

AKTUALNI OSVRTI

Fiskalni učinci smanjenja prava zaposlenih u javnim službama

DR. SC. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

U saborskoj su proceduri usvajanja **Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža i Prijedlog zakona o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama. Oba se prijedloga odnose na provedbu Vladinih mjera za smanjenje visoke razine proračunskog manjka.**

U prosincu 2013. Europska komisija donijela je zaključak o postojanju prekomjernog proračunskog manjka u Hrvatskoj. Već koncem siječnja 2014. Vijeće EU-a usvojilo je preporuke i pozvalo Hrvatsku da provedbom strukturnih mjera smanji prekomjerni proračunski manjak do 2016. Vlada je u Programu konvergencije za razdoblje 2014.-2016. navela mjere za smanjenje proračunskog manjka i kvantificirala njihov fiskalni učinak (v. tablica 1). Jedna od mjera za smanjenje manjkova jeste ukidanje dijela prava (naknada) zaposlenih financiranih iz Državnog proračuna.

Rashodi za zaposlene. Rashodi za zaposlene u Državnom proračunu kontinuirano se smanjuju od 22,4 mlrd. 2012. do planiranih 21,5 mlrd. kuna 2014. Planom za 2015. visina rashoda za zaposlene i dalje se smanjuje na 21,1 mlrd. kuna. Sredstva za financiranje plaća osiguravaju se općim prihodima i primicima, doprinosima te primicima od zaduživanja. U promatranom razdoblju rashodi za zaposlene se smanjuju, ali samo u dijelu dodataka plaći (za posebne uvjete rada, rad tijekom blagdana ili neradnog dana, rad u više smjena, godine staža itd.). Za sada Vlada nije revidirala i tražila smanjenja osnovne plaće zaposlenih (kroz promjene koeficijenata). To smanjenje očito je ostavljeno u naslijeđe Vladi koje će biti izabrana na parlamentarnim izborima.

Pravni temelji za smanjenje prava zaposlenih. Zakonom o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (NN 41/14) od 1. travnja do 31. prosinca 2014. zaposlenima u državnim i javnim službama je ukinuto pravo na uvećanje plaće temeljem ostvarenih godina radnog staža. Do kraja 2014. nisu dovršeni pregovori Vlade sa sindikatima za sve važeće granske kolektivne ugovore. U svrhu nastavka započelih mjera smanjenja rashoda za zaposlene Vlada je temeljem Zakona o ovlasti Vlade RH da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora (NN 115/14) donijela Uredbu o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (NN 157/14). Tom uredbom primjena Zakona o smanjenju prava produžena je do 31. ožujka 2015. Od 2012. do 2014. Vlada je Zakonom o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (NN 143/12 i 159/13) i novim prijedlogom Zakona u 2015. ukinulo isplate regresa za korištenje godišnjeg odmora i pravo na isplatu božićnice za 2015.

Fiskalni učinci provedbe Zakona o smanjenju naknada zaposlenima. Od 1. travnja 2014. ukinuto je pravo na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža, smanjene su plaće dužnosnika za 6%. Smanjeni su dodaci na plaće djelatnih vojnih osoba u sektoru obrane i dodaci za pasivna dežurstva u pravosuđu, a promijenio se i način obračuna plaća u sustavu znanosti. U 2014. navedene mjere imale su fiskalni učinak ušteda oko 359 mil. kuna (0,11% BDP-a). Međutim, povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje (s 13 na 15%) s učinkom od 251 mil. kuna (0,08% BDP-a) poništilo je dio financijskog učinka smanjenja naknada za zaposlene zbog čega je (neto) fiskalna ušteda naknada zaposlenima predviđena u iznosu od 108 mil. kuna (0,03% BDP-a). Za 2015. nije poznati fiskalni učinak ukidanja dodataka na plaću zbog ukidanja dodataka na radni staž. S druge strane u 2015. očekuje se ušteda od 350 mil. kuna zbog ukidanja regresa za godišnji odmor i božićnice. Ukupne uštede mogle bi biti veće od izvornog plana iz Programa konvergencije.

Veći naglasak na prihodnim strukturnim mjerama. Promjene dva zakona Sabor treba usvojiti po hitnom postupku kako bi stupile na snagu od 1. travnja 2015. U travnju će Vlada u sklopu Nacionalnog programa reformi Europskoj komisiji predstaviti mjere za uklanjanje proračunskih i makroekonomskih neravnoteža. Vlada je od pokretanja procedure prekomjernog proračunskog manjka više pozornosti posvećivala povećanju prihoda kroz brojne promjene poreznih propisa. Zbog već iskorištenog potencijala naplate prihoda Vladi od 2016. uglavnom ostaju na raspolaganju relativno nepopularne mjere - od uvođenja poreza na imovinu do smanjenja plaća u javnim službama i daljnjih smanjenja socijalnih prava i subvencija. Ukupna fiskalna prilagodba se smanjuje u odnosu na 2014. Smanjenja fiskalnog učinka prilagodbi su veća na strani rashoda nego na strani prihoda. U 2016. Vlada nije planirala detaljnije mjere fiskalnih prilagodbi. Te mjere bi mogle biti definirane u sklopu Novog Nacionalnog programa reformi ili pak ostavljene u mjerodavnosti novo izabrane Vlade.

Tablica 1. Mjere za smanjenje prekomjernog manjka iz Programa konvergencije RH za razdoblje 2014.-2016. (u mil. kuna i % BDP-a)

		2014.		2015.		2016.	
		mil.	% BDP	mil.	% BDP	mil.	% BDP
PRIHODNE STRUKTURNE MJERE							
1.	Povećanje prihoda od poreza na dobitke od igara na sreću	300	0,09	200	0,06		
2.	Izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža	400	0,12				
3.	Povećanja koncesijskih naknada	200	0,06				
4.	Povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu	500	0,15				
5.	Povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13 na 15%	1.600	0,48	800	0,20		
6.	Povećanje prihoda od poreza na dobit zbog oslobađanja plaćanja poreza na reinvestiranu dobit			500	0,15		
7.	Uvođenje poreza na kamate na štednju			300	0,09		
8.	Povećanje prihoda od naknade na telekomunikacijske usluge	350	0,10				
9.	Uvođenje poreza na nekretnine						
10.	Povećanje trošarina na energente	350	0,10	130	0,04	1.500	0,40
I	Ukupno prihodne mjere	3.700	1,10	1.930	0,50	1.500	0,40
RASHODNE STRUKTURNE MJERE							
1.	Smanjenje naknade zaposlenima	108	0,03	230	0,07	101	0,08
2.	Smanjenje rashoda za intermedijarnu potrošnju	657	0,20	469	0,14	499	0,14
3.	Smanjenje subvencija	1.101	0,33	300	0,09	300	0,09
4.	Smanjenje socijalnih naknade i transfera	640	0,20	385	0,10	588	0,16
5.	Smanjenje ostalih tekući i kapitalnih transfera	466	0,14	300	0,09	460	0,14
6.	Smanjenje rashoda za bruto investicije u kapital	335	0,10				
II	Ukupno rashodne mjere	3.307	1,00	1.684	0,50	1.947	0,60
III	Smanjenje rashoda izvanproračunskih korisnika	530	0,20	100	0,03		
UKUPNA FISKALNA PRILAGODBA (I+II+III)		7.537	2,30	3.714	1,00	3.447	1,00

Izvor: Program konvergencije RH za razdoblje 2014.-2016.