

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΥΠΡΟΥ

Κρατικό Μισθολόγιο: Σκληρές αλήθειες και διλήμματα

Πάνος Πασιαρδής*

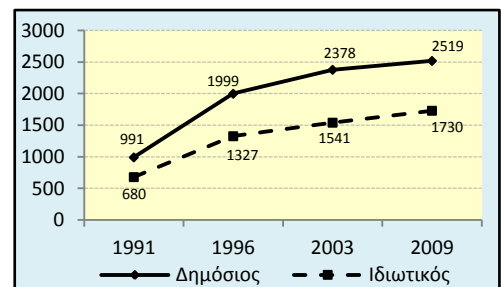
Το κρατικό μισθολόγιο έχει γίνει πρώτο θέμα στη δημόσια συζήτηση για εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών. Το παρόν Σχόλιο παρουσιάζει τις πραγματικές διαστάσεις και χαρακτηριστικά του προβλήματος και αναλύει εναλλακτικά σενάρια πολιτικής.

1. Διαχρονική ανασκόπηση

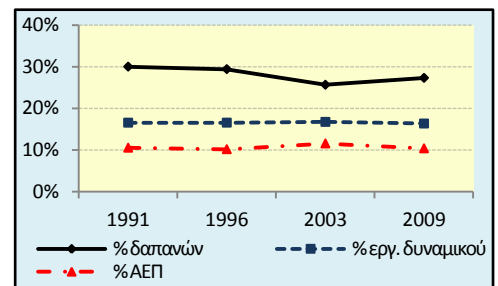
Όπως δείχνει το Διάγραμμα 1, ιστορικά, ο μέσος μισθός στο δημόσιο τομέα είναι πιο ψηλός από ότι στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Ωστόσο, η ποσοστιαία διαφορά μεταξύ των μισθών στους δύο τομείς παραμένει σταθερή (γύρω στο 40%-50%) από το 1991, με κάποια μικρή τάση μείωσης τα τελευταία χρόνια. Με άλλα λόγια, δεν ευσταθεί ο ισχυρισμός ότι ο ρυθμός αύξησης των μισθών στο δημόσιο ήταν ανέκαθεν, ή έχει γίνει πρόσφατα, υψηλότερος από ότι στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας.

Συνεπώς, το κρατικό μισθολόγιο είναι ένα χρόνιο πρόβλημα της οικονομίας του οποίου το σχετικό μέγεθος δεν αυξήθηκε τα τελευταία χρόνια, παρά το ότι εντάθηκε η σημασία του λόγω της οικονομικής κρίσης. Αυτό φαίνεται και στο Διάγραμμα 2 από τη διαχρονική σταθερότητα των μισθών στο δημόσιο τομέα ως ποσοστό των κρατικών δαπανών και του ΑΕΠ. Επίσης, σταθερό είναι το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων στο εργατικό δυναμικό.

Διάγραμμα 1: Μέσος μισθός (ευρώ, 2009)



Διάγραμμα 2: Κρατικό μισθολόγιο ως % στις κρατικές δαπάνες και ΑΕΠ, και αριθμός δημοσίων υπαλλήλων ως % του εργατικού δυναμικού



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν σχόλιο δείχνει ότι δεν είναι μόνο το ύψος αλλά και η δομή του κρατικού μισθολογίου που δεν συνάδει με τα δεδομένα της οικονομίας. Οι ενδεικνυόμενες διορθώσεις συνεπάγονται μείωση των μισθών, που σε ορισμένες περιπτώσεις είναι ποσοστιαία μεγαλύτερες για χαμηλόβαθμους παρά υψηλόβαθμους δημόσιους υπάλληλους. Αυτό, σε συνδυασμό με τη μεγάλη πολιτική δύναμη επαγγελματικών και άλλων κοινωνικών ομάδων δημιουργεί σοβαρά διλήμματα για την Κυπριακή κοινωνία. Για πόσο χρόνο ακόμα μπορεί η οικονομία να λειτουργεί κάτω των δυνατοτήτων της προκειμένου να αποφευχθούν επώδυνες μεταρρυθμίσεις; Να ληφθούν μέτρα που είναι κοινωνικά άδικοα αλλά αυξάνουν την παραγωγικότητα της οικονομίας και ενισχύουν τη μακροχρόνια δημοσιονομική σταθερότητα; Είναι η οικονομία σε θέση να αναλάβει ένα μεγάλο βραχυχρόνιο κόστος προσαρμογής χάριν ενός ακόμη μεγαλύτερου αλλά μακροχρόνιου οικονομικού οφέλους;



2. Μισθολογικές διαφορές μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα

Ο μισθός στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας τείνει να είναι ίσος με την παραγωγικότητα του υπαλλήλου. Αν είναι πιο ψηλός η επιχείρηση θα κλείσει. Αν είναι πιο χαμηλός η επιχείρηση θα αυξήσει τα κέρδη της προσλαμβάνοντας περισσότερους υπαλλήλους μέχρι ο μισθός να είναι ίσος με την παραγωγικότητα. Επομένως, οι μισθοί στον ιδιωτικό τομέα είναι ένα σημείο αναφοράς για να εκτιμηθεί πόσο υπεραμείβονται ή υποαμείβονται οι δημόσιοι υπάλληλοι.

Στον Πίνακα 1 η στήλη (Α) δείχνει την ποσοστιαία διαφορά του μέσου μισθού μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα κατά επαγγελματική ομάδα, όπως αυτή εμφανίζεται στα στατιστικά στοιχεία.¹ Η στήλη (Β) στον πίνακα δείχνει την ίδια διαφορά, αφού πρώτα αφαιρεθεί το ποσοστό που οφείλεται σε διαφορές στη μόρφωση και ηλικία των υπαλλήλων στους δύο τομείς. Από τα στοιχεία αυτά είναι φανερό ότι:

- οι μισθοί είναι κατά μέσο όρο 43% (ή 27%, αν ληφθούν υπόψη διαφορές στη μόρφωση και ηλικία) πιο ψηλοί στο δημόσιο από ότι στον ιδιωτικό τομέα,
- στο δημόσιο τομέα υπεραμείβονται κυρίως το διδακτικό προσωπικό και οι μη προσοντούχοι υπάλληλοι (ανειδίκευτοι εργατές, υπάλληλοι υπηρεσιών, τεχνικοί, γραφείς κλπ), και
- οι υψηλόμισθοι του δημόσιου τομέα (διευθυντές, ανώτεροι λειτουργοί και άλλοι προσοντούχοι), γενικά, δεν αμείβονται περισσότερο από ότι οι αντίστοιχοι υπάλληλοι στον ιδιωτικό τομέα.

Επαγγελματική ομάδα:	(Α)	(Β)
Διευθυντές, Αν. Λειτουργοί	14%	-20%
Διδακτικό προσωπικό	116%	107%
Άλλοι Προσοντούχοι	12%	13%
Τεχνικοί, Βοηθοί	30%	21%
Γραφείς, Ταμίες	30%	31%
Υπάλ. υπηρεσιών, Πωλητές	41%	57%
Ειδικευμένοι εργατές	22%	18%
Ανειδίκευτοι εργατές	45%	79%
Σύνολο	43%	27%

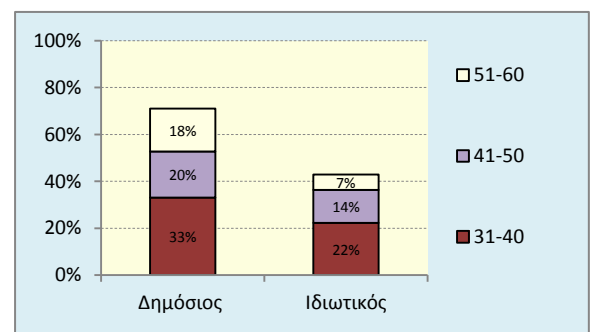
Από τα πιο πάνω προκύπτει ότι η συνταγή για τη διόρθωση του κρατικού μισθολογίου είναι η μείωση των κλιμάκων αλλά όχι στο ίδιο ποσοστό για όλους τους υπαλλήλους. Συγκεκριμένα, δεν ενδείκνυται μείωση όλων των υψηλών κλιμάκων γιατί αυτό θα εντείνει τις στρεβλώσεις του κρατικού μισθολογίου με αρνητικές συνέπειες για την παραγωγικότητα όχι μόνο του δημόσιου αλλά και του ιδιωτικού τομέα, λόγω επέκτασης των στρεβλώσεων στην αγορά εργασίας. Μια τέτοια συνταγή, βέβαια, δεν συνάδει με την κοινωνική δικαιοσύνη. Επομένως, η ανάγκη μεταρρύθμισης του κρατικού μισθολογίου δημιουργεί ένα δίλημμα για την κυβέρνηση:

- να απονείμει κοινωνική δικαιοσύνη με μέτρα που μειώνουν την εισοδηματική ανισότητα μεταξύ των υψηλόβαθμων και χαμηλόβαθμων δημοσίων υπαλλήλων, αλλά επιτείνουν τις στρεβλώσεις του κρατικού μισθολογίου, μειώνουν την παραγωγικότητα της οικονομίας και εντείνουν τη δημοσιονομική αστάθεια, ή
- να προτιμήσει μέτρα που είναι κοινωνικά άδικα, αφού αυξάνουν την ανισότητα μεταξύ των υψηλόβαθμων και χαμηλόβαθμων δημοσίων υπαλλήλων και δυνατόν να προκαλέσουν κοινωνική αστάθεια, αλλά βελτιώνουν την παραγωγικότητα της οικονομίας και ενισχύουν τη δημοσιονομική σταθερότητα;

3. Επίδραση μόρφωσης και ηλικίας

Οι αυτόματες προσαυξήσεις με την ηλικία είναι ένας λόγος για τον οποίο οι μισθοί στο δημόσιο τομέα είναι υψηλότεροι από ότι στον ιδιωτικό. Αυτό φαίνεται από τη σύγκριση των δύο ιστογραμμάτων στο Διάγραμμα 3, που δείχνουν πόσο αυξάνεται με την ηλικία ο μισθός του υπαλλήλου στους δύο τομείς της οικονομίας. Χαρακτηριστικά, η διαφορά του μέσου μισθού εργαζομένων ηλικίας 26-30 και 51-60 χρονών είναι 71% στο δημόσιο και 40% στον ιδιωτικό τομέα.

Διάγραμμα 3: Επίδραση ηλικίας στο μισθό (σύγκριση με άτομα 26-30 χρονών)



¹ Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 2008-09, Στατιστική Υπηρεσία.

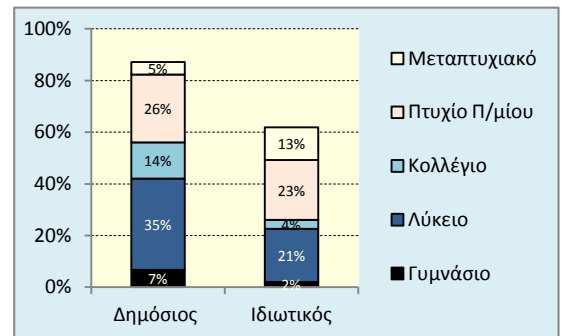
Κρατικό Μισθολόγιο: Σκληρές αλήθειες και διλήμματα

Πάνος Πασιαρδής

Η μόρφωση είναι, επίσης, παράγοντας στρέβλωσης των μισθών στο δημόσιο τομέα. Όπως δείχνει το Διάγραμμα 4, το απολυτήριο Λυκείου αυξάνει κατά μέσο όρο 14% περισσότερο το μισθό στο δημόσιο από ότι στον ιδιωτικό τομέα. Κατά 10% περισσότερο αυξάνουν το μισθό τα πτυχία κολλεγίων στο δημόσιο από ότι στον ιδιωτικό τομέα. Αντίθετα, η μεταπτυχιακή μόρφωση έχει μεγαλύτερες αποδόσεις στον ιδιωτικό (13%) από ότι στο δημόσιο (5%) τομέα της οικονομίας.²

Τα πιο πάνω συνδέονται με το ότι ο δημόσιος τομέας αμειβει περισσότερο τα τυπικά παρά τα ουσιαστικά προσόντα των υπαλλήλων του. Για παράδειγμα, όλα τα πτυχία αναγνωρίζονται σαν ισότιμα ασχέτως του βαθμού με τον οποίο έχουν απονεμηθεί και της ποιότητας του εκπαιδευτικού ιδρύματος από το οποίο προέρχονται. Επίσης, η μικρή διαφορά μισθού μεταξύ των κατόχων πρώτου πτυχίου και μεταπτυχιακού τίτλου αντανακλά στο ότι η κλίμακα εισδοχής στο δημόσιο τομέα δεν διαφέρει μεταξύ των δύο αυτών προσόντων.

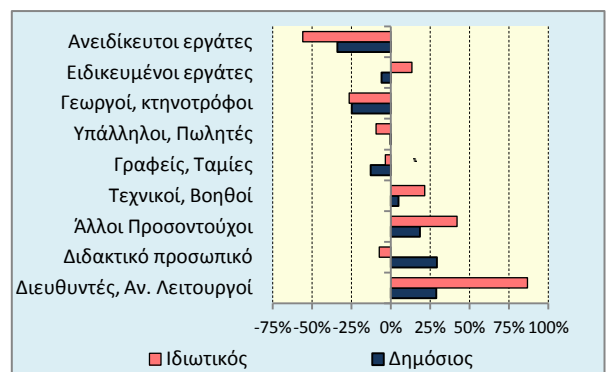
Διάγραμμα 4: Επίδραση μόρφωσης στο μισθό (σύγκριση με μόρφωση δημοτικού)



4. Μισθολογικές διαφορές εντός των τομέων

Οι αυτόματες ετήσιες προσαυξήσεις και η αυτόματη τιμαριθμική αναπροσαρμογή (ΑΤΑ) που λαμβάνουν όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, καθώς και η μεγάλη βαρύτητα που έχουν τα χρόνια υπηρεσίας στην προαγωγή, συμπιέζουν τις διαφορές των μισθών. Αυτό φαίνεται στο Διάγραμμα 5, που δείχνει την ποσοστιαία διαφορά του μέσου μισθού κάθε επαγγελματικής κατηγορίας από το μέσο μισθό του τομέα για άτομα της ίδιας ηλικίας και επιπέδου μόρφωσης. Στον ιδιωτικό τομέα ανειδίκευτοι εργάτες μιας δεδομένης ηλικίας και μόρφωσης έχουν κατά μέσο όρο μισθό σχεδόν 56% κάτω του μέσου μισθού του τομέα. Στο δημόσιο τομέα η αντίστοιχη διαφορά είναι 34%. Το ίδιο συμβαίνει και στην αντίθετη πλευρά της κατανομής των μισθών. Οι διευθυντές και ανώτεροι λειτουργοί δεδομένης ηλικίας και μόρφωσης στο δημόσιο τομέα έχουν κατά μέσο όρο μισθό μόλις 29% υψηλότερο από το μέσο μισθό στον τομέα. Ενώ στον ιδιωτικό τομέα η ίδια κατηγορία υπαλλήλων έχει κατά μέσο όρο μισθό 87% υψηλότερο από το μέσο μισθό του τομέα.

Διάγραμμα 5: Διαφορές μισθών εντός του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα



5. Επιπτώσεις των πρόσφατων μέτρων

Τα δύο πακέτα μέτρων που έχουν αποφασιστεί για αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης περιλαμβάνουν αυξήσεις στις εισφορές των δημοσίων υπαλλήλων στο ταμείο κοινωνικών ασφαλίσεων και το ταμείο χήρων και ορφανών, καθώς και έκτακτη εισφορά. Αυτά τα μέτρα, σε συνδυασμό με την παγοποίηση του κρατικού μισθολογίου (αναστολή των ετήσιων προσαυξήσεων και της καταβολής ΑΤΑ) για δύο χρόνια, θα λειτουργήσουν προς την κατεύθυνση της μείωσης της μέσης διαφοράς μεταξύ των μισθών του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, αλλά δεν θα μειώσουν τις επιμέρους στρεβλώσεις του κρατικού μισθολογίου που αναλύονται στο παρόν Σχόλιο. Αντίθετα, οι υφιστάμενες στρεβλώσεις μέσα στο ίδιο το κρατικό μισθολόγιο θα ενταθούν από το γεγονός ότι ορισμένες εισφορές αυξάνονται με το μισθό (έκτακτη εισφορά και αύξηση της εισφοράς στο ταμείο χήρων και ορφανών). Αυτό, σε συνδυασμό με την αύξηση της φορολογίας για εισοδήματα άνω των 60.000 ευρώ, θα συμπιέσει ακόμα περισσότερο τις διαφορές μεταξύ των χαμηλόμισθων και υψηλόμισθων δημοσίων υπαλλήλων, ένα αποτέλεσμα που συνάδει με το στόχο της κοινωνικής δικαιοσύνης, αλλά όχι και με το στόχο της άριστης κατανομής των πόρων και οικονομικής ανάπτυξης.

² Η επίδραση της μόρφωσης, όπως και της ηλικίας στο προηγούμενο διάγραμμα, είναι η 'οριακή' (marginal). Έχει εκτιμηθεί με τη μέθοδο της παλινδρόμησης και υπολογιστεί στο μέσο επίπεδο άλλων παραγόντων που, επίσης, επιδρούν στο μισθό.

6. Συμπεράσματα πολιτικής

Το κρατικό μισθολόγιο δεν δημιούργησε την οικονομική κρίση στην Κύπρο, αλλά η τελευταία έφερε στην επιφάνεια τα διαρθρωτικά προβλήματα του κρατικού μισθολογίου, που συντηρούνται για δεκαετίες με οικονομικά ανορθόδοξες πρακτικές αυτόματης αύξησης των μισθών (ΑΤΑ, ετήσιες προσαυξήσεις, διορισμοί/προαγωγές βάσει αρχαιότητας κλπ), κομματικές παρεμβάσεις και τη μεγάλη βαρύτητα που δίδεται στα στενά συμφέροντα οργανωμένων ομάδων.

Μειώσεις των μισθών στο δημόσιο τομέα είναι αναγκαίες αλλά όχι επαρκείς για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκαλεί το κρατικό μισθολόγιο στην οικονομία. Χρειάζεται οι μειώσεις αυτές να διαφέρουν μεταξύ επαγγελματικών κατηγοριών, ηλικιακών ομάδων, επιπέδων μόρφωσης και, ίσως, άλλων χαρακτηριστικών, ώστε να αντανακλούν στην παραγωγικότητα των κρατικών υπαλλήλων, όπως αυτή μετριέται με τους μισθούς που διαμορφώνονται στην ελεύθερη αγορά. Οι υπολογισμοί στο Σχόλιο αυτό έχουν γίνει στη βάση διαθέσιμων στατιστικών στοιχείων και δεν συνιστούν προτάσεις για το πόσο ακριβώς πρέπει να μειωθούν οι επιμέρους μισθοί. Ωστόσο, διαφαίνεται ότι, με εξαίρεση το διδακτικό προσωπικό, οι μεγαλύτερες ποσοστιαίες μειώσεις αφορούν εργαζόμενους που είναι στις κατώτερες κλίμακες του κρατικού μισθολογίου.

Οι πρακτικές αυτόματης αύξησης των μισθών που αναφέρονται πιο πάνω πρέπει να αντικατασταθούν με πρακτικές που αντανακλούν στην παραγωγικότητα. Για παράδειγμα, η κατανομή των αυξήσεων σε κάθε κυβερνητικό τμήμα να αποφασίζεται από ανεξάρτητη επιτροπή στη βάση προαποφασισμένων μετρήσιμων δεικτών παραγωγικότητας των τμημάτων, ενώ η κατανομή των αυξήσεων μεταξύ των υπαλλήλων του κάθε τμήματος να αποφασίζεται από το ίδιο το τμήμα. Για να έχουν μεγαλύτερο μερίδιο στην αύξηση των μισθών τα τμήματα θα έχουν κίνητρο να αμείβουν περισσότερο τους υπαλλήλους με υψηλή παραγωγικότητα.

Υπάρχουν πολλοί τρόποι να εισαχθούν κριτήρια παραγωγικότητας για διόρθωση των στρεβλώσεων στο κρατικό μισθολόγιο. Το πρόβλημα είναι ότι η εφαρμογή τους θα έχει κερδισμένους και χαμένους, με συνεπακόλουθες εντάσεις. Επομένως, όποιος τρόπος και αν επιλεγεί για τη διόρθωση των στρεβλώσεων του κρατικού μισθολογίου πρέπει να εφαρμοστεί στη βάση μακροχρόνιου σχεδιασμού για να αμβλυνθούν οι επιπτώσεις τους στους ήδη εργαζόμενους.

7. Επίλογος

Η οικονομική κρίση έχει αναδείξει τα διαρθρωτικά προβλήματα της Κυπριακής οικονομίας και δημιουργεί δύσκολα διλήμματα για την πολιτεία.

- Το κρατικό μισθολόγιο μπορεί να μεταρρυθμιστεί στη βάση αρχών οικονομικής αποτελεσματικότητας για να αυξηθεί η παραγωγικότητα της δημόσιας υπηρεσίας και να αμβλυνθούν οι αρνητικές επιδράσεις του στην οικονομία. Αυτό θα βελτιώσει μακροχρόνια τη συνολική ευημερία της χώρας, όμως βραχυχρόνια θα έχει κόστος προσαρμογής, γιατί είναι λογικό οι μειώσεις μισθών να αντιμετωπίζονται εχθρικά από τους επηρεαζόμενους. Επίσης, προκαλούν έντονα αισθήματα αδικίας όταν πλήττουν άτομα με σχετικά χαμηλό εισόδημα και οδηγούν σε κοινωνική αναταραχή όταν απειλούν κεκτημένα παραδοσιακά ισχυρών επαγγελματικών και κοινωνικών ομάδων.
- Εναλλακτικά, το κρατικό μισθολόγιο μπορεί να παραμείνει ως έχει ή να αλλάζει βάσει του 'κατά το δοκούν' δίκαιο. Η δημόσια υπηρεσία θα συνεχίσει να είναι αναποτελεσματική, με ότι αυτό συνεπάγεται από τα λεχθέντα προηγουμένως. Η οικονομία θα υφίσταται το μακροχρόνιο κόστος ανισορροπίας, λειτουργώντας κάτω των δυνατοτήτων της και με συνεχώς λιγότερα αποθέματα να ξεπερνά κρίσεις, που ενδεχόμενα να οδηγήσει στην πλήρη κατάρρευση της. Όμως, με αυτή την μυωπική επιλογή αποφεύγεται το βραχυχρόνιο κόστος προσαρμογής στη μακροχρόνια ισορροπία ανάπτυξης.

Το Κέντρο Οικονομικών Ερευνών (ΚΟΕ) του Πανεπιστημίου Κύπρου είναι ένας ανεξάρτητος, μη κερδοσκοπικός οργανισμός με στόχο την προαγωγή της επιστημονικής γνώσης στα οικονομικά, κυρίως σε θέματα που ενδιαφέρουν την Κύπρο.

Οι απόψεις που εκφράζονται στα 'Σχόλια Οικονομικής Πολιτικής' είναι των συγγραφέων μόνο. Επιτρέπεται η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή και η μετάδοση όλου ή μέρους του Σχολίου, με αναφορά στο παρόν άρθρο και τους συγγραφείς του.