

AKTUALNI OSVRTI

Fiskalni rizici rasta plaća državnih službenika i namještenika

dr. sc. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

DIJANA JURINEC, mag. oec., Institut za javne financije, Zagreb

Nova Vlada je na prvoj sjednici održanoj 28. siječnja 2016. izglasala Prijedlog Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža. Tim potezom državnom proračunu je privremeno osigurana ušteda od 250 mil. kuna. Međutim, za Vladu tek slijedi rješavanje još većeg problema zbog zahtjeva sindikata za rast osnovice plaća zaposlenih u državnim i javnim službama. Potencijalni fiskalni trošak rasta osnovice plaća procijenjen je na 1,95 mlrd. kuna.

Uskrata rasta dijela plaća. Vlada Prijedlogom zakona svim državnim i javnim službenicima uskraćuje pravo na postotno uvećanje plaća od 4, 8 i 10% po osnovi ostvarenih godina radnog staža. Valja napomenuti da je uvećanje koeficijentata složenosti poslova (odnosno plaće za 4, 8 i 10% nakon ostvarenih 20, 30 i 35 godina radnog staža) dvostruki dodatak kojeg zaposleni u državnim i javnim službama ostvaruju po istoj osnovi. Prvo se uvećava koeficijent poslova radnog mjesta (odnosno plaća) i onda se na tako uvećan koeficijent (plaću) još dodaje uvećanje od 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža. Novim Prijedlogom Zakona zaposlenima u državnim službama uskraćuje se uvećanje koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta, a zaposlenima u javnim službama uvećanje koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta ili osnovice za izračun plaće ili plaće izračunate kao umnožak osnovne plaće i dodataka s osnova uvjeta rada.

Ključni razlozi zbog kojih plaće ne mogu rasti. Razlozi za ograničenja rasta plaća već su poznati. Hrvatska je u proceduri prekomjernog proračunskog deficita koji iznosi više od 4% BDP-a u prva tri kvartala 2015. i duga opće države (bez jamstava) višeg od 86% BDP-a u trećem kvartalu 2015. (Eurostat, 2016). Tu treba dodati i zahtjeve za otplatu dospjelih nepodmirenih obveza u sustavu zdravstva od 2,8 mlrd. kuna¹, zatim 147 mil. kuna dospjelih a nepodmirenih obveza brodogradilištima iz 2015. plus 743 mil. kuna ugovornih obveza prema brodogradilištima u 2016.² Takve obveze izravna su prijetnja stabilnosti državnih financija čak i bez zahtjeva za rastom plaća u državnim i javnim službama. Zbog toga rashodi za zaposlene moraju se planirati u iznosu manjem nego što je bilo planirano u 2015. Vladin je argument da uskrati uvećanje plaća po osnovi godina ostvarenog radnog staža, činjenica da to pravo nije ustavna kategorija već povlastica, te je podložna promjenama ovisno o gospodarskom stanju u državi.

Pored rizika rasta plaća zbog godina radnog staža postoji još veći fiskalni rizik zbog rasta osnovice plaća. Prijedlog Zakona o uskrati predstavlja mjeru s fiskalnim učinkom od 250 mil. kuna u 2016. Međutim, Vlada će se morati suočiti s novim zahtjevima sindikata javnih i državnih službi, ne

¹ Izvješće o radu Vlade RH u mandatu 2011-2015, str. 1663.

² Ibid., str. 351.

samo oko uskrate plaća zbog radnog staža nego i zbog odredbe o povećanju osnovice bruto plaće zbog rasta realnog BDP-a što je regulirano **zasebnim sporazumom**.³ Tako državnom proračun pored rasta rashoda od 250 mil. kuna prijete i rast za dodatnih 1,95 mlrd. kuna.

Kolektivni ugovor i rast plaća. Vlada i Sindikati državnih službi su 2008. potpisali **Kolektivni ugovor** kojim su definirali radne odnose, radni tjedan, prava na godišnji odmor i pravo na naknadu tijekom godišnjeg odmora, dodatak na plaću, naknadu za vrijeme bolovanja i za prijevoz, pravo na sistematski, isplatu jubilarne nagrade, osnovice za plaću itd. Već u ožujku 2009. potpisan je **Dodatak Sporazumu** sklopljenom 21. studenog 2006. Tim dodatkom utvrđeno je da se od travnja 2009. primjenjuje osnovica za obračun plaće državnih službenika i namještenika iz 2008., u visini od 5.108,84 kuna bruto. U Dodatku je utvrđeno da će se primijeniti nova (6% viša) osnovica od 5.415,37 kuna bruto ukoliko realni BDP na međugodišnjoj razini poraste 2 i više % u dva uzastopna tromjesečja (mjereno aritmetičkom sredinom).

Ukupan broj zaposlenih u državnim i javnim službama. Prema podacima Ministarstva financija, u trećem kvartalu 2015., u državnim i javnim službama bilo je zaposleno 240.860 djelatnika. Broj zaposlenih u državnim službama se smanjio s 86.875 u 2005. na 75.236 u 2014., a broj zaposlenih u javnim službama se povećao sa 154.121 u 2005. na 170.707 u 2014.

Potencijalni fiskalni troškovi zbog rasta osnovice plaća. Osnovna bruto plaća (definirana Zakonom o plaćama u javnim službama te važećim kolektivnim ugovorima) predstavlja umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža.⁴ U odnosu na primjenu stare osnovice, nova osnovica trebala bi rasti za 306 kuna bruto. Tako se za 240.860 zaposlenih očekuje minimalno mjesečno povećanje plaća u odnosu na staru osnovicu je 162,9 mil. kuna što je godišnje povećanje od 1,95 mlrd. kuna (v. tablicu 1.).

Tablica 1. Potencijalni mjesečni i godišnji troškovi rasta plaća državnih službenika i namještenika 2016. (u mil. kuna)

Obračun plaće prema koeficijentima	Prosječni rashodi= nova osnovica* ((1+pros. koef.) * broj zaposlenih)	Prosječni rashodi= stara osnovica * ((1+pros. koef.) * broj zaposlenih)	Razlika
1	2	3	2-3
1. vrsta posla	1.068,0	1.007,5	60,4
2. vrsta posla	668,5	630,6	37,8
3. vrsta posla	611,4	576,8	34,6
4. vrsta posla	529,9	499,9	29,0
Ukupno	2.877,7	2.714,8	162,9
Mjesečni rast plaća		162,9	
Godišnji rast plaća		1.955,0	

Napomena: Zbog nepostojanja podataka o rasporedu zaposlenih po vrstama poslova po pripadajućim koeficijentima u izračunu smo koristili razrednu sredinu. Prema Zakonu o plaćama u javnim službama (NN 27/01, 39/09) radna su mjesta podijeljena u četiri vrste - ovisno o složenosti posla prema kojem je utvrđen i pripadajući koeficijent. To su radna mjesta I., II., III., i IV vrste. Za radno mjesto I vrste uvjet je visoka stručna sprema, za radno mjesto II vrste viša stručna sprema, za radno mjesto III vrste uvjet je srednja stručna sprema, a za posljednju vrstu posla uvjet je niža stručna sprema. Koeficijenti za prvu vrstu posla se kreću od 1,05 do 3,50 (razredna sredina iznosi 2,275), II. vrstu od 0,9 do 1,20 (razredna sredina iznosi 1,05), III. vrstu od 0,65 do 1,10 (razredna sredina iznosi 0,875), dok za IV. vrstu posla se nalazi u rasponu od 0,50 do 0,75 (razredna sredina iznosi 0,625). Druga je pretpostavka projekcije da je ukupan broj zaposlenih (240.860) ravnomjerno raspoređen na četiri vrste zaposlenja.

Izvor: Izrada autora temeljem podataka Ministarstva financija.

³ Sporazum o izmjenama i dopunama dodatka sporazumu o osnovici za plaće u državnim službama od 23. ožujka 2009.

⁴ Pri izračunu osnovne bruto plaće treba uzeti u obzir i odredbe granskih kolektivnih ugovora koji svim zaposlenicima s 20 i više godina radnog staža uvećavaju plaću za 4, 8 ili 10% i definiraju dodatna prava.

Državne financije ulaze u izuzetno senzibilno razdoblje potencijalne financijske nestabilnosti koja je rezultat obećanja o rastu plaća iz prethodnih godina, a koje na naplatu dolaze novoj Vladi. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, realni rast BDP-a bio je za 1,2% viši u drugom, te za 2,8% u trećem tromjesečju 2015., a u četvrtom tromjesečju očekuje se rast veći od 2% i automatsko aktiviranje odredbe o rastu osnovica na plaću zaposlenih u državnim i javnim službama. Ako Državni zavod za statistiku 26. veljače 2016. objavi informaciju o rastu BDP-a iznad 2%, Vlada bi do tada trebala imati spreman prvi prijedlog plana Državnog proračuna s ukalkuliranim iznosom rashoda za zaposlene. Vlada ima tri opcije. Prva je osporiti odredbe kolektivnog ugovora i potpisanih sporazuma o rastu plaća zbog pravnih manjkavosti. Druga je tražiti od sindikata odgodu rasta osnovice plaća i rasporediti teret povećanja rasta osnovice od 6% u naredne tri godine (u svakoj godini po 2%), a treća opcija je smanjiti broj zaposlenih u državnim i javnim službama.