

AKTUALNI OSVRTI

Između čekića i nakovnja: što s plaćama financiranim iz proračuna opće države u vrijeme koronakrize?

SLAVKO BEZEREDI, VJEKOSLAV BRATIĆ, JOSIP FRANIĆ, IVICA URBAN
Institut za javne financije, Zagreb

Fiskalni učinci privremenog hipotetskog smanjivanja bruto plaća financiranih iz proračuna opće države „relativno“ su skromni (od 0,38 do 1,22% BDP-a), a posljedice zbog utjecaja na ključne ekonomske pokazatelje (BDP, proračunske prihode te posredno deficit i javni dug) mogu biti dugotrajne i velike. No, sadašnja je situacija istovremeno prijetnja gospodarstvu i javnim financijama, ali i prilika za nužno potrebne strukturne reforme, selektivne i dobro promišljene rezove te reorganizaciju i optimizaciju hrvatskog javnog sektora.

Snažni pad gospodarskih aktivnosti uslijed pandemije koronavirusa na kušnju stavlja proračune diljem svijeta, pa i hrvatskom sustavu javnih financija predstoje brojne i bolne promjene. Kao jedna od mjera ublažavanja očekivanog (vrlo vjerojatno drastičnog) rasta javnog duga, u javnosti se sve češće zagovara smanjivanje plaća u javnom sektoru. Osim zauzdavanja javne potrošnje, zagovaratelji se pozivaju i na solidarnost s poduzećima i zaposlenicima u privatnom sektoru koji već trpe znatne štete.

Premda se ovakvi zahtjevi čine racionalnima, nužno je pomno procijeniti sve pozitivne i negativne strane njihova ostvarenja, imajući u vidu i optimalnost i društvenu opravdanost te mjere. Budući da su konkretne analize do sada izostale, ovaj rad na temelju četiri hipotetska scenarija pokušava odgovoriti na ključna pitanja vezana uz kratkoročne financijske učinke i dugoročne posljedice eventualnog privremenog smanjenja bruto plaća zaposlenicima opće države.

Za procjenu izravnih financijskih učinaka korištena je baza Porezne uprave, koja pruža uvid u ključne podatke za 1,6 mil. zaposlenih osoba u Hrvatskoj, uključujući bruto plaće te glavnu djelatnost poslodavca.¹ Informacije o strukturi vlasništva institucija u kojima su osobe zaposlene nisu dostupne, pa su učinjene određene aproksimacije. Konkretno, u obzir su uzeti sljedeći odjelci (prema NKD 2007.) u kojima je pretežiti poslodavac država, odnosno proračunski i izvanproračunski korisnici:

- 72 Znanstveno istraživanje i razvoj
- 84 Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje
- 85 Obrazovanje
- 86 Djelatnosti zdravstvene zaštite
- 87 Djelatnosti socijalne skrbi sa smještajem
- 88 Djelatnosti socijalne skrbi bez smještaja.

¹ Posljednji dostupni podatci odnose se na 2018., pa su stoga prije provedbe analize sve bruto plaće uvećane za 5% kako bi se odrazio njihov rast u razdoblju 2018. – 2020.

Analiza ne obuhvaća zaposlene u javnim poduzećima i lokalnim komunalnim društvima jer te osobe nije moguće precizno identificirati u bazi podataka. No, s obzirom da bi eventualno smanjenje njihovih plaća zahtijevalo koordiniranu akciju cijelog niza institucija, ionako je teško očekivati da bi takav scenarij bio ostvariv u praksi.²

Hipotetski simulacijski scenarij R1 uključuje svih 356 tisuća zaposlenih u gore navedenim djelatnostima, dok hipotetski scenarij R2 iz scenarija R1 izuzima djelatnosti u kojima su zaposlenici angažirani u borbi s epidemijom. Riječ je o 94 tisuće zaposlenih u sljedećim razredima djelatnosti:

- 8422 Poslovi obrane
- 8424 Poslovi javnog reda i sigurnosti
- 8610 Djelatnosti bolnica.

U oba je hipotetska scenarija pretpostavljeno smanjenje bruto plaće zaposlenika po progresivnoj stopi koja je izračunata kao funkcija bruto plaće. Ta stopa za plaće do 4.500 kn iznosi 0%, nakon čega postupno raste do maksimalnog iznosa od 40% za bruto plaće iznad 36.500 kn (grafikon 1.). Rastuća stopa opravdava se načelom da osobe s nižim dohotkom troše veći dio dohotka za zadovoljenje „nužnih potreba“. Zbog toga zaposleni s najnižim bruto plaćama u ovim scenarijima snose nulti ili vrlo nizak teret. Kako bi se, međutim, mogla ostvariti određena proračunska ušteda, potrebno je jače opteretiti osobe s višim plaćama, za koje se pretpostavlja da će i, unatoč znatno većim smanjenjima bruto plaće, moći podmiriti svoje osnovne potrebe u vremenu krize. Parametri funkcije stope smanjenja (nagib krivulje i maksimalna stopa) određeni su proizvoljno, a hipotetski scenariji služe kao ilustracija. Moguće je zamisliti i brojne drukčije funkcije smanjenja bruto plaće.³

Grafikon 1. Funkcija stope smanjenja bruto plaće u scenarijima R1 i R2



Izvor: Ilustracija autora

Agregatni rezultati za hipotetski scenarij R1 prikazani su u tablici 1. Stupac „Početni scenarij“ pokazuje agregatne stavke bez promjena plaća prema kojem ukupna bruto-II plaća iznosi 42,9 mlrd. kn. Progresivnim bi rezanjem ukupna bruto-II plaća pala na 38,7 mlrd. kn, odnosno za 4,2 mlrd. kn (ili za 9,9%). Međutim, zbog smanjenja bruto plaće pali bi i prihodi od doprinosa na plaću (za 583 mil. kn), doprinosa za I. stup mirovinskog osiguranja (za 551 mil. kn) te od poreza na dohodak i prireza (za 838 mil. kn). Dakle, ušteda za proračun opće države ne bi iznosila 4,3 mlrd. kn, koliko iznosi pad ukupne mase bruto plaća, već 2,3 mlrd. kn godišnje ili oko 190 mil. kn mjesečno.

² Vjerojatno postoji određen broj zaposlenika opće države koji nisu obuhvaćeni analizom jer su njihovi poslovi klasificirani izvan odabranog skupa djelatnosti. Taj je problem djelomično umanjn obuhvaćanjem dijela zaposlenika iz privatnog sektora koji se ubrajaju u navedene djelatnosti (npr. privatne zdravstvene ustanove, privatna sveučilišta i sl.).

³ Primjerice, krivulja može biti vodoravna, što znači da se svim zaposlenicima plaća smanjuje za isti postotak.

Tablica 1. Učinci hipotetskog scenarija R1 na proračun opće države, godišnje, u mil. kn

	Početni scenarij	Scenarij R1	Razlika
	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
Broj zaposlenika		355.951	
Bruto plaća (a)	37.036	33.357	-3.679
Doprinosi na plaću (b)	5.897	5.314	-583
Bruto-II plaća (c) = (a) + (b)	42.933	38.671	-4.262
Doprinosi za I. stup MO (d)	5.638	5.087	-551
Porez na dohodak i prirez (e)	3.390	2.552	-838
Ušteda = - (c) + (b) + (d) + (e)			+2.291

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Porezne uprave

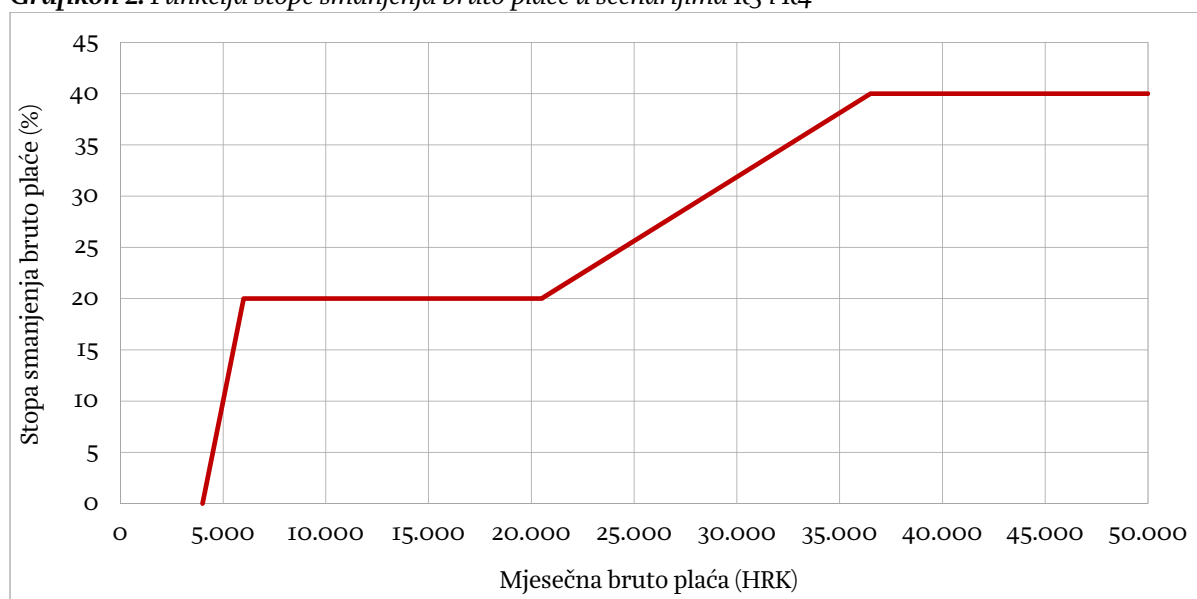
Zbog užeg obuhvata zaposlenika u hipotetskom scenariju R2 i ušteda je očekivano znatno manja (tablica 2.), pa će u proračunu opće države ostati 1,5 mlrd. kn godišnje ili 126 mil. kn mjesečno.

Tablica 2. Učinci hipotetskog scenarija R2 na proračun opće države, godišnje, u mil. kn

	Početni scenarij	Scenarij R2	Razlika
	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
Broj zaposlenika		262.195	
Bruto plaća (a)	25.953	23.522	-2.431
Doprinosi na plaću (b)	4.006	3.631	-375
Bruto-II plaća (c) = (a) + (b)	29.958	27.152	-2.806
Doprinosi za I. stup MO (d)	3.855	3.499	-356
Porez na dohodak i prirez (e)	2.379	1.818	-562
Ušteda = - (c) + (b) + (d) + (e)			+1.514

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Porezne uprave

S obzirom na relativno skromne uštede u hipotetskim scenarijima R1 i R2, uvedena su dva dodatna hipotetska scenarija (R3 i R4) koji podrazumijevaju znatno veće umanjene za zaposlenike s mjesečnom bruto plaćom do 20.050 kn. Pritom je obuhvat zaposlenika u scenariju R3 jednak onom u R1, dok scenarij R4 izuzima ranije spomenute djelatnosti bolnica, obrane te javnog reda i sigurnosti. Funkcija smanjenja slična je onoj prethodnoj, uz nekoliko razlika: između minimalne plaće i bruto plaće od 6.000 kn stopa se penje od 0 do 20%, u intervalu od 6.000 do 20.500 kn iznosi 20%, a zatim progresivno raste do maksimalnog iznosa od 40% za bruto plaće iznad 36.500 kn (grafikon 2.). Dakle, i ovdje se od rezanja zaštićuju zaposlenici s najnižom plaćom. Kako je zaposlenicima s visokim bruto plaćama već određena ogromna stopa od 40%, za ostvarenje veće ukupne uštede moguće je povećati stopu onima sa srednje visokim plaćama, što je i učinjeno u ovom scenariju. Kao i u slučaju funkcije iz grafikona 1., i ova funkcija je zadana proizvoljno i ilustrativno.

Grafikon 2. Funkcija stope smanjenja bruto plaće u scenarijima R3 i R4

Izvor: Ilustracija autora

Tablica 3., s rezultatima za scenarij R3, u odnosu na prethodne hipotetske scenarije pokazuje znatno veću uštedu u proračunu opće države od 4,9 mlrd. kn godišnje ili oko 400 mil. kn mjesečno.

Tablica 3. Učinci hipotetskog scenarija R3 na proračun opće države, godišnje, u mil. kn

	Početni scenarij	Scenarij R3	Razlika
	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
Broj zaposlenika		355.951	
Bruto plaća (a)	37.036	29.506	-7.530
Doprinosi na plaću (b)	5.897	4.698	-1.199
Bruto-II plaća (c) = (a) + (b)	42.933	34.204	-8.729
Doprinosi za I. stup MO (d)	5.638	4.497	-1.141
Porez na dohodak i prirez (e)	3.390	1.885	-1.505
Ušteda = - (c) + (b) + (d) + (e)			+4.884

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Porezne uprave

Hipotetski scenarij R4 iz tablice 4. u kojem su isključene djelatnosti bolnica, policije i vojske, rezultirao bi uštedom od 3,4 mlrd. kn godišnje ili 280 mil. kn mjesečno.

Tablica 4. Učinci hipotetskog scenarija R4 na proračun opće države, godišnje, u mil. kn

	Početni scenarij	Scenarij R4	Razlika
	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
Broj zaposlenika		262.195	
Bruto plaća (a)	25.953	20.792	-5.160
Doprinosi na plaću (b)	4.006	3.209	-797
Bruto-II plaća (c) = (a) + (b)	29.958	24.002	-5.957
Doprinosi za I. stup MO (d)	3.855	3.092	-762
Porez na dohodak i prirez (e)	2.379	1.331	-1.048
Ušteda = - (c) + (b) + (d) + (e)			+3.350

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Porezne uprave

Ukratko, simulirana su dva „manje restriktivna“ (R1 i R2) te dva „restriktivnija“ (R3 i R4) hipotetska scenarija, sa snažnijim smanjenjem plaća koje se financiraju iz proračuna opće države. Scenariji R1 i R3 obuhvaćaju 356 tisuća zaposlenih u djelatnostima u kojima je pretežiti poslodavac država (bez zaposlenih u javnim poduzećima i lokalnim komunalnim društvima), odnosno 262 tisuće zaposlenih u scenarijima R2 i R4 (jer ne uključuju 94 tisuće zaposlenih u djelatnostima obrane, javnog reda i sigurnosti te zdravstva). Tablica 5. rezimira fiskalni učinak hipotetskog umanjenja plaća za proračun opće države u različitim scenarijima.

Tablica 5. Fiskalni učinci hipotetskih scenarija R1-R4 na proračun opće države

Scenarij	Godišnja ušteda		Mjesečna ušteda
	Iznos (u mil. kn)	% BDP-a	Iznos (u mil. kn)
R1	2.291	0,57	191
R2	1.514	0,38	126
R3	4.884	1,22	407
R4	3.350	0,84	279

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Porezne uprave; DZS (za podatak o BDP-u u 2019.)

Potrebno je naglasiti kako se svi hipotetski simulacijski scenariji odnose na umanjenje bruto plaće, odnosno oporezivog dijela plaće. Dakle, nisu razmatrana eventualna umanjenja raznovrsnih neoporezivih primitaka tj. dijela plaće kao što su npr. prigodne nagrade, troškovi prijevoza i dnevnice. Naravno, određene bi se uštede mogle ostvariti i smanjivanjem ovih stavaka, pri čemu će do određenog pada proračunskih rashoda doći i automatski uslijed koronakrize.⁴

Za zaposlenike iz hipotetskih scenarija R1 i R3 (širi obuhvat) podatci iz baze Porezne uprave govore da su ukupni neoporezivi primitci vezani uz rad u 2018. iznosili oko 2,8 mlrd. kn, od čega se oko 46% odnosilo na naknade troškova prijevoza, a 27% na prigodne nagrade (regres, božićnica i sl.). Tablica 6. u Dodatku prikazuje iznose po stavkama.

⁴ Primjerice, kako mnogi zaposlenici rade od kuće, nema potrebe za plaćanjem troškova prijevoza. Nadalje, otkazana su ili za bolje dane odgođena brojna službena putovanja.

Pretpostavljeni scenariji i simulacije ukazuju kako su čak i uz pomalo „drakonske“ rezove plaća u općoj državi učinci relativno skromni, posebice imajući u vidu znatna sredstva koja su potrebna za pomoć privatnim poduzećima. Osim toga, pri izračunu nije uzet u obzir cijeli niz popratnih učinaka koji bi mogli umanjiti ili čak potpuno eliminirati projicirane uštede. S obzirom na kompleksnost situacije u kojoj se cijelo društvo trenutačno našlo, takve neizravne učinke nemoguće je precizno kvantificirati, no ne smije ih se ni zanemariti. U nastavku izdvajamo neke od ključnih činjenica i možebitnih popratnih učinaka o kojima bi Vlada trebala dobro promisliti prije bilo kakvih *ad hoc* smanjenja plaća zaposlenih u općoj državi:

- Mnogi pojedinci iz privatnog sektora koji već jesu, ili će tek biti pogođeni posljedicama ovog gospodarskog zastoja, u narednim će mjesecima uvelike ovisiti o dohotku ostalih članova obitelji. U velikom broju kućanstava dohodak se ostvaruje od zaposlenja i u privatnom i u javnom sektoru te bi smanjenje plaća iz proračuna opće države dodatno otežalo ionako tešku situaciju u kojoj se brojne obitelji nalaze. Ono što se nekome može činiti kao solidarnost, drugome je samo dodatno produbljenje agonije, pa druge zemlje trenutno ne samo da ne razmišljaju o smanjenju primanja kućanstava, nego traže optimalne načine za ublažavanje šoka onima koji su već suočeni sa smanjenjem primanja.
- Umanjenje raspoloživog dohotka smanjenjem plaća financiranih iz proračuna opće države u aktualnoj bi situaciji moralo rezultirati i dodatnim padom potrošnje i, općenito, agregatne potražnje, te posljedično i snažnijim padom BDP-a te proračunskih prihoda. Time bi stvarne proračunske uštede zbog izravnih i neizravnih učinaka umanjivanja plaća zaposlenih u općoj državi bile mnogo manje od prikazanih, pri čemu nije nerealno očekivati dijametralno suprotan učinak od priželjkivanog.
- Smanjenje plaća koje terete proračun opće države u najboljem bi scenariju umanjilo ionako drastičan porast javnog duga za svega 1,22% BDP-a godišnje (tablica 5.). U situaciji kad svi međunarodno relevantni kriteriji i nautci o kontroli javnog duga padaju u vodu, treba dobro promisliti vrijedi li zbog takvih ušteda riskirati smanjivanje proračunskih prihoda i dodatnu ekspanziju javnog duga. Ako se Vlada, pak, pod svaku cijenu javni dug odluči držati pod kontrolom, onda je u tu svrhu bolje pronaći druge proračunske stavke.
- Najveći dio tereta novonastalog javnog duga u budućnosti će najvjerojatnije pasti na javni sektor, pa se može govoriti o „odgođenoj solidarnosti“. Naime, oživljavanje posrnulog gospodarstva teško je zamisliti uz bilo kakva povećanja poreza i drugih nameta te će biti potrebni snažni zahvati na rashodnoj strani proračuna, pri čemu će, kao i u prošloj krizi, smanjenje mase plaća u javnom sektoru prije ili kasnije doći na dnevni red.
- Ako plaće, koje bi eventualno bile smanjene tijekom ove krize, nakon završetka pandemije ne bi bile vraćene na početnu razinu, sadašnje bi kolektivno rezanje svakoj budućoj vlasti olakšalo zadržavanje *status quo*, odnosno neprovođenje znatnijih strukturnih reformi. Upravo to se je dogodilo tijekom prošle recesije. Nažalost, do sada nije bilo političke volje za reforme, a upravo bi ova kriza mogla poslužiti kao savršen okidač za takve rezove. Dakle, umjesto *ad hoc* rezanja, „pametnije“ bi i efikasnije bilo napraviti selektivne, ali dobro promišljene rezove.
- Mnogi vrijedni poslovi u javnoj upravi i administraciji već su ionako slabo plaćeni, što je tijekom godina rezultiralo negativnom selekcijom, odnosno odljevom visokoobrazovanog stručnog kadra čija su mjesta silom prilika popunjavale manje kompetentne osobe. Daljnja smanjenja plaća dodatno bi snizila efikasnost javnog sektora i kvalitetu javnih usluga. U dugom roku to bi dovelo do dodatnog pada povjerenja u državne institucije, što je suprotan učinak od onog kojim licitiraju zagovaratelji trenutnog smanjenja plaća u javnom sektoru. Imajući u vidu probleme glomaznog i neefikasnog javnog sektora u Hrvatskoj, nedvojbeno je moguće (a i potrebno) kroz dobro osmišljenu reorganizaciju i optimizaciju povećati iznose plaća u javnom sektoru uz istodobno smanjenje ukupne mase plaća.

Na kraju, prije eventualnog provođenja ove mjere ne smije se previdjeti njihov utjecaj na potrošnju i agregatnu potražnju, BDP i proračunske prihode. Posredno to znači i donošenje što bržih odluka o smjeru u kojem se namjerava ići s deficitom i javnim dugom. No, s koronavirusom ili bez njega, i dalje su nam neophodne dugo odgađane strukturne reforme, selektivni, ali dobro promišljeni rezovi te reorganizacija i optimizacija cjelokupnog javnog sektora. Vlada će odlučiti u kojem će smjeru ići, a valja se nadati da bi joj ova analiza mogla poslužiti kao početni orijentir.

Dodatak

Tablica 6. Neoporezivi primitci u 2018. za zaposlenike iz hipotetskih scenarija R1-R4, u mil. kn

		Scenariji R1 i R3	Scenariji R2 i R4
17	Dnevnice za službena putovanja i naknade za korištenje privatnog automobila u službene svrhe	222	190
18	Naknade za korištenje privatnog automobila u službene svrhe, do propisanog iznosa	73	70
19	Naknade troškova prijevoza na posao i s posla mjesnim i međumjesnim javnim prijevozom	1.257	906
20	Potpore zbog invalidnosti radnika do propisanog iznosa, potpore za slučaj smrti radnika, itd.	63	40
21	Dar djetetu do 15 godina starosti, do propisanog iznosa i potpore za novorođenče, do propisanog iznosa	97	66
22	Prigodne nagrade, do propisanog iznosa (božićnica, naknada za godišnji odmor i sl.) za tekuće porezno razdoblje	756	528
23	Dnevnica za rad na terenu, do propisanog iznosa	101	19
25	Naknade za odvojeni život od obitelji, do propisanog iznosa	9	3
60	Nagrade radnicima za navršene godine staža, do propisanih iznosa	94	64
61	Prigodne nagrade, do propisanog iznosa (božićnica, naknada za godišnji odmor i sl.) za prethodna porezna razdoblja (naknadne isplate)	12	10
63	Novčane nagrade za radne rezultate i drugi oblici dodatnog nagrađivanja radnika (dodatna plaća, dodatak uz mjesečnu plaću i sl.)	77	74
	Ukupno	2.762	1.971

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Porezne uprave