprava	Javni sektor - ostalo	Privatni sektor (pravne osobe)	Ukupno javno
2003.	20,5	17,9	20,7	19,9	22,1	28,3	20,2	25,3	18,7	23,4
2004.	21,4	18,7	22,8	21,0	24,2	27,1	21,3	26,6	19,8	24,3
2005.	22,6	19,1	22,7	22,0	24,8	26,4	21,7	27,6	20,8	25,0
2006.	24,2	20,1	24,0	22,9	25,9	27,4	22,9	29,9	22,0	26,5
2007.	25,8	21,6	25,7	24,1	27,7	29,0	24,8	31,5	23,2	28,1
2008.	27,9	23,5	27,4	25,8	29,5	32,1	26,8	34,0	25,1	30,2
2009.	29,3	24,5	28,3	26,4	30,1	33,2	27,3	34,8	25,7	31,0
2010.	28,9	24,8	28,2	25,8	29,5	32,1	26,8	34,4	25,8	30,5
2011.	30,7	25,6	29,0	26,1	29,9	33,3	26,9	34,7	26,0	31,1
2012.	28,9	26,2	29,5	26,2	29,9	35,0	26,4	35,3	26,0	31,5
2013.	29,5	26,5	28,7	26,0	29,6	35,3	26,6	35,4	26,5	31,4
2014.	29,2	25,6	28,3	24,3	29,5	32,0	29,8	35,8	27,1	31,0
2015.	29,0	25,3	29,0	25,1	29,5	30,8	29,7	35,7	27,9	31,2
2016.	30,3	25,4	28,0	25,5	30,0	30,5	28,7	37,2	29,1	31,8
2017.	30,9	26,6	29,7	26,9	30,5	30,8	29,5	35,9	30,6	31,9

**Tablica A 12: Prosječna nominalna satnica po djelatnostima javnoga sektora i u privatnom sektoru (isplaćeni sati). Svi stalno zaposleni**

	Predškolsko o.	Osnovno i srednje o.	Visoko o. i znanost	Zdravstvo	Socijalna skrb	Uprava i obrana	Lokalna samouprava	Javni sektor - ostalo	Privatni sektor (pravne osobe)	Ukupno javno
2003.	31,7	34,8	47,8	41,0	31,4	39,8	40,4	35,9	29,0	37,6
2004.	33,6	36,3	55,7	43,3	34,0	40,7	43,1	37,9	31,1	39,7
2005.	34,8	37,5	56,1	46,9	35,2	42,9	43,9	39,1	33,4	41,3
2006.	38,2	38,9	59,3	49,8	37,1	45,3	47,5	41,8	35,4	43,9
2007.	40,8	41,7	63,2	53,4	39,1	49,0	50,4	45,2	37,5	47,2
2008.	43,9	45,2	68,1	57,2	42,0	52,8	53,1	48,6	40,3	50,8
2009.	45,8	46,7	70,7	58,1	43,4	54,9	54,1	50,3	41,3	52,6
2010.	45,3	47,0	70,2	57,3	43,0	53,5	54,9	49,9	41,2	52,0
2011.	45,1	47,9	73,3	57,8	42,4	53,9	56,0	51,3	41,9	52,9
2012.	44,8	47,9	75,6	57,0	42,9	53,5	54,9	50,8	42,2	52,7
2013.	46,2	47,7	75,3	58,2	42,9	52,7	54,4	51,1	43,6	52,8
2014.	45,3	47,2	72,7	53,9	41,3	52,5	56,0	51,5	44,8	52,0
2015.	44,9	47,7	73,6	55,6	41,1	52,9	55,8	51,7	45,4	52,5
2016.	46,4	47,7	73,3	56,7	40,8	53,5	56,3	53,3	46,2	53,3
2017.	47,3	49,7	77,0	59,0	42,3	54,9	57,1	53,1	47,8	54,5





**IV.**

**PLAĆE U JAVNOM  
I PRIVATNOM  
SEKTORU –  
INICIJALNO  
MODELIRANJE  
EFEKATA U  
RAZDOBLJU 2003. –  
2017.**

**doc. dr. sc. Velibor Mačkić**

## 1. UVOD

O tome kakva je materijalna pozicija radnika u Hrvatskoj najbolji odgovor daje komparativni prikaz njihova položaja, odnosno prosječna stopa rasta realnih plaća u razdoblju 2008. – 2017. Globalni izvještaj o plaćama Međunarodne organizacije rada (ILO, 2018) u svom komparativnom pregledu, ispred Hrvatske stavlja sve nove zemlje članice EU-a. Dok su u Bugarskoj, u promatranom razdoblju, prosječne stope rasta iznosile 7,3 %, a u Rumunjskoj 5,2 %, Hrvatska se može „pohvaliti“ s 0,2 %. Uz iznimku Republike Srbije, sve druge republike SFRJ također bilježe veću stopu rasta od Hrvatske: prosječne stope rasta realnih plaća u Crnoj Gori iznosile su 2,0 %, u BiH 2,6 % i Makedoniji 1,6 % (ILO, 2018). Naravno, ne treba zanemarivati apsolutne iznose plaća u predstavljenim zemljama, ali ni, s druge strane, izostanak konvergencije hrvatske ekonomije europskom centru.

Posebno je zanimljivo promotriti to pitanje s aspekta međunarodnih organizacija koje uz problem nejednakosti sada jednako naglašavaju i problem niskoga rasta plaća. Implikacije za ekonomsku politiku su brojne i kreću se od bojazni da to upućuje na krhkost ekonomskoga oporavka (OECD, 2018), da su nam još uvijek nejasni uzroci dugoročnoga trenda razdvajanja stopa rasta produktivnosti i stopa rasta nadnica (ILO, 2018) pa do pitanja primjerene brzine izlaska iz tzv. akomoditivnoga načina rada monetarne politike (IMF, 2017).

Kad se na to pridoda i kontinuirano nametanje sukoba između radnika u javnom i privatnom sektoru (tzv. „slučaj uhljeb“, uspješno nametnut u hrvatskom javnom prostoru uslijed javnoga djelovanja članova raznih interesnih skupina i popularnoga internetskog tabloida), motivacija ovoga dijela studije je jasna. Ako je pozicija već tako loša, namjera je pokušati doznati je li nekad bilo bolje, odnosno kad je pošlo po zlu i razlikuju li se kretanja prosječnih plaća u javnom i privatnom sektoru unutar promatranoga razdoblja. Pritom je definicija javnoga i privatnoga sektora istovjetna onoj koja je prikazana u prethodnom dijelu studije pod nazivom „Plaće u privatnom i javnom sektoru u Hrvatskoj: srednjoročne promjene“.

Postavljeni ciljevi analize su trostruki. Prvo, analizirati dolazi li do „istiskivanja“ plaća u privatnom sektoru uslijed njihova rasta u javnom sektoru. Šira javnost to prepoznaje kroz djelovanje poreznoga klina (Urban, 2016) kojim država uzima sve više i više novaca od privatnoga sektora, u vidu poreza i doprinosa, kako bi „nahranila Levijatana“. Drugo, testirati postoji li veza

između promjene zaposlenosti i kretanja plaća unutar javnoga i privatnoga sektora. I treće, utječe li promjena prosječne plaće u javnom sektoru na ukupne ekonomske agregate na lokalnoj razini? Budući da je u prethodnom poglavlju studije, uz iscrpnu i sustavnu deskriptivnu analizu, prikazana i regresijska analiza, ovo poglavlje se u empirijskom dijelu okreće izgradnji panel modela kako bi se na taj način komplementirala studija.

## 2. OPIS PODATAKA, DESKRIPTIVNA I INFERENCIJALNA ANALIZA

Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, svi podatci o plaćama i zaposlenosti u javnom i privatnom sektoru dobiveni su iz RAD-IG obrasca Državnoga zavoda za statistiku (DZS) s napomenom da baza podataka uvijek gleda na prethodnu godinu. Podatci o poreznim prihodima lokalnih jedinica (127 gradova i 428 općina) dobiveni su od Ministarstva financija Republike Hrvatske, a podatci o dohotku *per capita* od Ministarstva regionalnoga razvoja i europskih fondova (serija podataka s pomoću koje se računa indeks razvijenosti).

Provedene transformacije podataka, prikazane i u Tablici 1, rezultat su izračuna autora na originalnim podacima (relativne promjene i pomaci varijabli jedno razdoblje unatrag). Porezni prihodi lokalnih jedinica su prikazani s pomakom od jedne godine unatrag kako bi ulovili efekte parametarskih izmjena u sustavu poreza na dohodak na plaće u privatnom i javnom sektoru. Svi navedeni podatci obuhvaćaju vrijeme od 2003. do 2017. osim podataka o dohotku *per capita* koji su raspoloživi u razdoblju 2010. – 2017. Iz toga razloga modeli u kojima su kao zavisna ili nezavisna varijabla navedeni logaritmi dohotka *per capita* (LINCP) ili stopa promjene logaritma dohotka *per capita* ( $\Delta$ LINCP) analiziraju kraće razdoblje: od 2010. u slučaju logaritma dohotka *per capita* (LINCP) i od 2011. u slučaju promjene logaritma dohotka *per capita* ( $\Delta$ LINCP).

Korištenje raspoloživih podataka o ukupnim ekonomskim agregatima (dohodak *per capita*) predstavlja svojevrsan dvosjekli mač analize jer s jedne strane dohodak *per capita* u sebi sadrži plaće iz javnoga i privatnoga sektora (kroz dohodovni pristup izračuna nacionalnih računa) što treba imati na umu kad se analiziraju rezultati dobiveni modelima u kojima se navedena varijabla pojavljuje kao zavisna ili nezavisna. Bez obzira na to, navedeni podatci o dohotku *per capita*, u ovom preliminarnom istraživanju, predstavljaju jedinu provjeru robusnosti dostupnu na najnižoj administrativnoj razini u Republici Hrvatskoj.

**Tablica 1: Deskriptivna analiza varijabli**

Varijabla		Aritmetička sredina	Standardna devijacija	Min.	Max.	Opažanja
ΔAVG_w_PS	ukupno	0,045	0,151	-0,653	2,501	N = 7510
	između		0,029	-0,141	0,229	n = 552
	unutar		0,149	-0,702	2,332	t = 13,6051
ΔAVG_w_JS	ukupno	0,022	0,098	-0,617	1,952	N = 7679
	između		0,015	-0,032	0,145	n = 556
	unutar		0,097	-0,704	1,865	t = 13,8112
ΔAVG_w <sub>t-1</sub> _PS	ukupno	0,045	0,153	-0,653	2,501	N = 6974
	između		0,031	-0,113	0,243	n = 552
	unutar		0,151	-0,703	2,323	t = 12,6341
ΔAVG_w <sub>t-1</sub> _JS	ukupno	0,021	0,098	-0,617	1,952	N = 7141
	između		0,015	-0,039	0,145	n = 556
	unutar		0,097	-0,701	1,867	t = 12,8435
KRIZA_POSTKRIZA	ukupno	0,8	0,748	0	2	N = 8340
	između		0	0,8	0,8	n = 556
	unutar		0,748	0	2	t = 15
ΔN_JS	ukupno	0,065	0,630	-1	23	N = 7682
	između		0,157	-0,136	1,524	n = 556
	unutar		0,611	-2,426	21,54	t = 13,8165
ΔN <sub>t-1</sub> _JS	ukupno	0,066	0,632	-1	23	N = 7114
	između		0,168	-0,136	1,709	n = 556
	unutar		0,609	-2,609	21,35	t = 12,8489
ΔN_PS	ukupno	0,208	2,444	-1	124	N = 7526
	između		0,752	-0,333	12,65	n = 552
	unutar		2,325	-13,44	114,7	t = 13,6341
ΔN <sub>t-1</sub> _PS	ukupno	0,214	2,532	-1	124	N = 6990
	između		0,808	-0,411	13,63	n = 552
	unutar		2,398	-14,42	113,9	t = 12,663
TAXR <sub>t-1</sub>	ukupno	0,429	0,188	0,015	5,250	N = 7751
	između		0,134	0,058	0,918	n = 556
	unutar		0,132	-0,125	4,761	t = 13,9406
LINCp	ukupno	10,02	0,305	7,269	10,88	N = 4448
	između		0,277	8,923	10,59	n = 556
	unutar		0,128	8,062	11,01	t = 8
ΔLINCp	ukupno	0,004	0,014	-0,269	0,341	N = 3892
	između		0,002	-0,009	0,022	n = 556
	unutar		0,014	-0,288	0,331	t = 7

Izvor: izračun autora

Razdoblje provedene analize obuhvaća razdoblje od 2003. do 2017. te su analizirana poduzeća u privatnom i javnom sektoru u svih 556 lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj (svi gradovi i općine). Poduzeća su i okrupnjena na toj razini tako da je u modelima bilo moguće kao kontrolne varijable koristiti i podatke

iz lokalnih proračuna (porezne prihode izražene kao udio u ukupnim rashodima lokalne jedinice), odnosno podatke koji se odnose na logaritam vrijednosti dohotka *per capita* u pojedinim modelima. Tablica 1 prikazuje 12 korištenih varijabli u empirijskim modelima. Sve navedene varijable su kontinuirane osim kategorijalne

varijable KRIZA\_POSTKRIZA koja u razdoblju 2003. – 2008. poprima vrijednost 1, dok u razdoblju 2009. – 2014. i u razdoblju 2015. – 2017. poprima vrijednost 0. U kriznom razdoblju, 2009. – 2014., poprima vrijednost 1 i sukladno tomu u razdoblju 2003. – 2008. i 2015. – 2017. poprima vrijednost 0. Ista logika je primijenjena i na postkrizno razdoblje, s tim da je sad vrijednost 1 pridružena u razdoblju 2015. – 2017., a u svim prethodnim je pridružena vrijednost 0. Četiri zavisne varijable koje su modelirane jesu: (1) relativna promjena prosječne plaće u privatnom sektoru ( $\Delta AVG\_w\_PS$ ), (2) relativna promjena prosječne plaće u javnom sektoru ( $\Delta AVG\_w\_JS$ ), (3) logaritama dohotka *per capita* i (4) relativna promjena logaritma dohotka *per capita* ( $\Delta LINCP$ ).

Iz Tablice 1 slijedi kako je aritmetička sredina promjena prosječne plaće, u promatranom razdoblju, veća u privatnom (0,045) u odnosu na javni (0,022) sektor, ali

je i standardna devijacija, odnosno prosječno odstupanje od prosjeka, veća (0,151) u privatnom u odnosu na javni (0,098) sektor. U razdoblju 2011. – 2017. vidimo i kako je aritmetička sredina promjena logaritma dohotka *per capita* niža (0,004). Ali razlog tomu je kraća vremenska serija koja obuhvaća jedino krizno i postkrizno razdoblje. Temeljna deskriptivna statistika koja obuhvaća i aritmetičku sredinu te standardnu devijaciju promjene prosječne plaće u prošloj godini u javnom ( $\Delta AVG\_w_{t-1}JS$ ) i privatnom ( $\Delta AVG\_w_{t-1}PS$ ) sektoru slijedi obrasce uočene i kad se promatraju promjene navedenih varijabli u istoj godini (obje vrijednosti su više u privatnom sektoru). I konačno, aritmetička vrijednost i standardna devijacija promjene zaposlenosti u tekućoj ( $\Delta N\_JS$ ) i protekloj ( $\Delta N_{t-1}JS$ ) godini u javnom je niža u odnosu na iste pokazatelje u privatnom sektoru ( $\Delta N\_PS$  i  $\Delta N_{t-1}PS$ ) sukladno teorijskim očekivanjima.

**Tablica 2: Korelacijska matrica**

	$\Delta AVG\_w\_PS$	$\Delta AVG\_w\_JS$	$\Delta AVG\_w_{t-1}PS$	$\Delta AVG\_w_{t-1}JS$	KRIZA_PK	$\Delta N\_JS$	$\Delta N_{t-1}JS$	$\Delta N\_PS$	$\Delta N_{t-1}PS$	TAXR <sub>t-1</sub>	LINCP	$\Delta LINCP$
$\Delta AVG\_w\_PS$	1,000											
$\Delta AVG\_w\_JS$	0,027 (0,017)	1,000										
$\Delta AVG\_w_{t-1}PS$	-0,226 (0,000)	0,029 (0,017)	1,000									
$\Delta AVG\_w_{t-1}JS$	0,023 (0,055)	-0,015 (0,000)	0,031 (0,010)	1,000								
KRIZA_POSTKRIZA	-0,100 (0,000)	-0,211 (0,000)	-0,097 (0,000)	-0,021 (0,000)	1,000							
$\Delta N\_JS$	-0,007 (0,555)	-0,081 (0,000)	0,019 (0,105)	0,070 (0,000)	-0,021 (0,063)	1,000						
$\Delta N_{t-1}JS$	-0,000 (0,971)	0,037 (0,001)	-0,006 (0,602)	-0,083 (0,000)	-0,019 (0,094)	-0,077 (0,000)	1,000					
$\Delta N\_PS$	0,147 (0,000)	0,017 (0,124)	-0,024 (0,044)	-0,005 (0,636)	-0,037 (0,001)	0,019 (0,089)	-0,003 (0,788)	1,000				
$\Delta N_{t-1}PS$	-0,033 (0,006)	0,000 (0,942)	0,153 (0,000)	0,019 (0,115)	-0,040 (0,000)	0,017 (0,146)	0,020 (0,084)	-0,020 (0,085)	1,000			
TAXR <sub>t-1</sub>	-0,020 (0,089)	0,006 (0,552)	-0,010 (0,373)	0,004 (0,714)	-0,031 (0,005)	-0,002 (0,853)	-0,007 (0,544)	-0,021 (0,068)	-0,018 (0,120)	1,000		
LINCP	0,013 (0,017)	-0,002 (0,869)	-0,001 (0,930)	-0,047 (0,001)	0,0220 (0,000)	-0,006 (0,680)	-0,003 (0,795)	-0,018 (0,228)	-0,023 (0,121)	0,301 (0,000)	1,000	
$\Delta LINCP$	0,022 (0,181)	-0,003 (0,814)	0,003 (0,831)	-0,024 (0,123)	0,079 (0,000)	-0,002 (0,868)	-0,004 (0,767)	0,009 (0,574)	-0,013 (0,422)	-0,041 (0,008)	0,163 (0,000)	1,000

Izvor: izračun autora

# u zagradama su navedene p-vrijednosti

Korelacijska matrica predstavlja prvi korak u inferencijalnoj analizi. Tablica 2 prikazuje procijenjene koeficijente korelacije uz informaciju o statističkoj značajnosti u zgradama. Prikazujući međusobnu povezanost varijabli u odnosu 1 : 1 moguće je izvesti sljedeće inicijalne zaključke s obzirom na četiri ključne varijable od interesa unutar projekta: relativna promjena prosječne plaće u privatnom i javnom sektoru, logaritam dohotka *per capita* i relativna promjena logaritma dohotka *per capita*.

Prva varijabla od interesa jest relativna promjena prosječne plaće u privatnom sektoru ( $\Delta AVG\_w\_PS$ ) i podatci iz Tablice 2 upućuju na pozitivnu vezu s relativnom promjenom prosječne plaće u javnom sektoru ( $\Delta AVG\_w\_JS$ ) budući da procijenjeni koeficijent korelacije iznosi 0,027 te relativnom promjenom prosječne plaće u javnom sektoru u prošloj godini ( $\Delta AVG\_w_{t-1} JS$ ). Procijenjeni koeficijent korelacije iznosi 0,023. Drugim riječima, rast plaća u javnom sektoru u tekućoj i prethodnoj godini pozitivno je povezan s rastom plaća u privatnom sektoru (isto vrijedi i u slučaju smanjenja plaća). Uz navedene varijable, relativna promjena prosječne plaće u privatnom sektoru pozitivno je povezana i s promjenom zaposlenosti u privatnom sektoru ( $\Delta N\_PS$ ) i logaritmom dohotka *per capita* (*LINCP*). Najveći pozitivni koeficijent je između stope rasta prosječne plaće i zaposlenosti u privatnom sektoru sukladno pretpostavkama ekonomike rada o oskudnosti rada kao jednoga od ključnih faktora proizvodnje.

Negativnu vezu s relativnom promjenom prosječne plaće u privatnom sektoru pokazuju sljedeće varijable: relativna promjena prosječne plaće, u prošloj godini, u privatnom sektoru, kategorijalna varijabla KRIZA\_POSTKRIZA, promjena zaposlenosti, u prošloj godini, u privatnom sektoru ( $\Delta N_{t-1} PS$ ) i porezni prihodi u prošloj godini ( $TAXR_{t-1}$ ). Teorijski je jasna i očekivana negativna veza (-0,020) između stope rasta prosječne plaće u privatnom sektoru i poreznih prihoda u prethodnom razdoblju jer povećanje poreznih prihoda umanjuje raspoloživi fond kapitala koji se dijeli između radnika i vlasnika poduzeća. S druge strane, negativna veza između stope rasta prosječne plaće u privatnom sektoru u prethodnom i tekućem razdoblju upućuje kako je teško očekivati porast plaće u privatnom sektoru u tekućoj godini, ako je u prošloj zabilježena povišica. Negativni koeficijent u iznosu -0,100 dobiven između stope rasta prosječne plaće u privatnom sektoru i kategorijalne varijable KRIZA\_POSTKRIZA upućuje na

to da je efekt recesijskoga maratona možda imao veći utjecaj u odnosu na pred- i post- krizno razdoblje.

Druga varijabla od interesa jest relativna promjena prosječne plaće u javnom sektoru. Uz već navedenu pozitivnu korelaciju sa stopom rasta prosječne plaće u privatnom sektoru, korelacijska matrica potvrđuje pozitivnu vezu i sa sljedećim varijablama: relativna promjena prosječne plaće, u prošloj godini, u privatnom sektoru ( $\Delta AVG\_w_{t-1} PS$ ) i promjena zaposlenosti, u prošloj godini, u javnom sektoru ( $\Delta N_{t-1} JS$ ). Koeficijent korelacije u iznosu 0,029, između stope rasta prosječne plaće u javnom sektoru, u tekućem razdoblju, i stope rasta prosječne plaće u privatnom sektoru, u prethodnom razdoblju, inicijalno upućuje na reakciju sindikata javnoga sektoru koji, u prosjeku, reagiraju na rast plaća u privatnom sektoru s godinom zakašnjenja. Uzevši u obzir kolektivne ugovore i mehanizme prilagodbe plaća to upućuje na dobro funkcioniranje istih. Dodatno, isto je u skladu i s prikazanim kretanjem bruto plaća u prethodnom poglavlju ove studije.

Drugi stupac Tablice 2 pokazuje kako negativnu vezu s relativnom promjenom prosječne plaće u javnom sektoru imaju relativna promjena prosječne plaće, u prošloj godini, u javnom sektoru ( $\Delta AVG\_w_{t-1} JS$ ), kategorijalna varijabla KRIZA\_POSTKRIZA i promjena zaposlenosti u javnom sektoru ( $\Delta N\_JS$ ). Tablica 2 potvrđuje kako je veći utjecaj kategorijalne varijable KRIZA\_POSTKRIZA (-0,211) na stope rasta prosječne plaće u javnom u odnosu na privatni sektor, što također potvrđuje nalaze iz prethodnoga poglavlja studije. Bez obzira na to, potrebno je istaknuti da je riječ o odnosu varijabli 1 : 1 te da se taj efekt može mijenjati prilikom modeliranja i drugih učinaka koji utječu na kretanje plaća u javnom i privatnom sektoru. Vidljivo je i djelovanje proračunskoga ograničenja budući da je rast zaposlenosti u javnom sektoru negativno povezan sa stopom rasta prosječne plaće u javnom sektoru (koeficijent iznosi -0,081).

Treća varijabla od interesa jest logaritam dohotka *per capita* (*LINCP*). Predzadnji redak Tablice 2 pokazuje pozitivnu vezu sa stopom rasta prosječne plaće u privatnom sektoru, kategorijalne varijable KRIZA\_POSTKRIZA i poreznih prihoda u prošloj godini. Dok je pozitivan koeficijent u iznosu 0,301 između *LINCP* i  $TAXR_{t-1}$  sukladan ekonomskoj teoriji (rast poreznih prihoda u prošloj godini indikator je zdravih temelja za rast i u tekućoj godini), iznenađujuća je veza s kategorijalnom varijablom KRIZA\_POSTKRIZA (koeficijent 0,022). S druge strane, statistički značajnu

negativnu vezu s LINCP imaju relativna promjena prosječne plaće, u prošloj godini, u privatnom sektoru ( $\Delta AVG\_w_{t-1}PS$ ) i relativna promjena prosječne plaće, u prošloj godini, u javnom sektoru ( $\Delta AVG\_w_{t-1}JS$ ).

Četvrta, i zadnja varijabla od interesa, jest relativna promjena logaritma dohotka *per capita* ( $\Delta LINCP$ ). Korelacijska matrica pokazuje statistički značajnu negativnu vezu s poreznim prihodima u prošloj godini u iznosu -0,041 što indicira da, iako pozitivno utječe na razinu logaritma dohotka *per capita*, ista varijabla smanjuje relativnu promjenu, odnosno stopu rasta te stoga ima opadajuće prinose na logaritam dohotka *per capita*. Kao i u slučaju logaritma dohotka *per capita*, kategorijalna varijabla KRIZA\_POSTKRIZA ima statistički značajan utjecaj na  $\Delta LINCP$  (koeficijent u iznosu 0,079 je čak i veći) na svim razinama statističke značajnosti. I zadnja varijabla koja ima statistički značajan efekt na stopu rasta logaritma dohotka *per capita* upravo je razina logaritma dohotka *per capita* i to u iznosu 0,163 na svim razinama statističke značajnosti. U nastavku teksta bit će prikazana četiri empirijska modela temeljena na ovdje izdvojenim varijablama od interesa.

### 3. PANEL MODELI PLAĆA U PRIVATNOM I JAVNOM SEKTORU – INICIJALNO MODELIRANJE EFEKATA U RAZDOBLJU 2003. – 2017.

U svrhu empirijskoga modeliranja kretanja plaća u javnom i privatnom sektoru u razdoblju 2003. – 2017. ukupno je procijenjeno osam empirijskih modela grupiranih u četiri skupine. Modeli su grupirani s obzirom na zavisnu varijablu koja se procjenjuje: relativna promjena prosječne plaće u privatnom i u javnom sektoru, logaritam dohotka *per capita* i relativna promjena logaritma dohotka *per capita*. Unutar svakoga od modela učinjena je podjela na dodatna dva modela s obzirom na kontrolne varijable, na način da se npr. u modelu 1a kao kontrolna varijabla nalazi samo varijabla  $TAXR_{t-1}$  (proračunski prihodi lokalne jedinice izraženi kao udio ukupnih rashoda lokalne jedinice), dok se u modelu 1b uz varijablu  $TAXR_{t-1}$  nalazi i varijabla LINCP (logaritam dohotka *per capita*). U slučaju modela 3 i modela 4, podjela na a i b podmodele je izvršena na način da se npr. u modelu 3a analizira utjecaj relativne promjene zaposlenosti u plaća u privatnom sektoru, a u modelu 3b se analizira utjecaj relativne promjene zaposlenosti u plaća u javnom sektoru. Iz toga razloga, modeli 3 i 4 pokrivaju kraće razdoblje s obzirom na raspoloživost podataka o LINCP-u i transformaciji podataka kako bi se dobila relativna promjena LINCP-a.

Empirijska analiza učinjena je u programskom paketu STATA. Nad svim procijenjenim modelima su provedeni dijagnostički testovi: Breusch-Paganov test heteroskedastičnosti varijance (HO: konstantna varijanca) i test autokorelacije 1. reda (HO: nema autokorelacije). Također, proveden je i Hausmanov test sukladno kojemu se testira optimalnost procijenjenih modela između statičkoga panel modela sa slučajnim naprema fiksnim efektima (HO: POOLS ili RE model).

U nastavku poglavlja dani su formalni zapisi svih procijenjenih modela te su u Tablicama 3 – 6 prikazani rezultati analize.

#### 3.1. Kretanje prosječnih plaća u privatnom sektoru

Model 1a analizira odrednice kretanja plaća u privatnom sektoru u razdoblju 2003. – 2017. (kontrolna varijabla:  $TAXR_{t-1}$ ), odnosno u razdoblju 2010. – 2017. (kontrolne varijable:  $TAXR_{t-1}$  i LINCP). Modeli su formalno zapisani kao:

$$\Delta AVG\_w\_PS_{it} = \alpha_0 + \beta_1 (\Delta AVG\_w\_JS_{it1} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_2 (\Delta AVG\_w_{t-1} JS_{it2} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_3 \Delta N\_JS_{it3} + \beta_4 \Delta N_{t-1} JS_{it4} + \beta_5 \Delta N_{PS_{it5}} + \beta_6 TAXR_{t-1it6} + u_{it}; i=1, \dots, N, t=1, \dots, T$$

(Model 1a)

$$AVG\_w\_PS_{it} = \alpha_0 + \beta_1 (\Delta AVG\_w\_JS_{it1} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_2 (\Delta AVG\_w_{t-1} JS_{it2} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_3 \Delta N\_JS_{it3} + \beta_4 \Delta N_{t-1} JS_{it4} + \beta_5 \Delta N_{PS_{it5}} + \beta_6 TAXR_{t-1it6} + \beta_7 LINCP_{it7} + u_{it}; i=1, \dots, N, t=1, \dots, T$$

(Model 1b)

pri čemu  $N$  označava broj jedinica promatranja,  $T$  označava broj razdoblja,  $x_{itk}; k=1, \dots, K$  označava vrijednost  $k$ -te nezavisne varijable (npr. promjene zaposlenosti u javnom sektoru),  $i$ -te jedinice promatranja (npr. Babine grede) u razdoblju  $t$  (npr. u 2009. godini). Parametar  $\alpha_0$  je konstantni član različit za svaku jedinicu promatranja,  $\beta_1, \dots, \beta_K$  su parametri koje treba procijeniti (npr. koliki će biti utjecaj promjene zaposlenosti u javnom sektoru za 10 posto na relativnu promjenu prosječne plaće u javnom sektoru). Nadalje,  $u_{it}$  je greška procjene  $i$ -te jedinice promatranja (npr. Babine Grede) u razdoblju  $t$  i pretpostavlja se da su  $u_{it}$  nezavisno i identično distribuirane slučajne varijable po jedinicama promatranja i vremenu, sa sredinom 0 i varijancom  $\sigma_u^2$ . Također se pretpostavlja da su svi  $x_{itk}$  nezavisni s  $u_{it}$  za sve  $i, t, k$ .

S obzirom na provedene dijagnostičke postupke i Hausmanov test, model 1a procijenjen je kao statički panel model sa slučajnim efektom, dok je model 1b procijenjen

kao statički panel model s fiksnim efektom. Konkretno, procijenjen je FE cluster () model s obzirom na uočene probleme s heteroskedastičnošću i autokorelacijom.

**Tablica 3: Statička panel analiza i zavisnom varijablom – relativna promjena prosječne plaće u privatnom sektoru**

	Model 1a	Model 1b
$\Delta AVG\_w\_JS\_predkrizni\ period$	0,124 (0,030)***	
$\Delta AVG\_w\_JS\_krizni\ period$	0,020 (0,030)	0,039 (0,032)
$\Delta AVG\_w\_JS\_postkrizni\ period$	-0,041 (0,047)	-0,065 (0,046)
$\Delta AVG\_w_{t-1}JS\_predkrizni\ period$	0,131 (0,032)***	
$\Delta AVG\_w_{t-1}JS\_krizni\ period$	-0,033 (0,030)	-0,000 (0,084)
$\Delta AVG\_w_{t-1}JS\_postkrizni\ period$	0,030 (0,044)	0,035 (0,042)
$\Delta N\_JS$	-0,003 (0,003)	-0,008 (0,004)***
$\Delta N_{t-1}JS$	-0,001 (0,003)	0,002 (0,004)
$\Delta N\_PS$	0,008 (0,001)***	0,006 (0,001)***
$TAXR_{t-1}$	-0,011 (0,010)	-0,028 (0,017)
$LINCP$		0,077 (0,017)***
$\_cons$	0,043 (0,005)***	-0,727 (0,167)***
$R^2$	0,0	0,0
$ON$	6 869	4 225

\*  $p < 0.1$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*\*\*  $p < 0.01$

Izvor: izračun autora

# u zagradama su navedene standardne devijacije

Statička panel analiza relativne promjene prosječne plaće u privatnom sektoru, u modelu 1a, ukazuje na „ljepljivost“ plaća u javnom i privatnom sektoru u predkriznom razdoblju (2004. – 2008. godine). Drugim riječima, rezultati upućuju na sljedeću povezanost: ako u javnom sektoru, u prethodnoj godini, stopa rasta prosječne plaće iznosi 10 %, onda će stopa rasta prosječne plaće u privatnom sektoru iznositi 1,31 %. Odnosno, iznositi će 1,24 % u privatnom sektoru uz jednaku promjenu od 10 % stope rasta prosječne plaće u javnom sektoru u tekućoj godini. U čitavom promatranom razdoblju (2003. – 2017.) vidimo da je jedino još relativna promjena zaposlenosti u privatnom sektoru statistički značajno povezana sa stopom rasta prosječne plaće u privatnom sektoru. Kao i u slučaju relativne promjene prosječne

plaće u javnom sektoru, u prošloj i tekućoj godini, efekti su značajni na svim razinama statističke značajnosti i pozitivnoga su predznaka. Svi gore navedeni rezultati o efektu prelijevanja iz javnoga u privatni sektor suprotni su nalazima Vukšića (2018), ali potvrđuju nalaze Orsinija i Ostojića (2015) koji rast plaća u privatnom sektoru vežu uz prethodni rast plaća u sektoru obrazovanja i zdravstva.

Porast stope zaposlenosti u privatnom sektoru za 10 % povezan je s porastom stope rasta prosječnih plaća u privatnom sektoru za 0,08 %. Kao što je navedeno i u analizi korelacijske matrice, ovaj nalaz sukladan je postavkama ekonomske teorije i ekonomike rada o kretanju zaposlenosti i plaća na tržištu rada.

Model 1a ne daje statistički značajne efekte korelacije između stope rasta prosječne plaća u privatnom sektoru niti u slučaju relativne promjene prosječne plaće u javnom sektoru u kriznom i postkriznom razdoblju, niti u slučaju relativne promjene zaposlenosti u javnom sektoru u protekloj ( $\Delta N_{t-1} JS$ ) i tekućoj ( $\Delta N_{t-1} JS$ ) godini, a niti u slučaju poreznih prihoda iz prošle godine ( $TAXR_{t-1}$ ). Drugim riječima, porast zaposlenosti u javnom sektoru i posljedično veći porezni teret kako bi se omogućilo financiranje tih plaća ne pokazuje statistički značajan efekt na stopu rasta prosječne plaće u privatnom sektoru.

Model 1b, u usporedbi s modelom 1a, donosi dvije novine. Prvo, dodana je kontrolna varijabla logaritma dohotka *per capita* (LINCP). Drugo, vrijeme analize obuhvaća samo krizno i postkrizno razdoblje. Konkretno, promatrano razdoblje obuhvaća 2010. – 2017., od kada su dostupni podatci o LINCP-u. Dobiveni rezultati, kao i u modelu 1, potvrđuju pozitivnu korelaciju između relativne promjene zaposlenosti i prosječne plaće u privatnom sektoru, ali s nižim procijenjenim koeficijentom od 0,06 %. Jedan od razloga jest vjerojatno statistički značajan efekt kontrolne varijable LINCP-a, čiji je pad u iznosu od 10 % povezan s padom u iznosu od 0,7%  $\Delta AVG\_w\_PS$ , kao što je i bio slučaj u većini lokalnih jedinica u promatranom razdoblju. Pritom je potrebno imati na umu i potencijalan problem s endogenosti u ovom modelu zbog dohodovnog pristupa u izračunu agregatnih vrijednosti. U ovom modelu vidimo i negativnu povezanost između stope rasta prosječne plaće u privatnom sektoru i relativne promjene zaposlenosti u javnom sektoru ( $\Delta N_{t-1} JS$ ). Naime, porast stope zaposlenosti u javnom sektoru za 10 %, u promatranom razdoblju, povezan je sa smanjenjem stope rasta prosječne plaće u privatnom sektoru za 0,08 %.

### 3.2. Kretanje prosječnih plaća u javnom sektoru

Sukladno postavljenoj empirijskoj strategiji u ovom dijelu analiziraju se determinante koje utječu na kretanje prosječnih plaća u javnom sektoru na razini lokalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj. Model 2a analizira odrednice kretanja plaća u javnom sektoru u razdoblju 2003. – 2017. (kontrolna varijabla:  $TAXR_{t-1}$ ), odnosno u razdoblju 2010. – 2017. (kontrolne varijable:  $TAXR_{t-1}$  i LINCP). Formalni zapis modela glasi:

$$\Delta AVG\_w\_JS_{it} = \alpha_0 + \beta_1 (\Delta AVG\_w\_PS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_2 (\Delta AVG\_w_{t-1} PS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_3 \Delta N_{t-1} PS_{it} + \beta_4 \Delta N_{t-1} PS_{it} + \beta_5 \Delta N_{t-1} JS_{it} + \beta_6 TAXR_{t-1} + u_{it} \quad (\text{Model 2a})$$

$$\Delta AVG\_w\_JS_{it} = \alpha_0 + \beta_1 (\Delta AVG\_w\_PS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_2 (\Delta AVG\_w_{t-1} PS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_3 \Delta N_{t-1} PS_{it} + \beta_4 \Delta N_{t-1} PS_{it} + \beta_5 \Delta N_{t-1} JS_{it} + \beta_6 TAXR_{t-1} + \beta_6 LINCP_{it} + u_{it} \quad (\text{Model 2b})$$

pri čemu  $N$  označava broj jedinica broj promatranja,  $T$  označava broj razdoblja,  $x_{itk}; k=1, \dots, K$  označava vrijednost  $k$ -te nezavisne varijable,  $i$ -te jedinice promatranja u razdoblju  $t$ . Parametar  $\alpha_0$  je konstantni član različit za svaku jedinicu promatranja,  $\beta_1, \dots, \beta_K$  su parametri koje treba procijeniti. Nadalje,  $u_{it}$  je greška procjene  $i$ -te jedinice promatranja u razdoblju  $t$  i pretpostavlja se da su  $u_{it}$  nezavisno i identično distribuirane slučajne varijable po jedinicama promatranja i vremenu, sa sredinom 0 i varijancom  $\sigma_u^2$ . Također se pretpostavlja da su svi  $x_{itk}$  nezavisni s  $u_{it}$  za sve  $i, t, k$ .

S obzirom na provedene dijagnostičke testove i Hausmanov test, oba modela su procijenjena kao statički panel model s fiksnim efektom. Konkretno, procijenjen je FE cluster () model s obzirom na uočene probleme s heteroskedastičnošću i autokorelacijom.

Model 2a analizira relativne promjene prosječne plaće u javnom sektoru u razdoblju 2004. – 2017. Rezultati ovoga modela potvrđuju utvrđenu povezanost između kretanja stope rasta prosječnih plaća u javnom i privatnom sektoru u predkriznom razdoblju. Porast stope rasta prosječne plaće, u tekućoj godini, u privatnom sektoru, u iznosu od 10 % povezan je s porastom stope rasta prosječne plaće u javnom sektoru za 0,9 %. Navedeni koeficijent iznosi 0,98 %, u slučaju porasta stope rasta prosječne plaće, u prethodnoj godini, u privatnom sektoru za 10 %. Na taj se način ponovno potvrđuju, ovaj put ekonometrijski, dobiveni podatci iz prethodnoga poglavlja ove studije. Također, model potvrđuje statistički značajnu vezu između kretanja stope rasta prosječne plaće u javnom i privatnom sektoru u postkriznom razdoblju. Porast stope rasta prosječne plaće u privatnom sektoru u postkriznom razdoblju u iznosu od 10 % povezan je sa smanjenjem stope rasta prosječne plaće u javnom sektoru za 0,5 %. Drugim riječima, premija na plaću



**Tablica 4: Statička panel analiza i zavisnom varijablom – relativna promjena prosječne plaće u javnom sektoru**

	Model 2a	Model 2b
$\Delta AVG\_w\_PS\_predkrizni\ period$	0,090 (0,012)***	
$\Delta AVG\_w\_PS\_krizni\ period$	-0,013 (0,013)	0,003 (0,015)
$\Delta AVG\_w\_PS\_postkrizni\ period$	-0,052 (0,018)***	-0,019 (0,018)
$\Delta AVG\_w_{t-1} PS\_predkrizni\ period$	0,098 (0,012)***	
$\Delta AVG\_w_{t-1} PS\_krizni\ period$	-0,024 (0,012)**	-0,014 (0,014)
$\Delta AVG\_w_{t-1} PS\_postkrizni\ period$	-0,044 (0,019)**	-0,013 (0,019)
$\Delta N\_JS$	-0,013 (0,002)***	-0,022 (0,002)***
$\Delta N_{t-1} JS$		
$\Delta N\_PS$	0,001 (0,000)	0,000 (0,001)
$TAXR_{t-1}$	0,004 (0,009)	-0,004 (0,011)
$\Delta N_{t-1} PS$	-0,000 (0,000)	0,000 (0,001)
<i>LINCP</i>		0,005 (0,011)
<i>_cons</i>	0,016 (0,004)***	-0,049 (0,114)
$R^2$	0,0	0,1
<i>ON</i>	6 853	4 213

\*  $p < 0.1$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*\*\*  $p < 0.01$

Izvor: izračun autora

# u zagradama su navedene standardne devijacije

u javnom sektoru (Nestić, 2005) u postkriznom razdoblju, u prosjeku, nestaje čime se potvrđuju nalazi iz prethodnoga poglavlja studije (Matković, 2020).

Kad se usporede efekti relativne promjene prosječne plaće u privatnom sektoru, u prethodnoj godini, na kretanje relativne promjene prosječne plaće u javnom sektoru, u tekućem razdoblju, model potvrđuje statistički značajnu i negativnu povezanost u kriznom i postkriznom razdoblju. Konkretno, u razdoblju 2009. – 2015., smanjenje prosječnih plaća u privatnom sektoru od -10 %, povezano je s rastom prosječnih plaća u javnom sektoru od 0,2 %. U postkriznom razdoblju, istovjetna korekcija plaća u privatnom sektoru povezana je s rastom prosječnih plaća u javnom sektoru u iznosu od 0,4 %. Iz ovoga slijedi kako postoji povezanost kretanja plaća u javnom i privatnom sektoru s jednim vremenskim

pomakom u čitavom promatranom razdoblju. Rezultati upućuju na razbijanje mita „o dijeljenju sudbine“ između radnika u javnom i privatnom sektoru, jer se relativne promjene plaća odvijaju u suprotnom smjeru od 2009. Radnici u javnom sektoru ne uživaju koristi oporavka u postkriznom razdoblju, što je potrebno sagledati i u kontekstu godišnjega izvještaja Međunarodne organizacije rada o komparativnom kretanju plaća u centralnoj, istočnoj i jugoistočnoj Europi (ILO, 2018). Matković, u prethodnom poglavlju, identificira kako do „loma“ dolazi u razdoblju 2012. – 2014., kada plaće u javnom sektoru padaju, dok se u privatnom sektoru događa oporavak.

Uključivanjem dodatne kontrolne varijable logaritma dohotka *per capita* i posljedično smanjenjem promatranoga razdoblja na vrijeme od 2011. do 2017.

godine nestaju svi statistički značajni efekti vezani uz kretanje plaća u privatnom sektoru, koji su bili uočeni u modelu 2a. Jedina statistički značajna varijabla koja pokazuje povezanost s relativnom promjenom prosječne plaće u javnom sektoru jest promjena zaposlenosti u javnom sektoru u modelu 2b. Dobiveni koeficijent je negativan i statistički značajan na svim razinama signifikantnosti. Porast zaposlenosti u javnom sektoru za 10 % povezan je sa smanjenjem relativne promjene prosječne plaće u javnom sektoru za 0,22 % u toj istoj godini. Time se potvrđuje postojanje svojevrsnoga proračunskog ograničenja jer je riječ o „natjecanju za istu masu ukupnih plaća“ unutar sektora. Kad usporedimo model 2a i 2b, vidimo

### 3.3. Modeliranje logaritma dohotka *per capita* u razdoblju 2010. –2017.

Imajući na umu motivaciju koja je stajala iza projekta i pitanje je li i u kojoj mjeri kretanje plaća u javnom i privatnom sektoru utječe na kretanje ukupnih ekonomskih agregata na lokalnoj razini, okrećemo se analizi determinanta logaritma dohotka *per capita* dohotka na lokalnoj razini u razdoblju 2010. – 2017. Navedena varijabla služi nam kao proxy ukupne ekonomske aktivnosti, odnosno proizvodnje kao jedina dostupna na toj razini agregacije. Još jednom je potrebno naglasiti kako sama zavisna varijabla logaritma dohotka *per capita* uključuje i plaće u javnom i privatnom sektoru, što znači da bi rezultate dobivene u ovim modelima trebalo uzeti sa zrnom soli. Model 3a analizira utjecaj relativnih promjena zaposlenosti i plaća, s naglaskom na privatni sektor, dok model 3b stavlja naglasak na

kretanja unutar javnoga sektora. Modeli su formalno zapisani kao:

$$LINCP_{it} = \alpha_0 + \beta_1 (\Delta AVG\_w\_PS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_2 (\Delta AVG\_w_{t-1} PS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_3 \Delta N\_PS_{it} + \beta_4 \Delta N_{t-1} PS_{it} + \beta_5 \Delta N\_JS_{it} + \beta_6 TAXR_{t-1it} + u_{it}$$

(Model 3a)

$$LINCP_{it} = \alpha_0 + \beta_1 (\Delta AVG\_w\_JS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_2 (\Delta AVG\_w_{t-1} J_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_3 \Delta N\_JS_{it} + \beta_4 \Delta N_{t-1} JS_{it} + \beta_5 \Delta N\_PS_{it} + \beta_6 TAXR_{t-1it} + u_{it}$$

(Model 3b)

pri čemu  $N$  označava broj jedinica promatranja,  $T$  označava broj razdoblja,  $x_{itk}$ ;  $k=1, \dots, K$  označava vrijednost  $k$ -te nezavisne varijable,  $i$ -te jedinice promatranja u razdoblju  $t$ . Parametar  $\alpha_0$  je konstantni član različit za svaku jedinicu promatranja,  $\beta_1, \dots, \beta_K$  su parametri koje treba procijeniti. Nadalje,  $u_{it}$  je greška procjene  $i$ -te jedinice promatranja u razdoblju  $t$  i pretpostavlja se da su  $u_{it}$  nezavisno i identično distribuirane slučajne varijable po jedinicama promatranja i vremenu, sa sredinom 0 i varijancom  $\sigma_u^2$ . Također se pretpostavlja da su svi  $x_{itk}$  nezavisni s  $u_{it}$  za sve  $i, t, k$ .

S obzirom na provedene dijagnostičke testove i Hausmanov test, oba modela su procijenjena kao „čisti“ statički panel modeli s fiksnim efektom budući da nije bilo uočenih problema s heteroskedastičnošću i autokorelacijom.

**Tablica 5: Statička panel analiza i zavisnom varijablom – LINCP**

	Model 3a	Model 3b
$\Delta\text{AVG}_w\text{JS}_{\text{krizni period}}$		-0,113 (0,032)***
$\Delta\text{AVG}_w\text{JS}_{\text{postkrizni period}}$		0,088 (0,045)*
$\Delta\text{AVG}_{w_{t-1}}\text{JS}_{\text{krizni period}}$		-0,157 (0,034)***
$\Delta\text{AVG}_{w_{t-1}}\text{JS}_{\text{postkrizni period}}$		-0,173 (0,042)***
$\Delta N_{\text{JS}}$	-0,001 (0,003)	-0,000 (0,004)
$\Delta N_{t-1}\text{JS}$		-0,004 (0,004)
$\Delta N_{\text{PS}}$	0,001 (0,001)	0,001 (0,001)
$\Delta N_{t-1}\text{PS}$	-0,000 (0,001)	
$\text{TAXR}_{t-1}$	-0,060 (0,017)***	-0,087 (0,017)***
$\Delta\text{AVG}_w\text{PS}_{\text{krizni period}}$	-0,050 (0,022)**	
$\Delta\text{AVG}_w\text{PS}_{\text{postkrizni period}}$	0,303 (0,026)***	
$\Delta\text{AVG}_{w_{t-1}}\text{PS}_{\text{krizni period}}$	-0,065 (0,020)***	
$\Delta\text{AVG}_{w_{t-1}}\text{PS}_{\text{postkrizni period}}$	0,291 (0,027)***	
$\_cons$	10,049 (0,008)***	10,067 (0,008)***
$R^2$	0,1	0,1
$N$	4 215	4 232

\*  $p < 0.1$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*\*\*  $p < 0.01$

Izvor: izračun autora

# u zagradama su navedene standardne devijacije

Model 3a analiza kretanje plaća i zaposlenosti u privatnom sektoru na razinu logaritma dohotka *per capita* (LINCP) u razdoblju 2010. – 2017. Promjene u zaposlenosti ne pokazuju statistički značajan efekt na LINCP u promatranom razdoblju. S druge strane, u razdoblju 2011. – 2015., rezultati procijenjenoga modela upućuju na negativnu i statistički značajnu vezu između relativne promjene prosječne plaće u privatnom sektoru, u prošloj i tekućoj godini, na LINCP u tekućoj godini. Konkretno, smanjenje prosječne plaće u privatnom sektoru za 10 % povezano je s rastom LINCP-a za 0,5 %, dok u slučaju istovjetnoga smanjenja prosječne plaće u privatnom sektoru, u prethodnom razdoblju, za 10 %

bilježimo rast LINCP-a za 0,65 %. Analiza u postkriznom razdoblju (2016. – 2017.) pokazuje da se predznak promijenio i da je statistički značajan na svim razinama signifikantnosti. Odnosno, povećanje od 10 % stope rasta prosječne plaće u prethodnoj i tekućoj godini jest povezano s rastom razine LINCP-a za 3,03 % odnosno za 2,91 %.

Efekte kretanje plaća i zaposlenosti u javnom sektoru na razinu logaritma dohotka *per capita* (LINCP) u razdoblju 2010. – 2017. prikazani su i analizirani u modelu 3b. Jednako kao i u prethodnom modelu 3a, kontrolna varijabla porezni prihodi u proteklom razdoblju ( $\text{TAXR}_{t-1}$ )

statistički je značajna s negativnim predznakom. Također, ni promjene zaposlenosti u javnom sektoru ne utječu na razinu LINCP-a u promatranom razdoblju, kao što nisu ni promjene zaposlenosti u privatnom sektoru u prethodnom modelu 3a. Još jedna sličnost, između dva modela, vidi se i u povezanosti kretanja relativnih promjena prosječne plaće u prošloj i tekućoj godini u razdoblju krize na razinu LINCP-a. Odnosno, smanjenje prosječne plaće u javnom sektoru za 10 % povezano je s rastom LINCP-a za 1,13 %, dok u slučaju istovjetnoga smanjenja prosječne plaće u javnom sektoru, u prethodnom razdoblju, za 10 % bilježimo rast LINCP-a za 1,57 %. Dobiveni rezultati i u slučaju relativne promjene prosječnih plaća u privatnom i javnom sektoru pokazuju kako korekcija plaća prema dolje ima pozitivne efekte na povećanje razine LINCP-a. Ovi su rezultati zanimljivi i svakako pozivaju na dodatna istraživanja jer pokazuju jednaki utjecaj kretanja plaća u oba sektora. S teorijskoga kuta gledanja, potencijalno opravdanje se može pronaći u tzv. Okunovom zakonu prema kojem masa plaća (umnožak prosječne plaće i broja zaposlenika) određuje kretanje ukupnoga dohotka. Matković u prethodnom poglavlju studije pokazuje kako u razdoblju krize zaposlenost stagnira, ali uz ogradu kako RAD-IG obuhvaća tek informacije o zaposlenima kroz čitavu godinu. U postkriznom razdoblju model donosi mješovite rezultate u smislu da je rast prosječne plaće u javnom sektoru za 10 % povezan s povećanjem razine LINCP-a za 0,8 %, dok u slučaju istovjetnoga rasta prosječne plaće u javnom sektoru, u prethodnom razdoblju, od 10 % bilježimo smanjenje razine LINCP-a za 1,73 %.

### 3.4. Modeliranje relativne promjene logaritma dohotka per capita u razdoblju 2011. – 2017.

Jednaka motivacija, kao i u slučaju modela 3, prisutna je i u ovom dijelu analize, uz malu razliku: modeliramo relativnu promjenu logaritma dohotka per capita u razdoblju 2011. – 2017. Podmodeli su jednako podijeljeni,

pa tako model 4a analizira utjecaj relativnih promjena zaposlenosti i plaća, s naglaskom na privatni sektor, dok model 4b stavlja naglasak na kretanja unutar javnoga sektora. Također, sva ograničenja vezana uz povezanost plaća i stope rasta logaritma dohotka per capita ostaju, ali se modeli ipak procjenjuju iz dva razloga. Prvo, služit će kao mjera robusnosti i drugo, predstavljaju jedinu dostupnu mjeru agregatnih vrijednosti na najnižoj administrativnoj razini u Republici Hrvatskoj. Formalni zapis modela dan je u nastavku:

$$\Delta LINCP_{it} = \alpha_0 + \beta_1 (\Delta AVG\_w\_PS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_2 (\Delta AVG\_w_{t-1} PS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_3 \Delta N\_PS_{it} + \beta_4 \Delta N_{t-1} PS_{it} + \beta_5 \Delta N\_JS_{it} + \beta_6 TAXR_{t-1, it} + u_{it}$$

(Model 4a)

$$\Delta LINCP_{it} = \alpha_0 + \beta_1 (\Delta AVG\_w\_JS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_2 (\Delta AVG\_w_{t-1} JS_{it} * KRIZA\_POSTKRIZA) + \beta_3 \Delta N\_JS_{it} + \beta_4 \Delta N_{t-1} JS_{it} + \beta_5 \Delta N\_PS_{it} + \beta_6 TAXR_{t-1, it} + u_{it}$$

(Model 4b)

pri čemu  $N$  označava broj jedinica promatranja,  $T$  označava broj razdoblja,  $x_{itk}$ ;  $k=1, \dots, K$  označava vrijednost  $k$ -te nezavisne varijable,  $i$ -te jedinice promatranja u razdoblju  $t$ . Parametar  $\alpha_0$  je konstantni član različit za svaku jedinicu promatranja,  $\beta_1, \dots, \beta_K$  su parametri koje treba procijeniti. Nadalje,  $u_{it}$  je greška procjene  $i$ -te jedinice promatranja u razdoblju  $t$  i pretpostavlja se da su  $u_{it}$  nezavisno i identično distribuirane slučajne varijable po jedinicama promatranja i vremenu, sa sredinom 0 i varijancom  $\sigma_u^2$ . Također se pretpostavlja da su svi  $x_{itk}$  nezavisni s  $u_{it}$  za sve  $i, t, k$ .

S obzirom na provedene dijagnostičke testove i Hausmanov test, oba modela su procijenjena kao statički modeli sa slučajnim efektom.

**Tablica 6: Statička panel analiza i zavisnom varijablom – relativna promjena LINCP-a**

	Model 4a	Model 4b
$\Delta AVG\_w\_JS\_krizni\ period$		-0,006 (0,003)*
$\Delta AVG\_w\_JS\_postkrizni\ period$		0,010 (0,004)**
$\Delta AVG\_w_{t-1} JS\_krizni\ period$		-0,004 (0,004)
$\Delta AVG\_w_{t-1} JS\_postkrizni\ period$		-0,006 (0,004)
$\Delta N\_JS$	-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
$\Delta N_{t-1} JS$		-0,000 (0,000)
$\Delta N\_PS$	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
$\Delta N_{t-1} PS$	-0,000 (0,000)	
$TAXR_{t-1}$	-0,003 (0,001)***	-0,003 (0,001)***
$\Delta AVG\_w\_PS\_krizni\ period$	0,002 (0,002)	
$\Delta AVG\_w\_PS\_postkrizni\ period$	0,004 (0,003)*	
$\Delta AVG\_w_{t-1} PS\_krizni\ period$	-0,000 (0,002)	
$\Delta AVG\_w_{t-1} PS\_postkrizni\ period$	0,003 (0,003)	
$\_cons$	0,005 (0,001)***	0,005 (0,001)***
$R^2$	0,0	0,0
$N$	3 683	3 697

\*  $p < 0.1$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*\*\*  $p < 0.01$

Izvor: izračun autora

# u zagradama su navedene standardne devijacije

U modelu 4a bilježimo samo jedan statistički signifikantan efekt, ne računajući utjecaj kontrolne varijable poreznih prihoda, u proteklom razdoblju, na relativnu promjenu LINCP-a. Riječ je o relativnoj promjeni prosječne plaće u privatnom sektoru, u tekućoj godini, u postkriznom razdoblju koja pokazuje pozitivne efekte. Odnosno, porast navedene nezavisne varijable za 10 % povezan je s porastom relativne promjene LINCP-a za 0,04 %. Model ne pokazuje statistički značajnu povezanost relativne promjene zaposlenosti u privatnom i javnom sektoru na stopu rasta LINCP-a.

Posljednji model 4b, također analizira utjecaj promjene zaposlenosti i plaća, ali u ovom slučaju u javnom sektoru, na stopu rasta LINCP-a u razdoblju 2011. –

2017. Jednako kao i u modelu 4a, ne bilježimo statistički značajnu povezanost relativne promjene zaposlenosti u privatnom i javnom sektoru na stopu rasta LINCP-a. Jedini statistički značajni efekti javljaju se kod relativne promjene prosječne plaće u javnom sektoru u kriznom i postkriznom razdoblju. Dok je u prvom slučaju procijenjeni koeficijent negativnoga predznaka, u postkriznom razdoblju koeficijent je pozitivnoga predznaka. Drugim riječima, u razdoblju od 2011. do 2015. smanjenje prosječne plaće u javnom sektoru za 10 % povezano je sa slabim rastom LINCP-a u iznosu od 0,06 %. U razdoblju 2016. – 2017., porast prosječne plaće u javnom sektoru za 10 % povezan je s rastom LINCP-a u iznosu od 0,1 %.

#### 4. Zaključak

S obzirom na postavljene ciljeve istraživanja i motivaciju koja im je prethodila možemo izvesti sljedeće zaključke, uz sva ograničenja provedene analize. Fokus na međusobnu dinamiku kretanja prosječne plaće u javnom i privatnom sektoru omogućava jasnu identifikaciju tri razdoblja: predkrizno (2003. - 2008.) u kojem postoji „ljepljivost“ plaća između privatnoga i javnoga sektora, krizno (2009. - 2014.) koje započinje padom realne stope rasta BDP-a u iznosu od -7,4% u 2009. i završava 2014. s padom realne stope rasta BDP-a u iznosu od -0,1%, i postkrizno (2015. - 2017.) u kojem se prekida veza i relativne promjene prosječnih plaća se kreću u suprotnim smjerovima. Povezanost relativne promjene zaposlenosti i prosječne plaće je u većini slučajeva fokusirana na isti sektor, ali i tu postoje razlike. Dok je u slučaju privatnoga sektora povezanost pozitivna (rast zaposlenosti povezan je s rastom prosječne plaće), u slučaju javnoga sektora ona je negativna. Time se potvrđuje postojanje tzv. „proračunskoga ograničenja“ suprotno raširenom mišljenju u hrvatskoj javnosti kako istodobno rastu i plaće i zaposlenost u javnom sektoru. Nastavno na prethodno poglavlje studije, Matković pokazuje da broj zaposlenih u najvećem sektoru uprave i obrane još nije dosegao broj iz 2003. godine. Zadnji postavljeni cilj odnosi se na procjenu ekonomskih agregata dostupnih na lokalnoj razini. Provedena analiza upućuje kako plaće pokazuju ciklički karakter s obzirom na povezanost s kretanjem logaritma dohotka *per capita* i relativne promjene LINCP-a u kriznom i postkriznom razdoblju. Njihov rast/pad povezan je s rastom/padom analiziranih ekonomskih agregata. Treći cilj i dostupnost podataka predstavljaju ograničenje analize jer dobiveni rezultati nisu robusni. Svakako robusnost ne ovisi samo o specifikaciji modela, već i o dostupnosti podataka te njihovoj eventualnoj povezanosti s drugim analiziranim varijablama u modelu. Imajući sve to u vidu, uz ograde koje se vežu uz modele 3 i 4, ali i rezultate dobivene u prethodnom poglavlju studije, preliminarno se može izvesti sljedeće te pozvati na dodatna istraživanja kako bi se rezultati potvrdili ili opovrgnuli.

Procijenjeni modeli koji su analizirali relativne promjene prosječnih plaća u javnom i privatnom sektoru u razdoblju 2003. - 2017. mogu se sažeti u sljedećih sedam točaka. Prvo, potvrđena je „ljepljivost“ u predkriznom razdoblju (2003. - 2008.) između kretanja stope rasta prosječne plaće u javnom i privatnom sektoru. Kada plaće rastu (ili padaju) u privatnom sektoru, onda rastu (ili padaju) i u javnom sektoru i obrnuto. Drugo, radnici

u javnom i privatnom sektoru „ne dijele istu sudbinu“ u postkriznom periodu. Rast prosječne plaće u privatnom sektoru povezan je sa smanjenjem prosječne plaće u javnom sektoru. Treće, zaključak naveden pod dva se odnosi i na krizno razdoblje kad se promatraju efekti relativne promjene prosječne plaće u privatnom sektoru, u prethodnoj godini, na kretanje relativne promjene prosječne plaće u javnom sektoru, u tekućem razdoblju. Drugim riječima, rast prosječne plaće u privatnom sektoru u npr. 2016. povezan je sa smanjenjem prosječne plaće u javnom sektoru u 2017. godini. Četvrto, kada se analiza suzi na razdoblje od 2010. do 2017. i uključi dodatna kontrolna varijabla (LINCP), nestaju transmisijski efekti promjena prosječne plaće među sektorima. Jedina varijabla koja je povezana s povećanjem stope rasta prosječne plaće u privatnom sektoru jest povećanje zaposlenosti u privatnom sektoru. U javnom sektoru veza je negativna, odnosno povećanje zaposlenosti u javnom sektoru povezano je sa smanjenjem stope rasta prosječne plaće u javnom sektoru. Peto, relativne promjene prosječnih plaća u privatnom i javnom sektoru, u razdoblju 2009. - 2015., negativno su povezane s razinom logaritma dohotka *per capita*. Rast prosječne plaće u privatnom i javnom sektoru povezan je sa smanjenjem logaritma dohotka *per capita* u tom razdoblju. Na to se nadovezuje i šesta točka: rast prosječnih plaća u javnom sektoru povezan je sa smanjenjem stope rasta LINCP-a. I sedmo, rast prosječnih plaća u privatnom i javnom sektoru, u razdoblju 2016. - 2017., pozitivno je povezan s razinom logaritma dohotka *per capita* i stopom rasta LINCP-a.

Ograničenja provedene analize su brojna te ih je važno imati na umu jer je riječ o prvoj takvoj analizi provedenoj u Republici Hrvatskoj. Sve lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj tretirane su jednako bez obzira na njihovu ekonomsku snagu i veličinu. Istraživanje nije razlikovalo niti lokalne jedinice s obzirom na njihov geografski položaj i posljedičnu (ne)razvijenost. Uz navedeno, nepostojanje adekvatnih kontrolnih varijabli na razini općina i gradova, dovelo je i do skraćivanja razdoblja analize kada bi se uključivala varijabla LINCP u svrhu provjere robusnosti dobivenih rezultata. Zbog toga bi buduća istraživanja trebala fokusirati u dva smjera. Prvo, na županijsku razinu gdje je veći izbor postojećih kontrolnih varijabli (BDP, stopa nezaposlenosti itd.). I drugo, analizirati plaće na razini poduzeća sa svim karakteristikama koje RAD-1G donosi kao kontrolne varijable te ih nadograditi onim kontrolnim varijablama koje postoje na općinskoj/gradskoj ili županijskoj razini kako bi se procijenile razlike u plaćama između privatnoga i javnoga sektora. To otvara i mogućnost analize distribucije plaća u nekom od

budućih istraživanja. Dodatno, dinamički panel modeli mogli bi potvrditi i/ili opovrgnuti dobivene rezultati u ovom krugu istraživanja. Korištenje alternativnih empirijskih metoda moglo bi donijeti nove uvide i na taj način doprinijeti raspravi o ekonomskoj politici i politici plaća u Hrvatskoj. U prvom redu se ovdje misli na panel VAR analizu kojom bi se moglo testirati postojanje multiplikativnih efekata promjene plaća na razinu ukupnih ekonomskih agregata.

## LITERATURA

1. International Labour Organisation (2018). *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps?* Retrieved from: [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_650553/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_650553/lang--en/index.htm)
2. International Monetary Fund (2017). *World Economic Outlook*. Retrieved from: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/09/19/world-economic-outlook-october-2017>
3. Lipsey, R. G. (1960). The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1862-1957: A Further Analysis. *Economica*, 27(105), 1-31.
4. Nestić, D. (2005). The determinants of wages in Croatia: Evidence from earnings regressions. *Proceedings of 65th Anniversary Conference of the Institute of Economics*, Zagreb, 131–162.
5. Nestić, D., Rubil, I., i Tomić, I. (2015). Analiza razlika u plaćama između javnog sektora, poduzeća u državnom vlasništvu i privatnog sektora u Hrvatskoj 2000.-2012. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 24(1), 7–51.
6. Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). *Employment Outlook 2018*. Retrieved from: <http://www.oecd.org/social/oecd-employment-outlook-19991266.htm>
7. Orsini, K. i Ostojić, V. (2015). Wage dynamics in Croatia: leaders and followers. *Economic Briefs* 3, 1-20.
8. Snowdon, B. i Vane, H. R. (2005). *Modern Macroeconomics: Its Origins, Development and Current State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
9. Urban, I. (2016). Tax wedge on labour income in Croatia and the European Union, Preface to the special issue of Financial Theory and Practice. *Financial Theory and Practice*, 40 (2), 157-168.
10. Vukšić, G. (2018). Pre-Crisis Wage Leadership in Croatia in the Context of Export Competitiveness: Any Lessons for the Future? *Prague Economic Papers*, 27(3), 306-330.



Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Matice hrvatskih sindikata.



**MATICA HRVATSKIH SINDIKATA**



Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda  
[www.strukturfondovi.hr](http://www.strukturfondovi.hr)