



Gabriela Grotkowska

Uniwersytet Warszawski
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego
ggrotkowska@wne.uw.edu.pl

PREMIA PŁACOWA Z TYTUŁU ZATRUDNIENIA W SEKTORZE PUBLICZNYM W POLSCE¹

Streszczenie: Przeciętne wynagrodzenie w sektorze publicznym przewyższa wynagrodzenie uzyskiwane przez pracowników sektora prywatnego. Jednak w dużej mierze różnica ta może być związana ze specyfiką struktury zatrudnienia w tym sektorze. Sektor publiczny charakteryzuje się wyższym przeciętnym poziomem wykształcenia swoich pracowników oraz dłuższym średnim stażem pracy, co – w kontekście teorii kapitału ludzkiego – pozwala wyjaśniać obserwowane wyższe przeciętne płace w sektorze publicznym. Celem tego artykułu jest ustalenie, w jakim stopniu obserwowane różnice w płacach są wynikiem zróżnicowanej struktury zatrudnienia. Wykorzystano w nim dane z BAEL do 2013 r. oraz metodę dekompozycji zaproponowaną przez Blindera i Oaxacę, aby pokazać, że premia netto z tytułu pracy w sektorze publicznym (przy kontroli struktury zatrudnienia) jest ujemna. Dotyczy to zwłaszcza kobiet, osób z wyższymi kwalifikacjami oraz najmłodszych pracowników.

Słowa kluczowe: wynagrodzenie, premia płacowa, sektor publiczny, dyskryminacja płacowa.

Wprowadzenie

Mimo dynamicznego wzrostu zatrudnienia w sektorze prywatnym w okresie transformacji systemowej, szeroko rozumiany sektor publiczny pozostaje stosunkowo dużym pracodawcą w Polsce. W I kwartale 2015 r. zatrudnił on

¹ Artykuł przygotowany w ramach projektu „Premia płacowa z zatrudnienia w sektorze publicznym w Polsce: znaczenie struktury zatrudnienia”, który został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/D/HS4/03852.

3 mln 833 tys. osób, co stanowiło 24,2% ogółu pracujących w Polsce i 30,7% pracujących najemnie [GUS, 2015].

W okresie ostatnich 25 lat sektor ten przeszedł głęboką restrukturyzację. Dotyczyła ona zarówno struktury źródeł popytu na pracę według typu działalności gospodarczej, jak i wykonywanych zawodów i form zatrudnienia oraz – po stronie podaży pracy – wzrostu poziomu i zmiany struktury dziedzinowej wykształcenia pracowników. Zmiany te znalazły odzwierciedlenie w strukturze wynagrodzeń.

Rola sektora publicznego w funkcjonowaniu rynku pracy w Polsce nie ogranicza się wyłącznie do osób zatrudnionych w tym sektorze. Jednym z głównych kanałów oddziaływania sektora publicznego na rynek pracy w sektorze prywatnym jest mechanizm ustalania wynagrodzeń. Zarówno z powodów instytucjonalnych, jak i *stricte* ekonomicznych (mechanizm arbitrażu), wysokość i struktura wynagrodzeń w sektorze publicznym oddziałują na wynagrodzenia w sektorze prywatnym. Powiązanie to ma dalekosiężne skutki, wpływając na konkurencyjność gospodarki, poziom inflacji i inne zmienne makroekonomiczne. Z drugiej strony, funkcjonowanie sektora publicznego, a w szczególności jakość świadczonych przez niego usług w relacji do kosztów jego funkcjonowania, w istotny sposób wpływa na efektywność całej gospodarki, tempo wzrostu gospodarczego oraz dobrobyt społeczny. Wynagrodzenia w sektorze publicznym są także istotną kategorią z punktu widzenia sytuacji finansów publicznych. Stanowią bowiem jedną z głównych pozycji wydatkowych budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie te argumenty czynią wynagrodzenia w sektorze publicznym ciekawym obszarem badań ekonomicznych.

Choć w opinii publicznej wiele działów sektora publicznego postrzega się jako oferujące relatywnie niskie wynagrodzenia (rekompensowane w pewnym stopniu innymi korzyściami z zatrudnienia), dane statystyczne i badania dotyczące różnych krajów wskazują, iż nie jest to opinia uzasadniona. Po pierwsze, generalnie obserwowaną prawidłowością jest, że przeciętne wynagrodzenie w sektorze publicznym przekracza średnią płacę w sektorze prywatnym. W Polsce w 2013 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze publicznym wyniosło 4249,19 zł i stanowiło 125,4% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze prywatnym [GUS, 2014]². Podobna relacja utrzymuje się od wielu lat. Samo porównanie średnich wynagrodzeń nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż mając do wyboru zatrudnienie w sektorze publicznym lub prywatnym,

² Co ciekawe, gdyby uwzględnić jedynie sektor prywatny będący własnością krajową, relacja ta wzrosłaby aż do 147,7% [GUS, 2014].

wyższe wynagrodzenie otrzymamy w tym pierwszym. Jak się wydaje, w znacznym stopniu różnica średnich wynika z odmienności struktur zatrudnienia w obu sektorach – sektor publiczny zatrudnia osoby o wyższym poziomie wykształcenia (a często także starsze) niż sektor prywatny. Jednak badania dotyczące różnych gospodarek wskazują, iż nawet po uwzględnieniu różnic strukturalnych sektor publiczny oferuje pewną dodatnią premię płacową (w szczególności kobietom i osobom o niższych kwalifikacjach). Jej skala jest jednak zróżnicowana, zmienna w czasie i zależna od instytucjonalnych cech konkretnego rynku pracy. Głównym celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie o wysokość (oraz strukturalne zróżnicowanie) premii płacowej netto z zatrudnienia w sektorze publicznym w Polsce ćwierć wieku od początku transformacji systemowej.

Badania różnic w wynagrodzeniach między sektorem publicznym i prywatnym wpisują się w nurt szerszej dyskusji na temat mobilności zasobów pracy. Stwierdzenie barier w działaniu mechanizmu arbitrażu może prowadzić do wniosku, że albo występują istotne bariery w mobilności zasobów pracy, albo istnieją pozapłacowe korzyści z zatrudnienia, wyrównujące obserwowaną lukę płacową. Oba wnioski stanowią ciekawy punkt wyjścia do dalszych badań nad zjawiskami obserwowanymi na polskim rynku pracy.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiono wybrane wątki, które pozwalają na gruncie teoretycznym wyjaśnić różnice płac w sektorach prywatnym i publicznym. W części drugiej omówiono najważniejsze wyniki badań empirycznych w tym zakresie, dotyczące krajów wysoko rozwiniętych, jak i krajów transformacji systemowej, w tym Polski. W części trzeciej zawarto analizę empiryczną wynagrodzeń w sektorze publicznym w Polsce. Obejmuje ona przedstawienie zmian struktury zatrudnienia w sektorze publicznym w okresie 1995-2013 oraz analizę statystyczną względnych wynagrodzeń w wybranych przekrojach. W tej części artykułu zawarto także badanie wysokości premii z zatrudnienia w sektorze publicznym z wykorzystaniem dekompozycji Blinder-Oaxaki [Blinder, 1973; Oaxaca, 1973]. Źródłem wykorzystanych informacji były dane pochodzące z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) GUS z lat 1995-2013 oraz inne publikowane dane GUS. Artykuł kończy sekcja podsumowująca wnioski z analiz empirycznych oraz formułująca sugestie co do dalszych badań premii z zatrudnienia w sektorze publicznym w Polsce.

1. Podstawy teoretyczne różnic w poziomie wynagrodzeń w sektorach publicznym i prywatnym

Specyfika sektora publicznego powoduje, iż mechanizmy ustalania wynagrodzeń są w nim odmienne niż w sektorze prywatnym. Po pierwsze, struktura działalności gospodarczej w sektorze publicznym jest szczególna. W Polsce ponad 70% zatrudnionych w sektorze publicznym pracuje w jednej z trzech sekcji, to jest: (a) administracji publicznej i obronie narodowej; obowiązkowym zabezpieczeniu społecznym, (b) edukacji oraz (c) opiece zdrowotnej i pomocy społecznej. Udział tych sekcji w zatrudnieniu ogółem wynosi nieco ponad 24%. Wielkość wydatków na dobra i usługi wytwarzane w tej części gospodarki jest w znacznym stopniu determinowana za pomocą mechanizmu pozarynkowego (decyzje polityczne) i nie jest obciążona tak dużym ryzykiem zmienności, jak w przypadku popytu na dobra sprzedawane na warunkach rynkowych. Co prawda w ciągu ostatnich 25 lat doszło do częściowej prywatyzacji działalności z zakresu edukacji i opieki zdrowotnej, jednak nadal w działach tych dominuje sektor publiczny. W innej sytuacji są firmy z sektora publicznego z innych działów gospodarki (jak np. górnictwo, przetwórstwo przemysłowe czy transport), choć i tam – ze względów instytucjonalnych – presja dostosowań do zmian sytuacji na rynku może być mniejsza niż w podobnych firmach działających w sektorze prywatnym.

Po drugie, podmioty sektora publicznego i prywatnego różnią się celem swojego funkcjonowania: o ile – zgodnie z tradycyjną teorią firmy – organizacje w sektorze prywatnym nastawione są na maksymalizację zysku w długim okresie, w sektorze publicznym cele te często są inne. Mogą być nimi: dostawa dóbr i usług publicznych, zapewnienie spójności społecznej, realizacja celów społecznych i politycznych. Niektóre z tych celów (w szczególności te związane z redystrybucją) mogą być osiągnięte bezpośrednio poprzez politykę płacową. W przypadku sektora publicznego mamy też często do czynienia ze słabszym nadzorem właścicielskim niż w sektorze prywatnym. Może to powodować mniejszy nacisk na efektywność ekonomiczną i przekładać się na luźniejszy związek między zmianami produktywności a wynagrodzeniami.

Po trzecie, sektor publiczny charakteryzuje się wyższym niż przeciętnie w gospodarce uzwiązkowaniem, co także może sprzyjać ustalaniu w nim wyższych płac niż w sektorze prywatnym. Choć brakuje dokładanych danych na ten temat, informacje sondażowe pozwalają stwierdzić, iż w Polsce uzwiązkowanie w sektorze publicznym jest wyższe niż w prywatnym. Członkostwo w związkach zawodowych deklaruje sześciu na stu dorosłych Polaków, co stanowi

ok. 11% pracowników najemnych [CBOS, 2015]. W populacji zatrudnionych w firmach państwowych i instytucjach publicznych odsetek ten przekracza 22%.

Z drugiej strony, wskazać można kilka czynników ograniczających dynamikę wynagrodzeń w sektorze publicznym. Po pierwsze, płace w jednostkach publicznych poddane są kontroli społecznej, która w szczególności przekłada się na niechęć do oferowania bardzo wysokich wynagrodzeń osobom zajmującym stanowiska kierownicze czy mającym szczególnie wysokie kwalifikacje. Po drugie, na niektórych lokalnych rynkach pracy, zwłaszcza małych, sektor publiczny dysponuje siłą monopsonistyczną, która pozwala utrzymywać płace na umiarkowanym poziomie [Mueller, 1998]. Poza tym sektor publiczny ma możliwości kompensowania niższych płac innymi korzyściami z zatrudnienia, zarówno materialnymi, jak i pozamaterialnymi [Gajderowicz, 2015].

W sektorze prywatnym i publicznym wykorzystywane są różne rozwiązania instytucjonalne w zakresie ustalania płac i zatrudniania. Mimo podejmowanych w wielu krajach reform sektora publicznego zmierzających do wprowadzenia częściowo mechanizmów rynkowych, nadal utrzymują się różnice w zasadach rekrutacji, awansu i wynagradzania pracowników w obu sektorach. Wynikają one m.in. z różnic w zakresie obowiązywania umów zbiorowych oraz siły związków zawodowych. W takich krajach jak Francja czy Włochy nadal obowiązuje tradycyjny mechanizm zatrudniania pracowników oparty przede wszystkim na silnie sformalizowanych wymogach. Cechą tego systemu jest także duża stabilność zatrudnienia oraz sztywne zasady awansu zawodowego i płacowego (opartego przede wszystkim na stażu pracy). W krajach o bardziej liberalnej gospodarce, jak np. Wielka Brytania, zakres działania mechanizmów rynkowych jest większy, a zasady rekrutacji pracowników są bardziej zdecentralizowane. W takich warunkach płace w sektorze prywatnym stanowią punkt odniesienia dla płac w sektorze publicznym. Polska wydaje się przypadkiem pośrednim między dwoma systemami. Zwłaszcza w przypadku najmłodszych pracowników uwidaczniają się zmiany zasad zatrudniania oraz awansu. Kwestie roli różnic instytucjonalnych dla zróżnicowania płac w sektorze publicznym i prywatnym podejmowali m.in. Makepeace i Marcenaro-Gutierrez [2006] oraz Burgess i Metcalfe [1999].

2. Badania premii płacowej z zatrudnienia w sektorze publicznym

Badania dotyczące premii z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym mają długą tradycję i przeszły wyraźną ewolucję metodologiczną. Poniższy prze-

gląd zawiera odwołania do wybranych badań i ma na celu przedstawienie wybranych wyników dotyczących poszczególnych gospodarek, różniących się uwarunkowaniami instytucjonalnymi.

Wiele badań przeprowadzonych na danych dotyczących krajów wysoko rozwiniętych wskazuje na występowanie dodatniej premii płacowej z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym (m.in. Smith [1976, 1977]; Ehrenberg i Schwarz [1986]; Hartog i Oosterbeek [1993]; Poterba i Rueben [1994]; Dustmann i Van Soest [1997, 1998]; Mueller [1998]; Disney i Gosling [1998]; Blakkaby i in. [1999]; Bender [2003]; Melly [2004, 2005]; Heitmueller [2006]; Dell'Aringa i in. [2007]; Foley i O'Callaghan [2009]). Jednocześnie jednak analiza uzyskanych wyników potwierdza, iż premia ta istotnie różni się wysokością, w zależności od zastosowanej metodologii oraz okresu i kraju poddanego analizie. Próbując podsumować uzyskane w badaniach wyniki, stwierdzić można, że dla osób z niskimi poziomami wynagrodzeń zarobki, które uzyskują w sektorze publicznym są wyższe niż te, które mogłyby uzyskać w sektorze prywatnym. Odwrotna prawidłowość jest obserwowana dla osób o względnie wysokich wynagrodzeniach. Większość badań wskazuje, że podjęcie zatrudnienia w sektorze publicznym jest szczególnie korzystne dla kobiet i osób z niższymi poziomami wykształcenia.

Także w badaniach dla krajów transformacji systemowej stosowano różne podejścia metodologiczne, a ich wspólną cechą jest fakt, iż uzyskane wyniki są w dużym stopniu sprzeczne z wynikami uzyskanymi dla krajów wysoko rozwiniętych (m.in.: Flanagan [1995] dla Czech, Newell i Socha [1998], Adamchik i Bedi [2000], Newell [2001], Newell i Socha [2007] dla Polski, Lehmann i Wadsworth [2000] oraz Brainerd [2002] dla Rosji, Hámori [2008] i Laušev [2010] dla Węgier). W pierwszych latach transformacji obserwowano ujemną premię z zatrudnienia w sektorze publicznym (wynoszącą nawet ok. 20%). Z upływem czasu w kolejnych badaniach wskazywano na coraz mniejszą wartość bezwzględną luki, a w wielu badaniach nawet uzyskano jej dodatnią wartość. Jedno z najczęściej cytowanych w literaturze badań w tym zakresie dotyczy Polski [Adamchik i Bedi, 2000]. Posługując się metodą regresji przełącznikowej, autorzy wykazali, że zarobki w 1996 r. były w Polsce istotnie wyższe w sektorze prywatnym. Efekt ten był szczególnie silny w przypadku osób z wyższym wykształceniem. Dla mężczyzn z 5-letnim stażem pracy i wyższym poziomem wykształcenia premia z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym wyniosła -18%, a dla kobiet aż -23%. W badaniu Sochy i Weisberga [2002] wykazano, że wynagrodzenia w sektorze prywatnym w 1995 r. były wyższe o ok. 10% w porównaniu z sektorem publicznym. Z kolei w badaniu Newella i Sochy [2007] stwier-

dzono istnienie istotnej i ujemnej premii płacowej z zatrudnienia w sektorze publicznym w latach 90., która jednak nie potwierdziła się w danych zebranych po roku 2000.

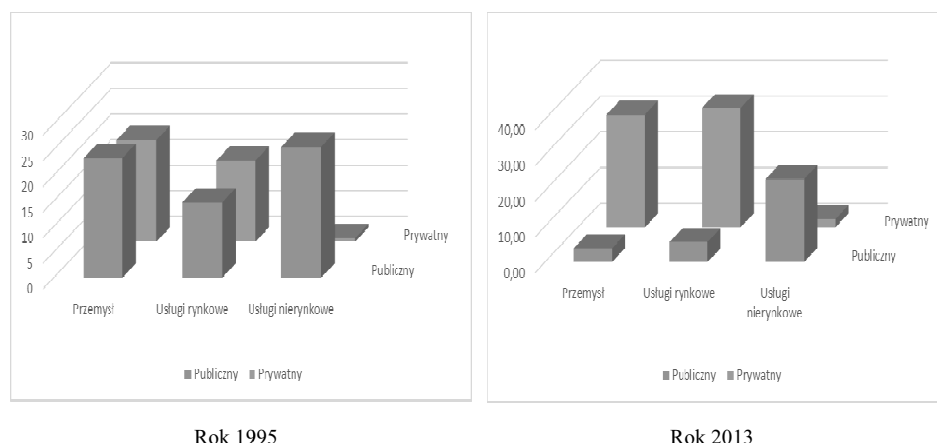
W jednym z najnowszych badań odnoszących się do Polski Grotkowska i Wincenciak [2014], wykorzystując dane z BAEL za 2010 r. i posługując się micerowską regresją płac z korektą Heckamana oraz regresją kwantylową pokazali, iż przy kontroli cech indywidualnych pracowników oraz miejsca pracy występuje ujemna premia płacowa związana z zatrudnieniem w sektorze publicznym wynosząca ok. -4,7%. „Kary” płacowej związanej z pracą w sektorze publicznym doświadczają w szczególności kobiety, osoby z wykształceniem wyższym oraz osoby otrzymujące wyższe wynagrodzenia.

3. Restrukturyzacja zatrudnienia w sektorze publicznym w okresie transformacji

Po stronie popytu najważniejszą zmianą, jaka zaszła na polskim rynku pracy, jest restrukturyzacja działalności gospodarczej (patrz rys. 1). W tym zakresie sektor publiczny wyróżnia dominacja usług nierynkowych w zatrudnieniu. Według danych z BAEL za 2013 r.³, ok. 7 na 10 zatrudnionych w sektorze publicznym pracuje w jednej z trzech sekcji PKD (administracja, ochrona zdrowia i edukacja). Z kolei zatrudnieni w sektorze prywatnym wykonują najczęściej pracę w zakresie przemysłu, budownictwa i usług rynkowych. Interesujące wnioski przynosi porównanie struktur działalności z 2013 r. z okresem z początku okresu transformacji (1995 r.⁴): w sektorze publicznym nastąpił przede wszystkim znaczący spadek udziału zatrudnionych w przemyśle i budownictwie (z 36,7% do 11,8%) oraz pewien spadek udziału zatrudnienia w usługach rynkowych (z 23,1% do 17,1%). Sektor ten wyraźnie wyspecjalizował się w usługach nierynkowych. Z kolei sektor prywatny doświadczył mniej gwałtownych zmian, polegających przede wszystkim na wzmocnieniu roli usług rynkowych.

³ Na moment przeprowadzania badania nie były dostępne późniejsze dane jednostkowe.

⁴ W artykule, z uwagi na zapewnienie porównywalności danych, nie korzystano z danych sprzed 1995 r.



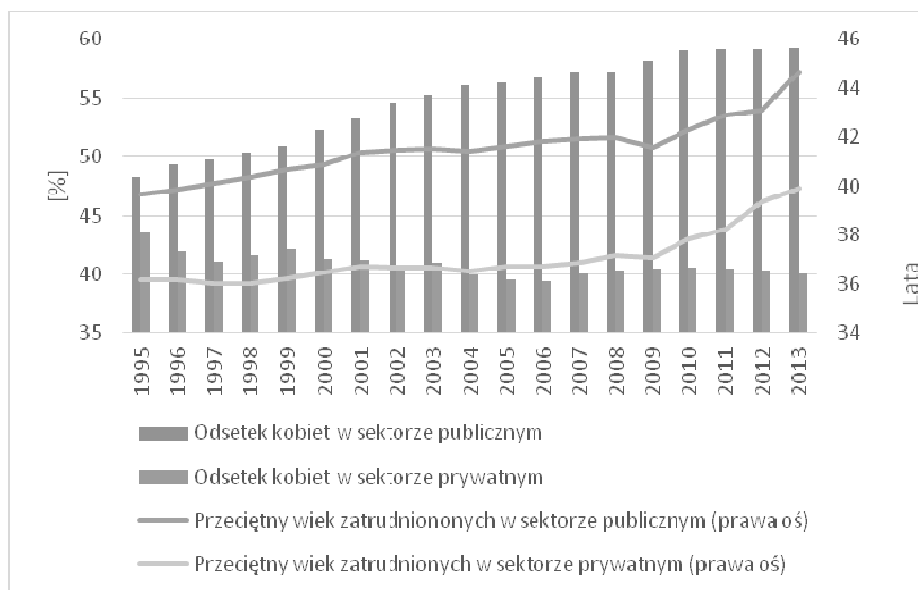
Uwaga: Suma wysokości słupków na każdym z wykresów wynosi 100.

Rys. 1. Dystrybucja populacji zatrudnionych najemnie w Polsce pomiędzy sektory własności i grupy sekcji PKD w 1995 i 2013 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech sektora publicznego w Polsce jest jego sfeminizowanie. Według danych BAEL za 2013 r. prawie 60% osób zatrudnionych w sektorze publicznym stanowią kobiety. W sektorze prywatnym udział ten nieznacznie przekracza 40%. Co więcej, w ostatnich dekadach udział kobiet w zatrudnieniu w sektorze publicznym wzrósł o ponad 11 pkt. proc. (patrz rys. 2). Wiązać to można ze zmianami specyfiki działalności realizowanej w sektorze publicznym (spadkiem znaczenia produkcji przemysłowej czy usług rynkowych na rzecz usług nierynkowych – silnie sfeminizowanych).

Sektor publiczny zatrudnia przeciętnie starszych pracowników: znacznie wyższy udział w zatrudnieniu w tym sektorze (w porównaniu do sektora prywatnego) mają osoby w wieku produkcyjnym niemobilnym (45-59/54 lata) oraz osoby starsze, choć udział tej ostatniej grupy jest znikomy. Proces „starzenia się” populacji osób zatrudnionych jest obserwowany w ostatnich dekadach w całej gospodarce, ale w sektorze publicznym miał charakter szczególnie głęboki (patrz rys. 2). Według danych BAEL za 2013 r. przeciętny wiek osoby zatrudnionej w sektorze prywatnym wynosi 39 lat i 11 miesięcy, zaś w sektorze publicznym – 44 lata i 8 miesięcy.



Rys. 2. Zmiana struktury zatrudnienia w sektorze prywatnym i publicznym w latach 1995-2013: podstawowe charakterystyki demograficzne

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Najbardziej spektakularna zmiana struktury zatrudnienia pracowników najemnych w Polsce w okresie transformacji zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, odnosiła się do ich przekroju kwalifikacyjnego. Według danych BAEL z 2013 r. ponad połowa pracowników sektora publicznego ma wyższe wykształcenie, a prawie 1/4 – wykształcenie średnie zawodowe lub policealne (patrz tabela 1). W sektorze prywatnym nadal największą grupą w zatrudnieniu są pracownicy z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Analiza zmian w ciągu ostatniego ćwierćwiecza pokazuje, iż oba sektory doświadczyły znaczącego wzrostu nasycenia wysokimi kwalifikacjami: udział osób z wyższym wykształceniem w zatrudnieniu wzrósł ponad trzykrotnie. Co ciekawe, względnie większy przyrost tego udziału miał miejsce w sektorze prywatnym, gdzie w 1995 r. jedynie 7,5% pracowników najemnych miało wyższe wykształcenie, a w 2013 r. było to 24,6%.

Tabela 1. Struktura zawodowa pracowników najemnych w sektorze publicznym i prywatnym: rok 1995 i 2013

Poziom wykształcenia	1995		2013	
	Sektor publiczny (%)	Sektor prywatny (%)	Sektor publiczny (%)	Sektor prywatny (%)
Wyższe	16,94	7,48	52,16	24,6
Policealne i średnie zawodowe	33,58	26,81	24,75	28,42
Średnie ogólne	7,32	6,96	6,88	10,60
Zasadnicze zawodowe	29,35	43,24	13,73	30,07
Gimnazjalne, podstawowe i niższe	12,81	15,51	2,47	6,30
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: Obliczenia własne, BAEL, 2. kwartał.

Analiza struktury zatrudnionych o danym poziomie wykształcenia z punktu widzenia sektora własności pracodawcy pokazuje, iż sektor publiczny pozostaje głównym źródłem popytu na wyższe kwalifikacje w Polsce. W 2013 r. 50,4% zatrudnionych z wyższym wykształceniem pracowało w sektorze publicznym. Należy jednak zauważyć, iż w 1995 r. udział ten wynosił aż 79,5%. Widoczne jest zatem stopniowe przesuwanie się popytu na pracę osób z najwyższymi kwalifikacjami w stronę sektora prywatnego.

4. Wynagrodzenia w sektorze publicznym i prywatnym w Polsce

4.1. Dane

Przedstawiona poniżej analiza wynagrodzeń wykorzystuje dane dotyczące wynagrodzeń zebrane w Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności realizowanym od 1993 r. przez GUS. Badaniem objęci są członkowie gospodarstw domowych w wieku 15 lat i więcej w wylosowanych mieszkaniach (z pewnymi wyłączeniami)⁵. Poniżej przedstawiona analiza obejmuje lata 1995-2013, przy czym najważniejsza część dotycząca dekompozycji premii płacowej z zatrudnienia w sektorze publicznym oparta została na danych z 2013 r.

⁵ Szczegóły dotyczące metodologii realizacji badania znaleźć można w zeszytach zawierających wyniki badania, publikowanych raz na kwartał. Najnowszy zeszyt odnosi się do I kwartału 2015 r. [GUS, 2015].

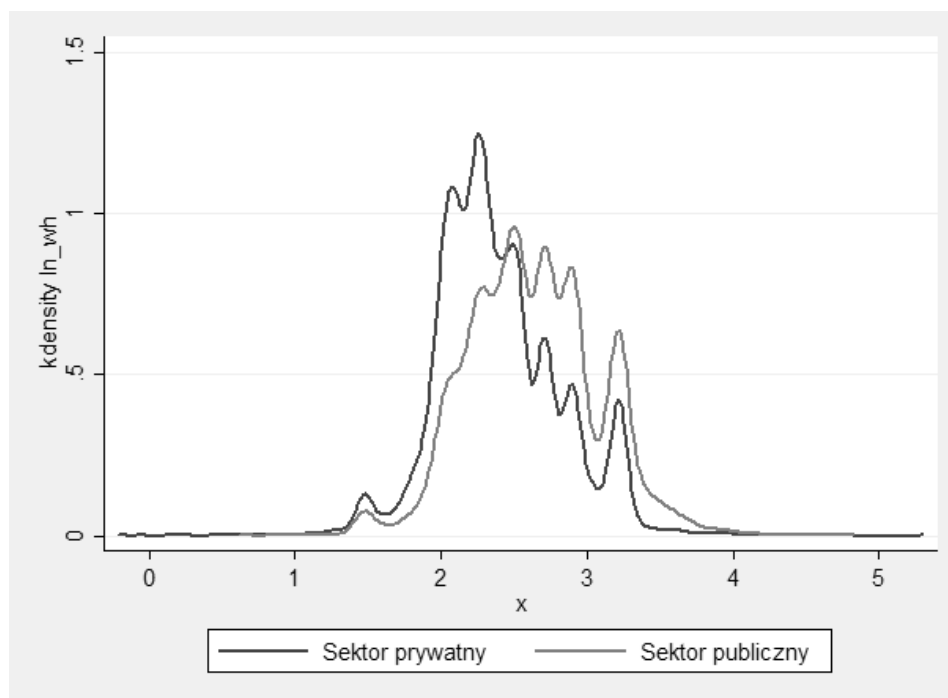
BAEL zbiera standardowe dane dotyczące cech społeczno-ekonomicznych, zasobu kapitału ludzkiego, pracy zawodowej, poszukiwania pracy, przyczyn bierności zawodowej itd. Jeśli chodzi o sektor własności, aż do IV kwartału 2001 r. stosowano podział na 4 typy własności, to jest: prywatną, spółdzielczą, publiczną i komunalną. W kolejnych latach wyróżniono tylko własność publiczną i prywatną. Na potrzeby porównawcze w przypadku danych do 2001 r. zastosowano agregację, łącząc własność prywatną i spółdzielczą w jedną kategorię, zaś publiczną i komunalną – w drugą.

Z kolei informacje o zarobkach uzyskano na podstawie pytania: „Proszę podać wysokość swoich zarobków netto w poprzednim miesiącu w głównym miejscu pracy (w złotych, w przeliczeniu na pełny miesiąc)”. Dane te odnoszą się do wynagrodzeń netto (po opodatkowaniu), deklarowanych przez respondentów. Jest to istotne zastrzeżenie, niezbędne do prawidłowej interpretacji uzyskanych wyników. Na potrzeby badania dokonano przeliczenia wynagrodzeń miesięcznych na wynagrodzenie godzinowe, posługując się przy tym informacją o deklarowanej przez respondenta przeciętnej liczbie godzin przepracowanych w tygodniu (przyjmując, że miesiąc składa się z 4 tygodni). Istotnym problemem w analizie wynagrodzeń na podstawie BAEL są odmowy odpowiedzi na pytanie o wysokość zarobków. O ile w pierwszych latach zbierania danych odsetek odmów odpowiedzi był niewielki (w 1995 r. 17,4%), o tyle w kolejnych latach wzrósł znacząco (w 2007 r. aż do 35,0%). Z tego względu, począwszy od 2008 r., w kwestionariuszu uwzględniono pytanie o wskazanie przedziału, w którym mieszczą się zarobki danej osoby, które zadawane jest osobom odmawiającym odpowiedzi na pytanie o wysokość swoich zarobków. Pozwoliło to zwiększyć liczbę zebranych informacji na temat wynagrodzeń (w 2013 r. odsetek odmów odpowiedzi wynosił 26,1%). Dodatkowym problemem jest fakt, iż odmowy odpowiedzi mają charakter nielosowy (częściej odpowiedzi na pytanie o wysokość zarobków odmawiają osoby o wyższych zarobkach). Na szczęście analiza korelacji wykazała, iż częstość odmów odpowiedzi nie jest skorelowana z sektorem własności pracodawcy. W 2013 r. udział osób, które odmówiły odpowiedzi na pytanie o wynagrodzenie, wyniósł 26,3% wśród zatrudnionych w sektorze prywatnym oraz 25,7% w sektorze publicznym.

4.2. Zmiany struktury wynagrodzeń

Najprostszym sposobem zobrazowania zróżnicowania płac w obu sektorach, a także różnic między sektorami, jest przedstawienie rozkładu logarytmów nominalnych płac godzinowych netto (rys. 3). Widzimy, że funkcja gęstości rozkładu płac

dla sektora publicznego jest wyraźnie przesunięta w prawo w stosunku do rozkładu płac dla sektora prywatnego. Zgodnie z oczekiwaniami, zaobserwowano większe skupienie płac w sektorze publicznym ($CV = 0,52$) niż prywatnym ($CV = 0,71$).

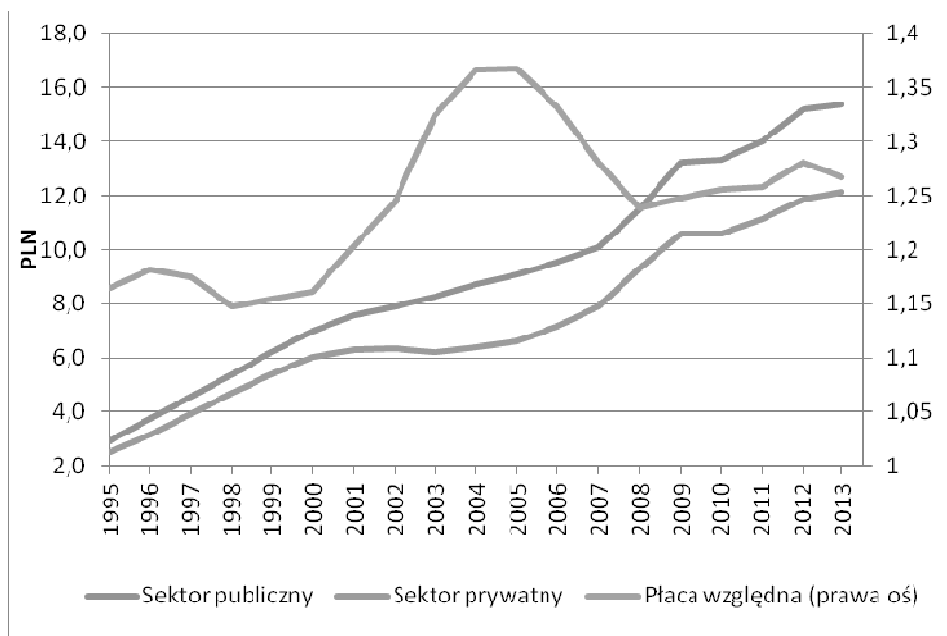


Rys. 3. Funkcja gęstości rozkładu logarytmów nominalnych płac godzinowych netto w sektorze publicznym i prywatnym, II kwartał 2013

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Rys. 4 prezentuje wartości nominalnych płac godzinowych netto pracowników najemnych (z wyłączeniem rolnictwa) w sektorze prywatnym i publicznym w latach 1995-2013. Ilustruje on sygnalizowaną wcześniej obserwację o dodatniej premii brutto z zatrudnienia w sektorze publicznym: we wszystkich analizowanych latach średnia stawka godzinowa była w sektorze publicznym wyższa niż w prywatnym. Szczególną dynamikę wzrostu owej relacji zaobserwowano w latach 2000-2004. Lata 2003-2004 to okres najwyższych historycznie stóp bezrobocia w Polsce, co z pewnością działało hamująco na płace, zwłaszcza w sektorze prywatnym. Związek płac i faz cyklu koniunkturalnego uwidocznił się ponownie w 2008 r., kiedy spowolnienie gospodarcze i obawy przed oddzia-

lywaniem światowego kryzysu gospodarczego ponownie zadziałały hamująco na płace w sektorze prywatnym.



Rys. 4. Nominalne płace godzinowe netto w sektorze publicznym i prywatnym, 1995-2013

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

W tabeli 2 przedstawiono porównanie median płac godzinowych netto obliczonych według wyróżnionych cech pracujących dla roku 1995 i 2013. Warto zauważyć, iż w porównaniu do 1995 r., w 2013 r. relacja płac osób zatrudnionych w sektorze publicznym i prywatnym zmniejszyła się dla pracowników z wykształceniem średnim ogólnym, zasadniczym zawodowym oraz wykonujących zawody z wielkich grup zawodowych od 6 do 9 (niewymagających na ogół najwyższych kwalifikacji). Z wyjątkiem osób wykonujących zawody z pierwszych dwóch wielkich grup zawodów⁶, płace godzinowe netto w 2013 r. dla wszystkich grup są wyższe w sektorze publicznym.

⁶ Są to „Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy” oraz „Specjaliści” (według Klasyfikacji Zawodów i Specjalności, na podstawie: Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7.08.2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania).

Tabela 2. Mediana godzinowych wynagrodzeń netto (nominalne)
według wyróżnionych cech w sektorze publicznym i prywatnym, 1995 i 2013

Grupa pracowników	1995			2013		
	Publiczny	Prywatny	Publiczny /prywatny	Publiczny	Prywatny	Publiczny /prywatny
Ogółem	2,50	2,08	1,20	13,75	10,00	1,38
Mężczyźni	2,68	2,25	1,19	15,00	11,25	1,33
Kobiety	2,27	1,88	1,21	12,50	9,38	1,33
Wiek do 24 lat	2,00	1,84	1,09	11,25	9,38	1,20
Wiek 25-44 lata	2,50	2,19	1,14	15,00	11,25	1,33
Wiek 45-59/64 lat/a	2,60	2,25	1,16	15,00	10,40	1,44
Wiek powyżej 59/64 lat	3,06	1,88	1,63	16,90	10,31	1,64
Wykształcenie wyższe	3,88	3,77	1,03	17,26	15,00	1,15
Wykształcenie policealne i średnie zawodowe	2,50	2,25	1,11	12,50	10,00	1,25
Wykształcenie średnie ogólne	2,50	2,19	1,14	11,25	10,00	1,13
Wykształcenie zasadnicze zawodowe	2,25	2,00	1,13	10,00	9,50	1,05
Wykształcenie gimnazjalne i niższe	1,88	1,88	1,00	8,75	8,25	1,06
Wielkie grupy zawodowe 1 i 2	3,69	3,50	1,05	17,50	18,13	0,97
Wielkie grupy zawodowe 3-5	2,38	2,00	1,19	11,88	9,38	1,27
Wielkie grupy zawodowe 6-9	2,24	2,08	1,08	10,00	10,00	1,00
N	39 812	21 659	---	27 414	54 292	---

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Jak zaznaczono już wcześniej, samo stwierdzenie wyższych płac przeciętnych w sektorze publicznym (mierzonych średnią czy medianą) nie uprawnia nas do wyciągnięcia wniosku o tym, iż osoba poszukująca pracy (o danych charakterystykach demograficznych i kwalifikacyjnych) uzyska wyższe wynagrodzenie w tym sektorze. Można bowiem podejrzewać, że czynnikiem odgrywającym istotne znaczenie są wykazane powyżej różnice w strukturze wykształcenia, wieku i płci – w sektorze publicznym pracują częściej osoby lepiej wykształcone i starsze. Zgodnie z teorią kapitału ludzkiego powinno to skutkować wyższymi

płacami z tytułu wyższego zwrotu z edukacji oraz doświadczenia zawodowego. Istotne może być również zróżnicowanie sektora działalności gospodarczej czy też wielkości firm (firmy publiczne są przeciętnie większe). Z drugiej strony, w sektorze publicznym częściej pracują kobiety, które doświadczają, stwierdzonej w wielu badaniach, dyskryminacji płacowej.

Istnieje kilka metod, które pozwalają poradzić sobie z problemem niejednorodności strukturalnej populacji zatrudnionych w sektorze publicznym i prywatnym. Jedną z nich jest dekompozycja premii z zatrudnienia w sektorze publicznym za pomocą metody zaproponowanej niezależnie przez Blindera [1973] i Oaxacę [1973].

4.3. Dekompozycja premii brutto z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym

Rozważmy następujący liniowy model wynagrodzeń:

$$\ln w_i = \beta_0 + X_i + \varepsilon_i$$

gdzie w_i oznacza płacę godzinową netto, zaś wektor X_i zawiera zmienne objaśniające płacę. Zgodnie z podejściem Mincera [1974] opartym na teorii kapitału ludzkiego wśród regresorów uwzględniono charakterystyki demograficzne, edukacyjne respondenta oraz informacje o cechach pracodawcy. Pełną listę regresorów zawiera tabela 3.

Dekompozycja Blindera-Oaxaki wymaga oszacowania powyższego modelu osobno dla populacji pracujących w sektorze publicznym (grupa A) oraz prywatnym (grupa B). Różnicę w płacach możemy zdekomponować następująco:

$$\ln w_A - \ln w_B = (\bar{X}^A - \bar{X}^B)\beta^A + (\beta_o^A - \beta_o^B + \bar{X}^B(\beta^A - \beta^B)),$$

gdzie \bar{X}^A oraz \bar{X}^B oznaczają średnie wartości zmiennych objaśniających odpowiednio dla pracujących w sektorze publicznym i prywatnym. Pierwszy wyraz po prawej stronie to składowa różnicy płac wynikająca z różnicy w cechach strukturalnych (tzw. część wyjaśniona), zaś drugi składnik to część wynikająca z różnicy w oszacowanych wartościach parametrów przy zmiennych wyjaśniających (część niewyjaśniona, rezydualna).

Tabela 3. Zmienne wykorzystane w modelach regresji płac szacowanych na potrzeby dekompozycji Blindera-Oaxaki

Zmienna	Definicja
Płaca	płaca godzinowa netto
Płeć	1 – mężczyzna*
	2 – kobieta
Wiek	wiek respondenta w latach
Wiek2	kwadrat wieku respondenta
Staż	staż w bieżącym miejscu pracy w miesiącach
Staż2	kwadrat stażu w bieżącym miejscu pracy
Poziom wykształcenia	1 – wyższe
	2 – średnie zawodowe lub policealne
	3 – średnie ogólnokształcące
	4 – zasadnicze zawodowe
	5 – gimnazjalne i poniżej*
Klasa miejsca zamieszkania	0 – wieś*
	1 – miasto do 20 tys. mieszkańców
	2 – miasto 20-100 tys. mieszkańców
	3 – miasto pow. 100 tys. mieszkańców
Grupa zawodowa	1 – Wielkie Grupy Zawodów 1, 2 (wg KZiS)
	2 – Wielkie Grupy Zawodów 3, 4, 5 (wg KZiS)
	3 – Wielkie Grupy Zawodów 6, 7, 8, 9* (wg KZiS)
Wielkość firmy	1 – zatrudnienie do 10 osób*
	2 – od 11 do 49
	3 – od 50 do 100
	4 – więcej niż 100

Uwaga: Gwiazdką oznaczono kategorie bazowe dla zmiennych dyskretnych. W badaniu wykorzystano również zmienne zerojedynkowe dla sekcji PKD według dwucyfrowej klasyfikacji z 2007 r. oraz zmienne zerojedynkowe dla 16 województw.

Źródło: Opracowanie własne.

Z uzyskanych oszacowań wynika, że obserwowana dodatnia premia płacowa z pracy w sektorze publicznym jest w zasadzie wynikiem wyłącznie różnicy w strukturze zatrudnienia. Zarówno ogółem, jak i w każdej z badanych subpopulacji siły roboczej, część premii brutto wyjaśniona strukturą zatrudnienia przekracza 100%. Oznacza to, że osoby o danych cechach, pracujące w sektorze

publicznym, zarabiałoby więcej, gdyby podjęły zatrudnienie w sektorze prywatnym, a ich praca zostałaby wyceniona według stawek obowiązujących w tym sektorze. Jest to wynik wyraźnie inny niż potwierdzany w literaturze dotyczącej krajów wysoko rozwiniętych, ale zgodny z wcześniejszymi wynikami dla Polski. Negatywna premia płacowa netto (czyli swoista dyskryminacja płacowa, rozumiana w kategoriach statystycznych) ujawnia się szczególnie w przypadku kobiet, osób z wykształceniem wyższym oraz osób młodych. Osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym doświadczają dodatniej premii płacowej netto z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym.

Tabela 4. Dekompozycja Blindera-Oaxaki różnicy w płacach między sektorem publicznym i prywatnym: wyniki

	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Wykształcenie wyższe	Wykształcenie ZSZ i poniżej	Osoby do 30. roku życia
Różnica	0,2266 [0,000]	0,2276 [0,000]	0,2787 [0,000]	0,1270 [0,000]	0,0259 [0,035]	0,1310 [0,000]
Część wyjaśniona	0,2460 [0,000]	0,2434 [0,000]	0,3194 [0,000]	0,1833 [0,000]	0,0133 [0,041]	0,1572 [0,000]
Część niewyjaśniona	-0,0193 [0,000]	-0,0158 [0,088]	-0,0407 [0,020]	-0,0562 [0,012]	0,0126 [0,119]	-0,0262 [0,009]
Część wyjaśniona (%)	108,6	106,9	114,6	136,5	93,8	120,0

Uwaga: W nawiasach kwadratowych podano wartości *p*-value.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było oszacowanie wysokości i określenie cech premii płacowej z zatrudnienia w sektorze publicznym w Polsce w 2013 r., prawie ćwierć wieku po początku transformacji systemowej. Zadanie to zrealizowano, stosując metodę dekompozycji Blindera-Oaxaki. Analiza wyników pozwala stwierdzić, iż w Polsce obserwujemy ujemną premię z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym. Oznacza to, iż mimo że przeciętne wynagrodzenie jest w tym sektorze wyraźnie wyższe niż w sektorze prywatnym, wynika to przede wszystkim z koncentracji w populacji zatrudnionych w tym sektorze osób posiadających charakterystyki wyżej wynagradzane na rynku pracy (np. z wyższymi

kwalifikacjami, starsze, pracujące w większych firmach). Badanie wskazuje, iż porównując sytuację dwóch osób o identycznych cechach pod względem płci, wieku, wykształcenia itd., w lepszej pod względem wysokości wynagrodzenia znajdzie się osoba zatrudniona w sektorze prywatnym. Jest to wynik wyraźnie odmienny od rezultatów uzyskiwanych w badaniach dla krajów wysoko rozwiniętych, choć typowy dla krajów transformacji systemowej. Efekt ten szczególnie silnie ujawnia się dla kobiet, osób młodych i tych z wyższymi poziomami wykształcenia.

Wnioski z badania otwierają wiele kolejnych obszarów badawczych. Jeden z nich dotyczy kwestii pozapłacowych korzyści z zatrudnienia. Skoro obserwujemy chęć do podejmowania zatrudnienia w sektorze publicznym (mimo ujemnej premii netto związanej z takim zatrudnieniem), naturalną hipotezą są istotne pozapłacowe korzyści. Mogą mieć one charakter materialny, jak i niematerialny w postaci większego poczucia bezpieczeństwa zatrudnienia, poczucia prestiżu wynikającego z wykonywania określonego zawodu, perspektyw rozwoju zawodowego czy możliwości realizacji misji życiowej. Inną hipotezą wartą zbadania są silne bariery w mobilności zasobów siły roboczej w Polsce.

Literatura

- Adamchik V.A., Bedi A.S. (2000), *Wage Differentials between the Public and the Private Sectors: Evidence from an Economy in Transition*, „Labour Economics”, No. 7(2).
- Adamchik V.A., Hyclak T., King A. (2003), *The Wage Structure and Wage Distribution in Poland, 1994-2001*, „International Journal of Manpower”, No. 24(8).
- Bender K.A. (2003), *Examining Equality between Public- and Private-Sector Wage Distributions*, „Economic Inquiry”, No. 41.
- Blackaby D.H., Murphy P.D., O’Leary N.C. (1999), *The Payment of Public Sector Workers in the UK: Reconciliation with North American Findings*, „Economic Letters”, No. 65(2).
- Blinder A. (1973), *Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates*, „Journal of Human Resources”, No. 8.
- Brainerd E. (2002), *Five Years after: The Impact of Mass Privatization on Wages in Russia, 1993-1998*, „Journal of Comparative Economics”, No. 30(1).
- Burgess S., Metcalfe D. (1999), *The Use of Incentive Schemes in the Public and Private Sectors: Evidence from British Establishments*, CMPO Working Paper 99/015.
- CBOS (2015), *Opinie o związkach zawodowych i protestach górników*, Komunikat z Badań CBOS nr 66, Warszawa.

- Dell'Aringa C., Lucifora C., Origo F. (2007), *Public Sector Pay And Regional Competitiveness. A First Look at Regional Public-Private Wage Differentials in Italy*, „Manchester School”, University of Manchester, No. 75(4).
- Disney R., Gosling A. (1998), *Does It Pay to Work in the Public Sector?* „Fiscal Studies”, No. 19.
- Dustmann C., Van Soest A. (1997), *Wage Structures in the Private and Public Sectors in West Germany*, „Fiscal Studies”, No. 18.
- Dustmann C., Van Soest C. (1998), *Public and Private Sector Wages of Male Workers in Germany*, „European Economic Review”, No. 42.
- Ehrenberg R.G., Schwarz J.L. (1986), *Public Sector Labor Markets* [w:] O. Ashenfelter, R. Layard (eds.) *Handbook of Labor Economics*, Vol. 2, Elsevier, Amsterdam.
- Flanagan R.J. (1995), *Wage Structures in the Transition of the Czech Economy*, „Working Paper”, No. 95/36, International Monetary Fund.
- Foley P., O'Callaghan F. (2009), *Investigating the Public-Private Wage Gap in Ireland Using Data from the National Employment Survey 2007*, Statistical and Social Inquiry Society.
- Gaag J. van der, Stelcner M., Vijverberg W. (1989), *Wage Differentials and Moonlighting by Civil Servants: Evidence from Cote d'Ivoire and Peru*, „The World Bank Economic Review”, No. 3.
- Gajderowicz T. (2015), *Korzyści z zatrudnienia: dekompozycja i wycena*, maszynopis WNE UW, Warszawa.
- Garcia J., Hernandez P.J., Lopez-Nicolas A. (2001), *How Wide is the Gap? An Investigation of Gender Wage Differences Using Quantile Regression*, „Empirical Economics”, No. 26.
- Gregory R.G., Borland J. (1999), *Public Sector Labor Markets* [w:] O. Ashenfelter, D. Card D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3c, Elsevier, Amsterdam.
- Grotkowska G., Wincenciak L. (2014), *Public Sector Wage Premium in Poland: Can It Be Explained by Structural Differences in Employment?*, „Ekonomia”, nr 38.
- GUS (2014), *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa.
- GUS (2015), *Aktywność ekonomiczna ludności Polski, I kwartał 2015*, GUS, Warszawa.
- Hámori S. (2008), *An Analysis of the Earnings Structures in the Public and Private Sectors in Hungary*, CDSEM Discussion Paper, No. 33.
- Hartog J., Oosterbeek H. (1993), *Public and Private Sector Wages in the Netherlands*, „European Economic Review”, No. 37.
- Heitmueller A. (2006), *Public-Private Sector Pay Differentials in a Devolved Scotland*, „Journal of Applied Economics”, No. 9.
- Katz L.F., Krueger A.B. (1991), *Changes in the Structure of Wages in the Public and Private Sectors*, Working Paper No. 3667, NBER, Cambridge, MA.
- Laušev J. (2010), *Public-Private Sector Earnings Differentials in a Transition Economy*, PhD Thesis, University of Nottingham.

- Lehmann H., Wadsworth J. (2000), *Tenures that Shook the World. Job Tenure and Worker Turnover in Russia and Poland*, „Journal of Comparative Economics”, No. 28.
- Lucifora C., Meurs D. (2006), *The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy*, „Review of Income and Wealth”, No. 52.
- Machado J.A.F., Mata J. (2005), *Counterfactual Decomposition of Changes in Wage Distributions Using Quantile Regression*, „Journal of Applied Econometrics”, No. 20(4).
- Melly B. (2004), *Public-Private Sector Wage Differentials in Germany: Evidence from Quantile Regression*, „Empirical Economics”, No. 30(2).
- Melly B. (2005), *Decomposition of Differences in Distribution Using Quantile Regression*, „Labour Economics”, No. 12(4).
- Mincer J. (1974), *Schooling, Experience, and Earnings*, National Bureau of Economic Research, New York.
- Moore W.J., Raisian J. (1991), *Government Wage Differentials Revisited*, „Journal of Labor Research”, No. 12(1).
- Mueller R. (1998), *Public-Private Sector Wage Differentials in Canada: Evidence from Quantile Regressions*, „Economics Letters”, No. 60.
- Murphy A., Ernst & Young (2007), *An Econometric Study of Earnings Based on National Employment Survey 2003 Data* (Report to Public Service Benchmarking Body).
- Newell A.T. (2001), *The Distribution of Wages in Transition Countries*, IZA 31, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – Discussion Paper 40 /267, Bonn.
- Newell A.T., Socha M.W. (1998), *Wage Distribution in Poland: The Roles of Privatization and International Trade, 1992-1996*, „Economics of Transition” No. 6.
- Newell A.T., Socha M.W. (2007), *The Polish Wage Inequality Explosion*, „Economics of Transition”, No. 15.
- Oaxaca R. (1973), *Male-female Wage Differentials in Urban Labor Markets*, „International Economic Review”, No. 14.
- Poterba J., Rueben K. (1995), *The Distribution of Public Sector Wage Premia: New Evidence Using Quantile Regression Methods*, NBER Working Paper, No. 4734.
- Smith S. (1976), *Pay Differentials between Federal Government and Private Sectors Workers*, „Industrial and Labour Relations Review”, No. 29.
- Smith S. (1977), *Equal Pay in the Public Sector: Fact or Fantasy*, Industrial Relations Section, Princeton.
- Socha M.W., Weisberg J. (2002), *Earnings in Poland: The Private versus the Public Sector*, „Journal of Entrepreneurial Finance and Business Ventures”, No. 7(3).

PUBLIC SECTOR WAGE PREMIUM IN POLAND

Summary: The average salary in the public sector in Poland exceeds received by private sector employees. However, to a large extent a public sector wage premium may be attributed to the specificity of the employment structure in the sector. The public sector is characterized by a higher average level of education of its employees and longer tenure, which – in the context of human capital theory – may explain the observed higher average wages in the public sector. The purpose of this article is to establish to what extent the observed differences in wages are the result of diverse employment structures in both sectors. It uses data from the Labour Force Survey for 2013, and the method of decomposition proposed by Blinder and Oaxaca, to show that the net public sector wage premium (while controlling the structure of employment) is negative. This result refers particularly to women, employees with the highest qualifications and young people.

Keywords: wages, wage premium, public sector, wage discrimination.