



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

АНАЛИЗЕ, СТАВОВИ И ПРЕДЛОЗИ

**ПЛАТНИ РАЗРЕДИ И ЗАПОСЛЕНОСТ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ
СРБИЈЕ: ОД НЕДОВРШЕНЕ РЕФОРМЕ ДО ОДРЖИВОГ
СИСТЕМА**

4. јул 2019. године

САДРЖАЈ

РЕЗИМЕ	3
1. УВОД.....	7
2. ПЛАТНИ РАЗРЕДИ.....	11
2.1. Преглед платних разреда у државном сектору Србије	11
2.2. Међународна искуства.....	18
2.3. Наставак реформе: како даље?.....	21
3. ЗАПОСЛЕНОСТ.....	28
3.1. Динамика запослености у дужем периоду.....	28
3.2. Где смо данас?	30
3.3. Наредни кораци	34

РЕЗИМЕ

Уређен систем зарада и запослености у јавном сектору један је од основних стубова на којима почива функционална држава – а у Србији тај систем не постоји. Функционалну државу не дефинишу само финансијска стабилност и уравнотежен буџет, већ и њена способност да грађанима обезбеди приступ квалитетним услугама јавног сектора (здравство, просвета, безбедност, судство), изграђену инфраструктуру, добре законе који се доследно спроводе, очувану животну средину, ефикасну администрацију. Да би држава све ове важне задатке испунила, кључно је да располаже одговарајућим бројем запослених који су мотивисани да раде и имају потребне квалификације – тј. да има уређен систем зарада и запослености. Ако тај систем није постављен на прави начин ни држава не може да функционише добро. Друга страна ове релације је у томе што унапређење система зарада и запослености у општој држави има позитивне утицаје на квалитет живота свих грађана, па би због тога Влада овој реформи морала да се посвети много озбиљније него до сад. Систем зарада и запослености у јавном сектору у Србији тренутно није добро уређен, а могло би се слободно рећи и да је хаотичан. На то непосредно указују мањак квалификованих запослених у важним деловима јавног сектора (здравство, инспекцијске службе, управљање инвестиционим пројектима), огромне разлике у платама на истим пословима у различитим деловима јавног сектора, а исто то види се и посредно, кроз велики број неуједначених прописа који регулишу ову област и веома низак квалитет основних услуга које држава пружа својим грађанима. На свим релевантним међународним листама које оцењују квалитет здравства, просвете, инфраструктуре, које мере распрострањеност корупције и др. Србија је по правилу међу најлошије оцењеним европским земљама.

Реформа зарада и запослености јесте велики стручни и политички изазов, али је највећи број европских земаља био у стању да на тај изазов успешно одговори. Уређење зарада и запослености у општој држави једна је од најкомплекснијих реформи. Да би се систем плата довео у ред потребно је пронаћи добре односе између зарада у пословима који се веома разликују (наставник, полицајац, администрација), једнако вредновати истородна занимања, а затим у оквиру појединачних сектора препознати кључне позиције које је потребно адекватно платити дефинисањем довољно широког распона од најниже до највише зараде. Једнако тешко је одредити одговарајући број и структуру запослених. То би на конкретном примеру здравства значило да се држава стратешки определи за модел здравствене заштите који јој одговара, па то онда претвори у оперативан план којим би се дефинисао потребан број медицинског и немедицинског особља, географски распоред и величину установа примарне, секундарне и терцијарне здравствене заштите, број и врсту лекара специјалиста и друго. Олакшавајућа околност стручног дела ове реформе је у томе што је највећи број европских земаља већ уредио свој систем зарада и запослености тако да Србија може да користи репере и искуства упоредивих земаља (добар део препорука Фискалног савета и јесте настао из компаративних анализа). Међутим, главни изазов ове реформе није њен стручни део – ту постоје задовољавајући капацитети у државној управи који с тим могу да се носе (мада је остало још доста посла). Проблеми с којим Влада годинама не може да се избори су политичке природе. Да би се систем зарада и запослености у општој држави уредио поребно је да се надвладају интереси и притисци најмоћнијих синдиката и да се престане са доношењем популистичких одлука – што је, по свему судећи, главни разлог због ког ова важна реформа још увек није спроведена.

Иако се још од 2014. најављује спровођење реформе зарада и запослености, одређене мере које је Влада спроводила од тад додатно су погоршале лошу ситуацију. Реформа зарада и запослености на агенди је Владе још од краја 2013. године. Међутим, уместо очекиваних побољшања, у међувремену је дошло само до додатног урушавања система услед ад хок повећања зарада по појединачним министарствима (која се спроводе од 2016. године) и продужавања мере забране запошљавања (која је требало да се заврши још 2015. године). Повећања зарада по појединачним деловима јавног сектора у претходне четири године вршено је без објективних критеријума, односно тако да основни критеријум за повећање плате буде припадност одређеном министарству или институцији, а не вредновање посла коју запослени обавља. Тако се дошло до апсурдне ситуације да рачуновођа у МУП-у у претходне четири године добије повећање зараде од 28%, а рачуновођа у Министарству пољопривреде од 12% – иако оба запослена раде исти посао код истог послодавца (државе). Слично томе, вишегодишња забрана запошљавања не само што је замрзла постојећу лошу структуру запослености, већ је и додатно повећала мањак запослених на неким кључним позицијама јавног сектора природним одласком запослених у пензију уз ниске стопе замене (лекари, порески инспектори и друго).

Најновије одлагање увођења система платних разреда направиће додатну штету, и можда најављује да је Влада од реформе зарада потпуно одустала. Иако реформу плата у општој држави од самог почетка процеса (2013. године) прати пробијање дефинисаних рокова, све до скоро није постојала сумња у одређење Владе да ову важну реформу спроведе. Међутим, догађаји из претходних пола године указују на то да се од ове реформе можда у потпуности одустаје. Тако је 8. децембра 2018. у последњи час измењен део Закона о систему плата у јавном сектору (из децембра 2017.) којим је било предвиђено да се систем платних разреда примењује од 1. јануара 2019. године. Овом изменом законски рок за почетак примене платних разреда померен је на 1. јануар 2020. и тиме је било омогућено ад хок повећање зарада запослених у јавном сектору у 2019. години. Недуго потом, Влада је припремила Нацрт Фискалне стратегије за 2020. који предвиђа да се увођење система платних разреда помери још даље у будућност, на средину 2020, без објашњења због чега је дошло до новог одлагања. Померање рока на средину 2020. значи да ће се и крајем 2019. спровести још једно популистичко ад хок повећање зарада по секторима опште државе без јасних критеријума – што ће додатно удаљити Србију од уређеног система зарада у општој држави. Дакле, иако технократски део Владе годинама ради на увођењу објективних параметара за увођење јединственог система плата у општој држави, изгледа да у Влади увек на крају превлада став да се повећање зарада у општој држави настави по политичким приоритетима – и питање је да ли постоји воља да се то у догледно време промени.

Још већа опасност од одустајања од реформе је усвајање лошег система платних разреда који би „зацементирао“ постојећи неуређен систем зарада. Реформа система платних разреда јесте у почетку замишљена на добрим принципима. Међутим, временом је дошло до дерогације ових принципа (и то не само због паушалног повећања зарада појединачним секторима државе које траје од 2016. године). Наиме, прављени су уступци најмоћнијим синдикатима приликом утврђивања коефицијената зарада (просвета); планиран је сувише узак распон од најниже до највише зараде (који би ишао на руку највећем броју запослених у јавном сектору, али не би оставио простор за награђивање мањег броја најстручнијих запослених); направљен је велики број секторских изузетака из јединственог закона (полиција, војска, функционери); планирано је да не постоји прелазни период између садашњег стања и новог система платних разреда – што заправо значи да ће нови систем бити

веома близак постојећем лошем стању; минимална зарада подизана је преко раста продуктивности привреде и друго. Фискални савет у овој студији (још једном) даје економске аргументе и принципе, као и конкретне препоруке, на основу којих би требало реформисати систем зарада у општој држави. Уколико Влада није у стању да то уради у складу са добром економском праксом, онда би најбоље било да од читаве реформе одустане. Увођење лошег система платних разреда само ће „зацементирати“ постојеће хаотично стање и отежати будуће стварне реформе.

Запослени у општој држави требало би да буду једнако плаћени за исти рад, што значи да се у јединствени систем платних разреда морају укључити сви сектори опште државе. Један од основних принципа уређења система зарада јесте да сви запослени у држави буду равноправни, тј. да исти, генерички, послови буду једнако плаћени код свих буџетских корисника. Да би овај принцип могао да се поштује неопходно је да сви запослени у општој држави уђу у јединствени систем платних разреда. То, међутим, тренутно није случај. Око 20% запослених у општој држави тренутно је ван система платних разреда (полиција, војска, функционери), што није случај у другим европским земљама које су систем зарада у јавном сектору уредиле (Словенија, Румунија). У плановима Владе најављено је да ће сектор безбедности ући у јединствени систем платних разреда током 2019,¹ али ове најаве нису претерано кредибилне и пракса их демантује. Уместо уједначавања са остатком државе, Уредбом о платама полицијских службеника новембра 2018, усвојени су коефицијенти за полицијске службенике који су изван општег Закона. Постојање оваквих изузетака не само да обесмишљава принцип јединственог система платних разреда за све запослене, већ представља опасан преседан на основу ког би и други, тренутно укључени, сектори државе који би могли бити незадовољни новим системом плата могли због „специфичности“ својих послова да траже изузеће из јединственог Закона.

Ако Влада жели да задржи најквалитетније људе у јавном сектору потребан је довољно широк распон зарада – што тренутно није случај нити се планира. Просечна зарада у општој држави тренутно је око 20% виша него у приватном сектору, али је распон зарада за највећи део јавног сектора релативно мали – лекар специјалиста у Србији има само три пута већу плату од најниже плате неквалификованог радника. То за последицу има да је јавни сектор у Србији атрактиван радницима са просечним и исподпросечним квалификацијама (који би били продуктивнији у приватном сектору), а дестимулативан за најстручније и најпотребније запослене који онда јавни сектор напуштају. Ово је један од кључних разлога ниског квалитета услуга које пружа држава, али у исто време иде на руку убедљивој већини запослених у јавном сектору – и самим тим ће бити потребна снажна политичка воља да се промени. Међународна пракса показује да је најчешћи распон између најниже и највише зараде у европским земљама 1:12. У Србији је новим Законом о систему плата у јавном сектору дефинисан распон између најнижег и највишег коефицијента за зараде од 1:7,5, што само по себи не би био толики проблем (будући да су из јединственог система зарада тренутно искључени руководиоци на најодговорнијим позицијама). Проблем је у томе што је основица са којом би се множили прописани коефицијенти планирана сувише ниско – на нивоу који је тек нешто изнад половине минималне зараде. То практично значи да су најнижи коефицијенти (у распону 1 до 2) бесмислени јер би сви запослени са овим коефицијентима примали исту, минималну зараду, а стварни распон између најниже и

¹ Чак је и Законом о систему плата у јавном сектору предвиђено да се секторски закони који уређују плате у полицији и војсци ускладе са кровним законом до краја 2019. године – члан 39. Закона.

највише зараде у држави не би био 1:7,5 већ приближно 1:4, што је испод сваког европског стандарда.

Основица за зараде требало би да буде блиска минималној заради, што повлачи и друге промене – дуже време прилагођавања и нове преговоре за коефицијенте у просвети. Фискални савет оцењује да је кључан део реформе система зарада то да се основица за зараде пропише на нивоу блиском минималној заради. Само тако ће се добити довољно добри распони зарада у оквиру којих ће моћи да са адекватно плате најстручнија и најодговорнија радна места у земљи. То би онда значило велики и потребан заокрет у садашњем управљању зарадама у јавном сектору и морало би да подразумева и неке додатне промене. Пре свега било би потребно дуже време прилагођавања на нови систем – најмање три до пет година. У том периоду, плате најстручнијих запослених у држави расле би по стопи од преко 10% годишње, док би се плате запослених са просечним квалификацијама (које су већ знатно изнад плата у приватном сектору) индексирале само са стопом инфлације. Друга важна промена у односу на садашњи систем је корекција коефицијената у просвети наниже. Наиме, синдикати у просвети су се изборили за релативно високе коефицијенте у тој делатности, што би (уколико се усвоји предлог Фискалног савета да основица буде блиска минималној заради) значило да просечна плата наставника у средњој школи буде око 100.000 динара, тј скоро два пута већа од просечне плате у земљи, што није забележен случај у упоредивим земљама Европе.

Укидање забране запошљавања у јавном сектору било је потребно и неминовно, али само овом мером не решава се проблем лоше структуре запослености у општој држави. Замрзавање запошљавања уведено је као привремена мера крајем 2013, са првобитним роком трајања до краја 2015. године (који је после тога четири пута продужаван). Идеја ове мере била је да се остваре фискалне уштеде смањивањем броја запослених у општој држави тако што би већи број људи одлазио у пензију него што би био замењен новим запосленим. Међутим, проблем са овом мером био је у томе што је она по дефиницији неконтролисана, јер су у пензију одлазили и запослени који су вишак, као и запослени који су потребни. Због тога је забрана не само замрзла наслеђену, лошу, структуру запослености у јавном сектору, већ је после више година њене примене додатно повећала проблеме – будући да је утицала на повећање броја уговора о раду на одређено време и на велики недостатак кадрова у појединим деловима система јавне управе. Фискалном стратегијом за 2020. годину најављено је укидање забране запошљавања тј. прелазак на нов, флексибилнији начин контроле запошљавања. Одлука Владе да напусти модел забране запошљавања јесте била потребна, и могло би се слободно рећи изнуђена, будући да је у току шеста година њене примене иако су првобитни планови предвиђали да траје свега две године. Проблем који, међутим, у међувремену није решен је то што држава и даље нема прецизне анализе које би показале колико запослених по различитим секторима (и институција у оквиру њих) и са којим квалификацијама јој је потребно. Без тога, укидање забране запошљавања може бити само први корак који ће омогућити попуњавање најкритичнијих мањкова, али неће сама по себи довести до одрживог управљања бројем запослених у јавном сектору нити до побољшања структуре запослености (отпуштање вишкова и запошљавање потребних запослених са одговарајућим квалификацијама).

У наредних годину дана потребно је направити прецизне планове броја и структуре запослених у складу са објективним потребама државе. Након укидања забране запошљавања потребно је у што краћем року систем увести у одрживо стање у ком би управљање кадровима поново требало да почива на основним алатима –

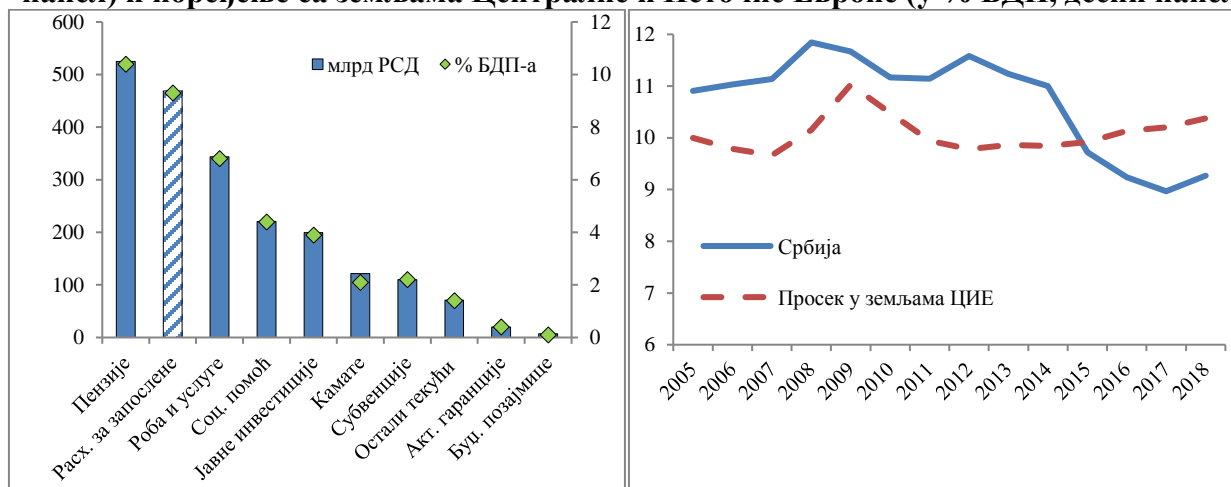
систематизацијама и кадровским плановима појединачних државних институција. Да би овакав систем успешно функционисао потребно је напакон да се све систематизације и кадровски планови уреде на основу детаљних функционалних анализа потребног броја (и квалификација) запослених за све сегменте опште државе. Ова важна активност најављује се на сваких неколико година у последње две деценије (последњи пут усвајањем Стратегије реформе јавне управе 2014. године), али до данашњег дана није урађена. Наредних годину дана зато ће бити кључно да се све те анализе заврше, јер управљање бројем запослених у општој држави не може да почива на садашњим провизорним плановима појединачних буџетских корисника који немају објективну проверу – баш као што није могла да почива ни на систему забране запошљавања у претходним годинама.

Можда и најважнији предуслов за уређење система зарада и запослености је објављивање регистра свих радних места са припадајућим примањима запослених. Проблеми са објављивањем свеобухватног регистра запослених у општој држави можда су најбоља илустрација свих странпутица у реформи система зарада и запослености из претходних година. Након што је још на почетку процеса реформи (крај 2013. године) било најављено објављивање оваквог регистра, у јануару 2014. појавили су се на сајту Министарства финансија први подаци о броју запослених у државним органима са средствима исплаћеним за њихове зараде. Ови подаци, међутим, били су непотпуни (обухватили су само мањи део запослених у општој држави) и нису садржавали довољно информација о структури запослености и платама за појединачна радна места. Оно што је било поражавајуће је заправо то што појављивање једног оваквог регистра није било искоришћено као основа за његово даље унапређење, већ су уместо тога, средином 2015. и ови подаци престали да се објављују. Транспарентно приказивање броја запослених и њихових примања кључно је да се виде све нерационалности и нелогичности постојећег система, што је предуслов да се оне исправе. Због тога би до краја 2019. године требало започети редовно објављивање детаљних и поузданих података о броју запослених (стално и привремено запослених), масама основних зарада и додацима на зараде у читавој општој држави. У следећем кораку, почетком 2020, требало би отпочети са објављивањем дезагрегираних података који би, по узору на друге европске земље, садржали информације о свим примањима запослених по појединачним радним местима и институцијама.

1. УВОД

Зараде и запосленост у државном сектору имају значајне економске и социјалне импликације. Држава је највећи послодавац у привреди Србије – у њој ради готово пола милиона људи, што је близу четвртине укупне регистроване запослености у Републици Србији. За зараде у буџетском сектору годишње се издваја око 9% БДП-а, што их чини највећим буџетским расходом, одмах након расхода за пензије (Графикон 1, леви панел). Управљање трошковима рада у државном сектору, следствено, има снажне импликације не само на фискални резултат земље, већ и на свеопште друштвено благостање, привредни раст и развој. Србија се све до отпочињања фискалне консолидације године (2014. године) налазила међу европским рекордерима у погледу висине ових буџетских расхода (Графикон 1, десни панел). Данас је слика другачија – Србија већ четири године за зараде запослених у државном сектору издваја чак и нешто мање него упоредиве земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Укупни трошкови за запослене у државном сектору више нису извор фискалних и макроекономских проблема и сада се као највећи изазов поставља објективно вредновања рада и унапређење ефикасности јавне управе. Пред Владом остају важни изазови: дугорочно одржавање расхода за зараде на достигнутом нивоу и повећање квалитета услуга које јавни сектор пружа становништву и привреди. То је могуће постићи кроз реформу система платних разреда и увођење одговарајућег модела за управљање бројем и структуром запослености.

Графикон 1. Релативни значај расхода за запослене у буџету Србије (2018, леви панел) и поређење са земљама Централне и Источне Европе (у % БДП, десни панел)



Извор: Министарство финансија (за Србију), Еуростат (за друге земље)

Србији су потребни другачији приступи приликом одређивања зарада и броја запослених у државном сектору. Уређење система зарада представља део реформе јавне управе чији је основни циљ да се буџетске плате одређују на правичнији начин. Досадашњи начин исплате зарада је нетранспарентан, дестимулативан, подешен је према мање квалификованим и стручним пословима и прети да уруши преостале делове јавне управе од којих зависи држава (здравство, просвета, законодавство, администрација итд). Други важан правац јесте измена оквира за запошљавање у државном сектору. У државном сектору треба унапредити структуру запослености, што претпоставља више запослених у појединим угроженим деловима система (здравство, на пример) и задржавање или смањење броја запослених у другим деловима система. Претходна два реформска задатка међусобно су повезана: брзина достизања одговарајућих односа између зарада и правичност у вредновању

рада зависи од начина на који ће се управљати бројем и структуром запослених. Од начина решавања тих изазова зависи колико ће Србија напредовати у годинама и деценијама које следе, у друштвеном и привредном смислу. Због свега наведеног, Фискални савет се питањима зарада и запослености у државном сектору бави практично од свог оснивања. Сва важна системска питања и даље су актуелна, седам година након прве анализе (за више детаља видети Оквир 1).

Оквир 1. Зараде и запосленост у државном сектору Србије – кратка ретроспектива анализа и извештаја Фискалног савета

Прву детаљнију анализу неадекватног управљања зарадама и запосленошћу у државном сектору Србије изнели смо у студији *Препоруке за фискалну консолидацију 2012-2016*. (објављена у мају 2012. године). У њој смо указали на то да зараде у јавном сектору расту осетно брже него продуктивност привреде и зараде у привредном сектору. Оваква динамика била је последица компликованог система обрачуна плата али и одсуства контроле при њиховој исплати. Систем је био додатно усложњен непостојањем елементарних евиденција (о броју институција које чине државни сектор и броју људи који у њима ради). Нормативни оквир је био под великим утицајем дискреционих одлука (а не системских решења), услед чега су повећања зарада била арбитрарна и селективна (фаворизовале су се само одређене групе радника – оне са најутицајнијим синдикатима). У поменутом извештају понудили смо два правца решавања уочених слабости: на кратак рок, замрзавање плата и отпуштање очигледних вишкова, а на средњи и дуг рок израду секторских студија и функционалних анализа које би омогућиле спровођење дубинских реформи кључних државних система (здравства, образовања, пореске администрације и др). Промене су изостале, услед чега су много крупнији резони морали да се праве само неколико година касније (2013. уведена забрана запошљавања, 2014. плате законски смањене за 10%).

У наредним годинама кључни проблеми нису решавани, а неке неравнотеже су додатно продубљиване. Тако је, рецимо, неодмереним повећањем минималне зараде повећавана компресија зарада у државном сектору, субјективним секторским повећањима зарада повећавани су диспаритети између сектора, забрана запошљавања довела је до осетног смањења потребног броја запослених у неким секторима и слично. Фискални савет је наставио активно да се бави овим темама, услед чега су анализе система зарада и запослености у државном сектору биле делови неколико анализа и редовних извештаја. Најдетаљнију, посебну студију објавили смо у јуну 2018. године (*Зараде у државном сектору: стање и смернице за реформу*). У њој смо анализирали постојећи систем указујући на кључне проблеме, и то не само из економског већ и из правног угла (детаљно смо анализирали секторску нормативу, основице и коефицијенте). Посебну пажњу посветили смо тада новим Владином плановима за реформу платних разреда и забрани запошљавања, секторским паритетима плата и др. Након детаљне анализе тренутног стања и секторских диспаритета у погледу зарада и запослености, дали смо препоруке за трајно уређење система, по угледу на упоредиве земље Централне и Источне Европе. Многе основне поруке се понављају и у овом извештају. Сада се, у светлу досадашњих мера, најава и пропуста, додатно трудимо да предлоге учинимо што је могуће практичнијим и оперативнијим.

Имајући досадашње искуство у виду, несхватљиво је да се толико важни елементи функционисања државе препуштају стихiji и да се реформе непрекидно

одлажу. Проблем је изузетно важан, о њему постоје детаљне анализе, а и Влада се више пута обавезивала на његово решавање у стратешким документима (Фискална стратегија) и у аранжманима са ММФ-ом. Стога и овим документом Фискални савет жели да убрза промене и да укаже не могуће реформске правце. Посматрајући дужи рок и затечено стање, дошли смо до закључка да је систем плата хаотичан (заснива се на стотинама прописа, основица и коефицијената), а систем запошљавања или неконтролисан (у „добрим“ временима, тј. периодима уравнотежених јавних финансија) или пререгулисан (када је морало да се штеди). Оцењујемо да је сада одличан тренутак да се обе структурне аномалије (зараде и запосленост) исправе – за то има буџетског простора а мере нису превише захтевне и немају израженије социјалне и политичке импликације. У овој анализи, уз навођење неких елемената регулаторног оквира и преглед досадашњих исхода, највећу пажњу поклањамо могућим конкретним променама у економској политици у овој и следећој години.

Анализирамо буџетски сектор, али не и државна предузећа. На крају увода још једна напомена. У јавности се често истиче да „јавни сектор“ има превише запослених. Наше анализе показују да је овај закључак углавном тачан за јавна и државна предузећа, али не и за запослене које финансирају буџети Републике и локалних самоуправа (тзв. буџетски или државни сектор). Изазовима у државним предузећима смо се бавили у посебним анализама, чинићемо то и убудуће, а сада смо усмерени на зараде и запосленост у буџетским институцијама и органима (здравство, просвета, полиција, војска, администрација и слично – видети Оквир 2). Дакле, ова анализа покрива запослене чије се зараде финансирају из буџета.

Оквир 2. Обухват државног сектора и неке методолошке напомене

Државни сектор користимо као синоним за оно што међународно призната методологија у области јавних финансија дефинише као сектор опште државе (енгл. *general government*). Он је састављен из институција централног републичког буџета (министарстава са корисницима њихових средстава, државних органа, агенција), аутономне покрајине и локалног нивоа власти (АПВ, градови и општине), фондова обавезног социјалног осигурања (РФЗО, ПИО, НСЗ) и специфичних јавних предузећа која се редовно (делом или у потпуности) финансирају из буџета (ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“). Јавна предузећа која се не финансирају редовно из буџета, већ остварују приходе обављањем своје пословне делатности (ЕПС, ЕМС, Србијагас и сл.), по дефиницији нису део ужег државног сектора.

Два су званична извора података о броју запослених у државном сектору – Централни регистар организација обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО) и Републички завод за статистику (РЗС). Оба извора укључују све типове радног односа, што значи да осим стално запослених посматрају и друге видове радног ангажовања (запослене по основу уговора на одређено и привремено-повремене послове). Будући да постоје одређене методолошке разлике између ове две евиденције, јавља се и разлика у укупном броју људи у државном сектору – према РЗС у државном сектору ради 460.000 људи, према ЦРОСО 480.000 људи. Податке ЦРОСО базе користићемо када анализирамо тренутно стање јер дају довољно детаљан секторски приказ. Ова серија је, ипак, релативно кратка (2013-2018) услед чега за анализу дугорочних трендова запослености користимо податке РЗС.

2. ПЛАТНИ РАЗРЕДИ

2.1. Преглед платних разреда у државном сектору Србије

Увођење платних разреда у Србији формално је отпочело 2006. године, прописивањем јединствене матрице коефицијената за мали део запослених – државне службенике. Доношењем Закона о платама државних службеника и намештеника 2006. године платни разреди су први пут уведени у домаћу правну регулативу. Овим актом је за један део јавног сектора – за око 40.000 државних службеника и намештеника – уведен нов начин вредновања рада и обрачуна зарада. То је у пракси значило да ће сваки запослени, у зависности од сложености посла, захтеваног знања и одговорности на конкретном послу (што се вреднује кроз вредност коефицијента) бити распоређен у одговарајући платни разред. Коефицијент се множи основицом која се сваке године дефинише Законом о буџету и тај производ представља износ основне зараде државног службеника или намештеника.

Први закон имао је добре нове елементе – одговарајући распон између зарада и критеријуме за напредовање. Систем платних разреда базира се на мерењу сложености и захтевности послова у јавном сектору и државе га уведе с циљем да се омогући правично рангирање радних места. У идеалном случају, платни разреди пружају могућност једнаког вредновања истих послова и неједнако вредновање различитих послова. При томе, распон између највише и најниже зараде треба да буде довољно висок како би се најобразованији и најстручнији кадрови задржали у јавном сектору. Додатна корист је увођење напредовања радника током радног века, не само на основу година радног стажа, већ и на основу квалитета обављања посла. У складу с овим принципима, Законом о платама државних службеника у Србији из 2006. године прописан је распон коефицијената од 1:9, који је био довољно широк да се успоставе оправдане разлике у платама (најсложенијим и најодговорнијим пословима гарантује се коефицијент девет пута већи од зараде на најједноставнијим занимањима). Дефинисани су, такође, одговарајући услови под којима запослени могу напредовати у виши платни разред на основу (позитивно) оцењеног радног ангажовања и последично добити трајно увећање плате. Доношењем оваквог акта Србија је прихватила добру међународну праксу према којој се радноправни статус државних службеника уређује не само општим Законом о раду, већ и посебним прописима који узимају у обзир све специфичности ове групе запослених.²

Домети првих усвојених платних разреда ипак нису били велики. Разлог је то што је већина запослених у државном сектору (преко 90% укупног броја радника) остала изван новоусвојених прописа о платним разредима. Плате запослених у образовању, здравству, социјалној заштити и локалној администрацији (у збиру преко 400.000 радника) наставили су да регулишу застарели секторски прописи с краја 90-их и почетка 2000-их година, услед чега су у овим секторима задржане бројне неравнотеже у унутарсекторским и међусекторским паритетима зарада (за детаље видети Оквир 3).

² Рад у државним органима није изложен тржишној конкуренцији, па је потребно развити посебан систем вредновања рада. Поред тога, државни службеници нису само запослена лица чији је послодавац држава, већ су и представници државне власти. Наиме, они у име државе примењују одређена правила у тачно одређеном, формалном поступку. Отуда је управа или, другачије речено, администрација у већини земаља строго формална, хијерархијска организација у којој су послови које обављају службеници унапред одређени и за које се даје фиксна, унапред одређена плата.

Оквир 3. Застарели и парцијални секторски прописи

Након увођења закона о платним разредима 2006. године, за већину запослених у државном сектору (90% укупне запослености у општој држави) наставили су да важе стари секторски прописи. Плате запослених у јавним службама (што је обједињени назив за просвету, здравство, социјалну заштиту и установе културе) наставила је да уређује регулатива с почетка 2000-их. Каријерни напредак у просвети није препознат као правни појам, што је осетно смањило потенцијалну разлику између добрих и искусних наставника и новозапослених (једина разлика био је додатак за минули рад). У здравству се појавио проблем немогућности правичног вредновања уско стручних послова наспрам немедицинских, услед чега се јавила изразита компресија зарада (умањена је разлика између основне плате специјалисте и најједноставнијих послова), што је уосталом био проблем и у другим јавним службама – установама социјалне заштите и културе. Закон о платама у државним органима и јавним службама је, такође, уређивао зараде и у посебним органима попут РФЗО, НСЗ и ПИО фонда, који по природи обављају доминантно административне послове (и за њих поменути закон не би требало да важи). Изван система платних разреда остао је сектор безбедности (преко 70.000 људи у то време), који је зараде својих запослених уређивао по посебној методологији (Закон о полицији, Закон о војсци). На крају, треба поменути да су и неке институције које запошљавају само државне службенике задржале у одређеној мери изолован статус; тако је, рецимо, начин одређивања зарада у Пореској управи и Управи царина подељен између поменутог Закона о платама државних службеника и Закона о пореском поступку и администрацији.

У пракси је сваки ужи сегмент у оквиру државног сектора задржао своју основицу за одређивање зараде. До свих је тешко и доћи, а проценили смо да их је у 2018. било 23, у распону од мање од 2.000 динара до преко 30.000 динара. Затим је развијен изузетно сложен систем коефицијената којима се множе основице, са 500-600 различитих вредности основних коефицијената. Коначно, додатним коефицијентима, чији је број већи од 200, предвиђено је увећање основне зараде. Као резултат, добијен је систем којим је немогуће управљати, који је нетранспарентан и подстиче интересне групе да се боре за привилегован положај. Јако је тешко, ако је уопште и могуће, имати потпуну слику о томе како систем зарада у свим деловима државног сектора заиста изгледа и на основу чега се формирају зараде.

Уочи светске економске кризе, па и у читавом (пост)кризном периоду, парцијални компромиси са синдикатима систем зарада су све више удаљавали од јединственог режима. У периоду 2007-2013. дошло је до незнатних нормативних унапређења (Закон о платама државних службеника мењан је у више наврата 2007, 2010. и 2013. године), али су изостале суштинске промене, попут ширења обухвата платних разреда и увођења заједничких принципа у неке друге сегменте државног сектора.³ Уз то, не само да није дошло до унапређења, већ је иницијално добро замишљена регулатива постепено уназађивана. Тако је, рецимо, првобитни распон коефицијената у државној управи смањен са 1:9 на 1:6,4, а на компресију плата додатно је утицало и претерано повећање минималне зараде. Проблеме у систему зарада додатно су повећали парцијални договори државе са

³ Слаби резултати на овом пољу могу бити приписани и избијању светске економске кризе у јесен 2008. године, након чега је управљање платама постало изазовније. Било је тешко очекивати да ће реформа платних разреда бити један од приоритета економске политике.

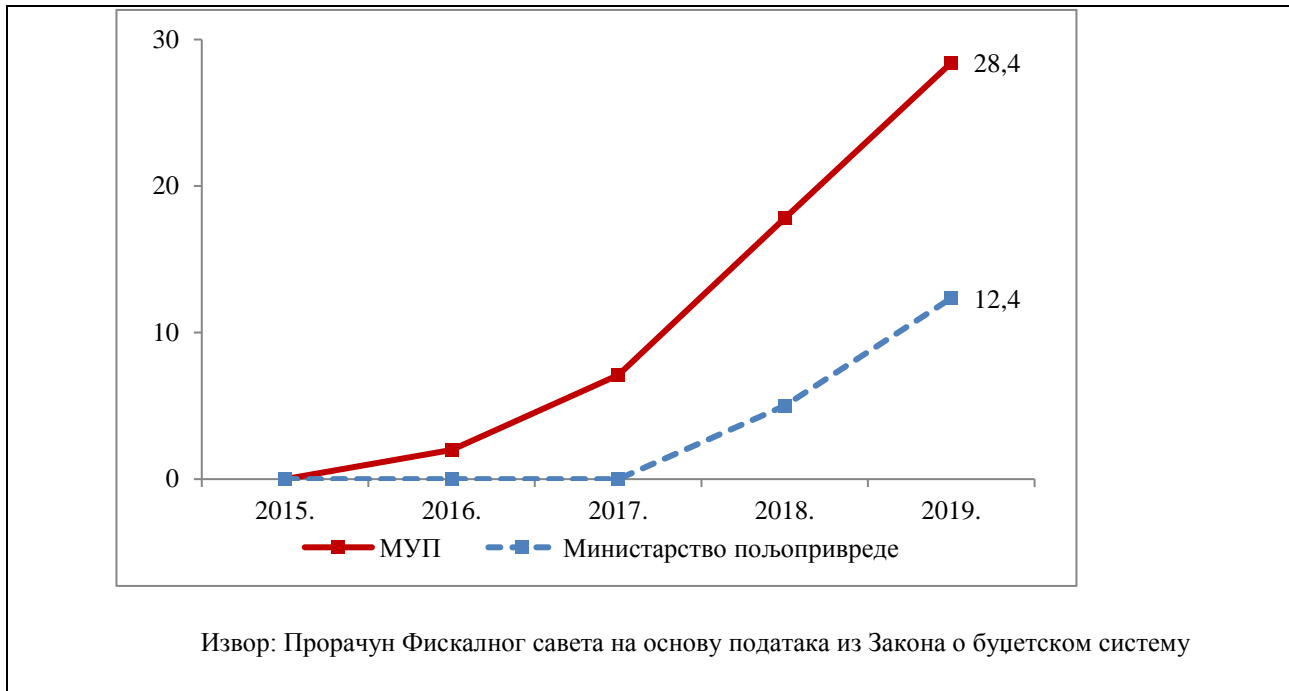
синдикатима и у појединим случајевима далеко већа секторска повећања зарада него што би било могуће у условима јединствених платних разреда (о чему смо детаљније писали у студији из 2018. године⁴). Све поменуте околности довеле су до изостајања објективних и предвидивих односа између плата у јавном сектору, што је, у основи, била кључна идеја увођења Закона о државним службеницима 2006. године. У Оквиру 4. на конкретном примеру илуструјемо негативан утицај секторских повишица којима је Влада годинама уназад прибегавала.

Оквир 4. Повећања зарада у претходних пет година додатно су погоршали секторске односе између зарада

У систему платних разреда плата запосленог се добија множењем коефицијента и основице. Коефицијент се мења како запослени напредује у платним групама и разредима, а основицу одређују Влада и Скупштина у буџетском процесу. Дакле, припадност министарству или институцији нема значај за формирање плате. Није важно место већ квалификације, компетенције и стручност. У постојећем систему се заправо плате одређују на супротан начин. Тако се сваке године у буџетском процесу Влада и Скупштина одређују за различите проценте увећања зарада по буџетским корисницима (дакле, према месту запослења). Колико је овакав приступ погрешан показаћемо на примеру увећања плата у периоду 2016-2019. Приказаћемо динамику зарада једног генеричког радног места – рачуновође, чији опис посла не зависи од сектора у коме ради. При томе, посматраћемо повећање плата рачуновође у Министарству унутрашњих послова и Министарству пољопривреде (унутрашњи послови су били посебно фаворизовани, а пољопривреда је одабрана као пример за остале секторе, тј. делове државе који нису били повлашћени). Влада и Скупштина су повећавали плате за све запослене у Министарству унутрашњих послова за 2% у 2016, за 5% у 2017, за 10% у 2018. и за 9% у 2019. години. Истовремено, плате у Министарству пољопривреде у 2016. и 2017. нису повећаване, да би у 2018. уследило прво повећање од 5%, а потом у 2019. за 7%. На Графикону 2. види се да је кумулативно повећање зарада у МУП-у износило преко 28%, а у Министарству пољопривреде нешто више од 12%. Зашто је то тако – није познато, пошто је одлучивање било потпуно дискреционо и није образлагано. Наше раније анализе су показале да је заправо било исправније урадити супротно, пошто су зараде у МУП-у већ било знатно изнад објективног нивоа – па је њихова јача контрола била оправдана. Дакле, рачуновођа у МУП-у је 2016. већ имао већу плату од колеге на истом месту у Министарству пољопривреде, да би у следећим годинама ова разлика била додатно увећана.

Графикон 2. Кретање плата рачуновође у МУП-у и Министарству пољопривреде (%)

⁴ Видети студију Фискалног савета под називом „Зараде у државном сектору: проблеми и смернице за реформу“ из јуна 2018. године, стр. 41.



Први озбиљнији корак ка увођењу једнообразних платних разреда за цео државни сектор најављен је крајем 2014. године. Тада је, у склопу мера фискалне консолидације, најављено да ће један од кључних реформских праваца планираног фискалног прилагођавања бити унапређење радно-правних односа у државном сектору и увођење новог система зарада. Влада се у меморандуму са ММФ-ом и другим стратешким документима обавезала на успостављање свеобухватних платних разреда, који би, за разлику од досадашње изразито фрагментисане и неусаглашене регулативе, обухватили читав државни сектор (јединствена основица и одговарајући распон коефицијената). Требало је да се нов систем у потпуности успостави од 2017. године, али се каснило и са првим, општим законом (планиран за крај 2015), а потом и са секторским прописима и фазним увођењем елемената такве свеобухватне регулативе.

Изградња новог система отпочела је усвајањем кровног Закона о систему плата у јавном сектору почетком 2016. године. Новина овог акта био је покушај исправљања кључног недостатка дотадашњег система – потпуног изостајања заједничке регулативе у области зарада у државном сектору. Прво, кровни закон је предвидео принцип „иста плата за исти рад“, чиме је постављена одговарајућа полазна основа за друге акте и изградњу новог система зарада у јавном сектору. Друго, предвиђен је попис (израда каталога) радних места и класификација послова широм државног сектора, што је требало да олакша правично рангирање зарада, њихово праћење и евентуалну корекцију. Оно што је прецизно утврђено кровним законом јесте распон коефицијената од 7,5 (коефицијенти узимају вредности од 1,11 до 8,35). То значи да највећа зарада у државном сектору може бити већа 7,5 пута од најмање, што је прилично мали распон да се у њега сместе најзахтевнија радна места у државном сектору. Одмах је било јасно да ће запослени на вишим позицијама и даље тражити изузећа: или да не буду обухваћени кровним законом или да нетранспарентним додацима и чланствима у управљачким органима увећају укупна примања. *De facto* се то и допустило кровним законом, пошто је остављена формална могућност да се за функционере одреде посебне вредности коефицијената. Након усвајања поменутог системског закона,

током 2017. и 2018. године, усвајани су и предлагани секторски прописи. Дефинисани су нови начини утврђивања плата за највеће делове система: јавне службе (просвету, здравство, установе културе и социјалне заштите) и неке мање сегменте (локалну администрацију, јавне агенције), а нов систем платних разреда требало је да заживи почев од 2019. године.

Разрада кровног закона током 2017. и 2018. године имала је неке позитивне одлике – састављен је каталог послова и додељени су одговарајући коефицијенти за највећи број радних места. Каталог радних места у јавним службама усвојен је 2017. године. Овим актом направљен је нови, компримовани списак занимања у државном сектору, којим је више од 2.000 послова сведено на непуних 900. Планирано је, потом, да се сва радна места разврстају по матрици коефицијената и то на начин да свако радно место добије одговарајуће вредновање зарада, у складу с сложеношћу и захтевношћу конкретног посла. Овај процес у основи је замишљен добро, пошто је предвиђено да се поступно, кроз неколико итерација (сектор по сектор), свако радно место правилно процени кроз коефицијенте. Наше анализе показале су да је разврставања радних места по групама и разредима (тј. додељивање коефицијената) било одговарајуће за највећи део запослених. Генеричка радна места – најтипичнија и опште-препознатљива радна места – распоређена су углавном по групама с нижим коефицијентима, што је исправно имајући у виду једноставност ових послова. И у здравству, култури, социјалним установама, тзв. посебним организацијама, учили смо разумну хијерархију послова и одговарајућу међусекторску и унутарсекторску расподелу коефицијената. На пример, у великом и важном систему – здравству – испуњени су основни реформски захтеви: постављање лекара високо у матрици коефицијената и одговарајуће вредновање послова по вертикали.

Највећа одступања од објективних и потребних мерила учили смо код вредновања послова у просвети. У Табели 1. приказан је распон коефицијената који је био присутан у званичним плановима крајем 2018. године, али, с друге стране, и коефицијенте који би одговарали најбољој пракси и међународном искуству.⁵ Уочава се да за највећи број радних места нема већих и проблематичних одступања од онога што теорија и упоредива пракса налажу. Одступања су била најизраженија у случају просвете, будући да је највећи део наставника у основном и средњем образовању успео да се избори за прилично висок положај у хијерархији послова (за девету платну групу, уместо првобитно планиране осме). Могуће је да је ово због тога што су синдикатима били познати планови о ниској основици и да су они борбом за виши коефицијент желели да обезбеде већу номиналну плату. Везивање коефицијената за висину основице у основи је погрешно, пошто коефицијенти одражавају (само) релативни положај посла у хијерархији свих позиција у државном сектору и не смеју да буду последица поменутог размишљања о апсолутним нивоима зарада. У Табели 1. се може видети да су коефицијенти за наставнике нешто нижи него у здравству, али треба имати у виду да смо представили, зарад једноставности, само почетну вредност коефицијената; с обзиром на могућност напредовања унутар платне групе, могуће је да

⁵ Коефицијенте смо распоредили унутар нашег законског распона од 1,11 до 8,35, прописаног кровним законом од 2016. године. У студији из јуна 2018. навели смо да није најјасније зашто се не креће од коефицијента 1; наиме, није познат ниједан аргумент због кога би најнижи коефицијент узео (арбитрарну) вредност од 1,11 (а потом највиши коефицијент 8,35). Технички једноставније решење било би исти распон предвидети од бројева 1 до 7,5. У овом документу прихватамо, иако инфериорне, неке важеће званичне елементе зарада и указујемо на потребне суштинске дораде, неопходне за прихватљив почетак новог система.

наставници и стигну до нивоа лекара специјалисте.⁶ Тада би проблем високог позиционирања наставног особља постао још израженији. Наиме, ни у једној анализираној земљи нисмо наишли на систем који подједнако вреднује лекара специјалисту и наставника у школи.

Табела 1. Упоредни приказ коефицијената предложених 2018. године и коефицијената на основу најбоље праксе

	Коефицијенти из Владиног предлога 2018.	Коефицијенти према најбољој пракси
Прва група положаја (директор посебне орг)	8,35	8,35
Трећа група положаја (помоћник министра)	7,65	7,5
Лекар субспецијалиста	5,99	5,7
Лекар специјалиста	5,57	5,3
Професор универзитета	5,55	5,3
Лекар опште медицине у ДЗ	4,45	4,4
Наставник основна школа	3,86	2,9
Наставник средња школа	3,86	2,9
Саветник у државној управи	3,85	3,2
Медицинска сестра	2,68	2,6
Сарадник у државној управи	2,43	2,3
Техничко/помоћно особље	1,11	1,11

Извор: Владини планови и обрачун Фискалног савета

Као велики недостатак испоставили су се планови о висини основице. Приликом планирања новог система зарада, у анализама Министарства финансија, кренуло се од основице у износу од 12.000 динара, да би се касније размишљало о основици од 14-15.000 динара. Најављивана основица (од око 14-15.000 динара) имала би за последицу додатно сужавање ионако преуског распона зарада. Из Табеле 2. види се да дељењем највише и најниже зараде у пракси долазимо до вредности 4,6 (уместо формално максималних 7,5). Сужавање распона проистиче из тога што би велики број запослених примао загарантовану минималну зараду, а не плату која би се добила множењем основице и новог коефицијената (јер би она била прениска, нижа од законом дефинисане минималне цене рада). Додатан проблем је што би новообрачунате зараде за одговорна и стручна радна места биле (због мале основице) прениске и ниже од плата које се сада исплаћују. Ови запослени би чекали три-четири године пре првог повећања плате (јер се Влада обавезала да никоме у новом систему не буде умањена зарада). Ниска основица коју је Влада најавила омогућила би уклапање новог система зарада у буџетске могућности за само једну годину, али по цену поменутих последица – велике компресије зарада и ниских зарада за одговорна и захтевна радна места. Трајна последица би могла бити угрожавање основе да се изгради стручна, квалификована, ефикасна и одговорна државна управа.

⁶ Према Владином предлогу из 2018. године унутар поменутог распона, највећи део запослених у просвети (65.000 људи) заузео би девету платну групу, чији је распон 3,86-5,43. То значи да би кроз напредовање наставник у основној школи могао имати максимални коефицијент од 5,43, што је практично у нивоу лекара специјалисте (5,57).

Табела 2. Промене у нивоима зарада до којих би дошло услед примене ниске основице и предложених коефицијената, у РСД

	Затечено стање	Предлог из 2018. године			Промена (у %)
		Коефицијенти	Основица	Нова плата	
Прва група положаја (директор посебне орг)	150.000	8,35	15.000	125.000	-16,7
Трећа група положаја (помоћник министра)	122.000	7,65		115.000	-5,7
Лекар субспецијалиста	83.000	5,99		90.000	8,4
Лекар специјалиста	80.000	5,57		84.000	5,0
Професор универзитета	79.000	5,55		83.000	5,1
Лекар опште медицине у ДЗ	64.000	4,45		67.000	4,7
Наставник основна школа	50.000	3,86		58.000	16,0
Наставник средња школа	50.000	3,86		58.000	16,0
Саветник у државној управи	45.000	3,85		58.000	28,9
Медицинска сестра	38.000	2,68		40.000	5,3
Сарадник у државној управи	34.000	2,43		36.000	5,9
Возач техничког возила у здравству	25.000	1,63		27.000	8,0
Портир	28.000	1,28		27.000	-3,6
Чистачица	25.000	1,17		27.000	8,0
Техничко/помоћно особље	25.000	1,11		27.000	8,0

Извор: Обрачун Фискалног савета

Сектор безбедности остао је изван планова о новом систему зарада. Веома је било лоше и то што за војску и полицију није био познат ни начелни план: каталог (попис) радних места, у којој платној групи ће се запослени наћи и колики коефицијент ће добити. Заправо, полиција је у међувремену отишла у смеру супротном од кровног закона пошто је секторским уредбама усвајала коефицијенте који су потпуно изван општег распона.⁷ Исправан и једини оправдан приступ подразумевао би да се за велики број административних радних места у сектору безбедности предвиди коефицијент као за другог запосленог у државном сектору с истим послом, а да само за специфична радна места предвиде посебне позиције и коефицијенти у каталогу. Таква пракса заступљена је у земљама Централне и Источне Европе, као што се може видети на Слици 1. Међу примерима добре праксе налазе се Црна Гора, Словенија и Румунија – све оне у заједнички систем зарада експлицитно убрајају запослене у полицији (Словенија и Румунија и професионална војна лица).

⁷ Коефицијенти за полицијске службенике предвиђени су у распону од 0,6 до 5,6 (члан 8. Уредбе о платама полицијских службеника из новембра 2018. године).

Слика 1. Укључивање сектора безбедности у регулативу о зарадам у јавном сектору

а) Црна Гора			б) Словенија	
<p>Распоређивање у групе послова</p> <p>Члан 22</p> <p>Зависно од нивоа квалификације образовања, сложености послова, одговорности и других елемената битних за вредновање одређеног посла поједина звања у јавном сектору распоређују се у слjedeће групе послова и изражавају се у коефицијентима и то:</p>			<p>SALARY GROUP</p> <p>A – Offices in state bodies and local communities</p> <p>B – Management bodies at budget users</p> <p>C – Official titles in state administration and local community administrations and other state bodies</p>	
Podgrupa	Zvanja	Koeficijent	SALARY SUBGROUP	
Grupa poslova D			A1 – President of the Republic and holders of public office of the executive branch of power	
8	Inspektor I	7.4	A2 – Holders of public office of the legislative branch of power	
9	Ovlašćeno službeno lice I	7.4	A3 – Holders of public office of the judicial branch of power	
10	Samostalni savjetnik II	7.2	A4 – Holders of public office in other state bodies	
11	Inspektor II	7.2	A5 – Holders of public office in local communities	
12	Ovlašćeno službeno lice II	7.2	B1 – Principals, directors and secretaries	
13	Samostalni savjetnik III	7.0	C1 – Officials in other state bodies	
14	Inspektor III	7.0	C2 – Officials in state administration, judicial administration and local community administrations	
15	Ovlašćeno službeno lice III	7.0	C3 – Police officers	
			C4 – Military personnel	
			C5 – Customs officers	
			C6 – Inspectors, judicial police officers and other officials with special powers	
			C7 – Diplomats	

в) Румунија

Legea 153/2017 - forma sintetica pentru data 2018-04-02
 Statele de personal și statele de funcții se întocmesc în limita numărului de posturi legal aprobat.
ANEXA nr. VI: FAMILIA OCUPAȚIONALĂ DE FUNCȚII BUGETARE "APĂRARE, ORDINE PUBLICĂ ȘI SECURITATE NAȚIONALĂ"
CAPITOLUL I: Soldele de funcție/Salariile de funcție pentru personalul militar, polițiștii și funcționarii publici cu statut special din instituțiile publice din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională

Nr. crt.	Funcția	Nivelul studiilor	Solde de funcție/salarii de funcție - lei		Coeficient	
			Minim	Maxim	Minim	Maxim
10	Funcții corespunzătoare gradului de maior, locotenent-comandor, subcomisar de poliție/penitenciare	S	4819	5110	1,93	2,04
11	Funcții corespunzătoare gradului de căpitan, inspector principal de poliție/penitenciare	S	4561	4819	1,82	1,93
12	Funcții corespunzătoare gradului de locotenent, inspector de poliție/penitenciare	S	4302	4561	1,72	1,82
13	Funcții corespunzătoare gradului de sublocotenent, aspirant, subinspector de poliție/penitenciare	S	4087	4259	1,63	1,70
14	Funcții corespunzătoare gradului de subinspector de poliție/penitenciare debutant	S	-	3950	-	1,58

Извор: Изводи из националних регулатива у области система зарада у јавном сектору

2.2. Међународна искуства

Искуства других земаља пружају смернице за реформске кораке у Србији. Земље се разликују по много чему – затеченом стању државне управе, степену поделе послова између приватног и јавног сектора, државном уређењу, организационој структури државног апарата и другим аспектима. Сваки од ових чинилаца одређује специфичне услове које је потребно имати у виду када се платни разреди примењују у некој конкретној земљи. Отуда нема универзалног решења које би се свуда показало као успешно, али свакако да искуства других земаља могу да пруже драгоцене смернице за даљи правац реформе платних разреда у Србији. Налазе смо базирали, пре свега, на земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ) које су по степену развијености и другим критеријумима релативно блиске Србији – Словенији, Словачкој, Румунији, Хрватској, Црној Гори, Чешкој, Молдавији.

- **Однос између најниже и највише зараде у државном сектору износи 1:12.** Анализирајући системе зарада у земљама Централне и Источне Европе дошли смо

до закључка да је најчешћи однос најниже и највише основне зараде у државном сектору 1:12. То значи да је највиша зарада дванаест пута већа него на најмање сложеним пословима (случај са Црном Гором, Хрватском, Румунијом и Чешком). Потребно је обезбедити да распон зарада буде довољно широк како би изузетно важни послови који се тичу управљања одређеним сегментима државе били адекватно награђени. Отуда у поменутих земљама тзв. функционери (представници законодавне, извршне и судске власти) и највиши руководиоци по правилу заузимају места у врху поменутог распона. Када из распона искључимо функционере, распони постају ужи – најчешће износе 1:8.

- **Основица за обрачун зараде одговара минималној заради у земљи.** Да би се у пракси заиста остварио предвиђени максимални распон између најниже и највише зараде у државном сектору, многе земље основицу изједначавају са законом прописаном минималном зарадом. Једино се на тај начин добија да односи између занимања (вредновани кроз коефицијенте) одређују стварна примања. Ниска основица и мали коефицијенти у обрачуну дају зараду која је нижа од законом гарантоване минималне, па би запослени при дну лествице примали новчану дотацију до износа минималне цене рада – што последично доводи до компресије зарада. Додатан проблем ниске основице је немогућност да се мање сложена занимања разграниче и рангирају (сви примају исту зараду иако не раде послове исте сложености).
- **Пун обухват државног сектора.** Издвајање појединих делова државног сектора (попут здравства, образовања, безбедности) из јединственог режима плата угрожава интегритет и сврсисходност платних разреда. То искуство потврђено је у много случајева, и у упоредивим и у развијенијим земљама. Да би Србија избегла те замке, потребно је да нов режим платних разреда интегрише у себе све запослене у државном сектору. Код нас су у претходне две године посебан третман имали полиција и војска. Као што је речено, радна места из ових сектора нису присутна у заједничком каталогу, нити су познати било какви коефицијенти за утврђивање плата. Нема разлога да многа генеричка радна места у сектору безбедности (административна, правна, техничка, рачуноводствена занимања, послови јавних набавки и слично) буду посебним коефицијентима издвојена и награђена само зато што припадају одређеном министарству. Специфична радна места (с израженим ризиком, на пример) могу да добију високе коефицијенте. То значи да чак и осетљива радна места у полицији и војсци могу да буду део система.
- **Награђивање најодговорнијих.** Односи између зарада требало би да одражавају економске фундаменте и друштвене вредности. На врху лествице зарада, по правилу, налазе се високи функционери – носиоци парламентарне, извршне и судске власти. Вредности коефицијената се, потом, смањују како се радна места спуштају по хијерархијској лествици. У готово свим земљама за које смо имали прилике да сагледамо коефицијенте зарада, у првој групи су председник државе, владе, скупштине, уставног суда. Следе радна места која у оперативном смислу опредељују ефикасно функционисање државног апарата: министри (носиоци извршне власти, заједно са директорима посебних органа попут Пореске управе и Управе царина), посланици (и друге службе Парламента, као носиоци законодавне власти), а потом и

представници других важних тела (заштитник грађана, јавни тужилац, председници касационих судова). Ради се о органима који својим активностима обликују законе и процедуре, утичу на степен заштите грађанских и других права, раде на развоју институција, опредељују присуство корупције и сиве економије – и, следствено, утичу на ниво и динамику привредне активности и развој друштва. Идући наниже кроз лествицу зарада, следе државни секретари, директори агенција, здравствених и образовних установа и посебних организација. Потом лекари субспецијалисти и универзитетски професори, испод којих се рангирају лекари специјалисти и опште медицине, а испод њих наставно особље у основним и средњим школама и средњи и нижи државни службеници.

- **Вишегодишње прилагођавање.** Транзиција од неуређеног ка потпуно уређеном и транспарентном систему не може бити окончана за само једну годину. У свим анализираним земљама платни разреди су, у време увођења, били велика промена. Не толико у правном смислу, колико у смислу потребе решавања огромних и структурних диспаритета уврежених у друштву (плате на које су грађани и запослени навикли а које су не налазе на одговарајућем нивоу). Темељне промене не могу да се обезбеде краткорочним приступом и буџетом за једну годину. Потребан је вишегодишњи приступ (у распону од 2 до 5 година) и сукцесивно прилагођавање. То је, рецимо, случај са Румунијом – она је 2017. године усвојила нов и свеобухватан закон о платним разредима, али је у већ у самом закону јасно назначено да се тек 2022. године достижу пуни паритети. Циљ је да се поставе средњорочни циљеви од којих се неће одступити и да се тиме друштву пошаљу јасни сигнали о правцима развоја државног сектора, да се плате постепено успоставе на нивоу који одражава различите карактеристике радних места, да се избегну компресија и одлив стручних кадрова, а све то на фискално одговоран и одржив начин.
- **Транспарентна евиденција свих примања из буџета.** Информациони систем за праћење и објављивање зарада показао се као битан елемент реформе. Пример Словеније ту може бити најкориснији, јер се у овој земљи на месечном нивоу објављују сва примања запослених у државном сектору (Слика 2). Не само да се јасно виде број и примања радника по секторима и ужим институцијама, већ су њихова укупна примања подељена на основну зараду, додатке, бонусе и друге накнаде. Транспарентно приказивање свих примања запослених омогућава прецизнију анализу зарада и сагледавање унутарсекторских разлика (на пример, разлике у зарадама између две установе културе, школе или било ког другог сектора државе). Међународна искуства показују да се информисањем стручне и шире јавности осетно унапређују прецизност и квалитет јавне расправе, а то даје кредибилитет (и својеврсну контролу) започетим реформама.

Слика 2. Извор из статистике запослених и зарада у основним школама Словеније

NAZIV PU	ZAPOSLENI	BRUTO PLAĆA	DODATKI	DELOVNA USPEŠNOST	DELO PREKO POLNEGA DELOVNEGA ČASA	DEŽURSTVO	PREHRANA NA DELU	PREVOZ NA DELO	NADOMESTIL O ZA LOČENO ŽIVLJENJE	POVRAČILO ZA SLUŽBENO POTOVANJE	TERENSKI DODATEK	JUBILEJNE NAGRADE	SOLIDAR NOSTNA POMOČ
OSNOVNA ŠOLA VOJKE ŠMUC IZOLA	108	173.972	9.158	3.765	56	0	5.545	5.427	0	0	0	0	577
OSNOVNA ŠOLA LIVADE IZOLA	57	85.396	3.941	2.166	0	0	3.061	4.002	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA KOROŠKA BELA	60	102.249	6.211	2.370	461	0	3.116	3.188	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA TONETA ČUFARIJA JESENICE	87	153.790	9.903	7.286	0	0	3.896	3.414	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA PREŽIHOVEGA	79	135.816	8.136	5.427	207	0	4.074	3.181	0	0	0	0	0
OŠ POLDETA STRAŽIŠARJA	44	71.329	4.602	1.021	0	0	2.010	2.972	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA JURŠINCI	53	87.769	5.487	2.859	86	0	23	28	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA FRANA ALBREHTA KAMNIK	107	186.185	11.251	11.928	1.402	0	5.432	4.835	0	0	96	0	0
OSNOVNA ŠOLA TOMA BREJCA	75	123.493	5.972	5.482	0	0	3.577	2.442	0	0	0	0	693
OSNOVNA ŠOLA STRANJE	56	96.353	5.286	6.518	0	0	2.517	1.813	0	0	0	0	0
OŠ 27. JULIJ	35	53.268	2.750	2.517	0	0	1.560	1.789	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA MARIJE VERE	70	119.679	6.804	4.664	120	0	3.329	3.302	0	0	0	288	0
OSNOVNA ŠOLA ŠMARTNO V TUHINJU	67	106.445	6.342	4.297	0	0	2.763	3.857	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA KANAL	75	105.751	6.742	1.194	0	0	3.508	2.943	0	0	20	288	0
OSNOVNA ŠOLA DESKLE	42	68.042	4.053	2.327	39	0	2.262	2.333	0	0	39	0	0
OŠ Cirkovce	51	76.136	3.784	1.997	0	0	1.909	1.326	0	0	0	346	0
OŠ KIDRIČEVO	58	97.210	5.258	5.882	0	0	2.488	2.017	0	0	0	693	0
OŠ Kidričevo, PE Vrtec Kidričevo	33	43.228	2.399	998	0	0	1.513	736	0	0	0	0	0
OŠ Simona Gregorčiča Kobarid	88	134.415	7.818	3.344	910	0	4.404	2.202	0	0	0	0	0
Osnovna šola Kobilje	19	28.666	1.588	364	0	0	1.090	559	0	0	0	0	0
OŠ ZBORA ODPOSLANCEV	76	124.539	7.008	4.279	0	386	4.055	1.830	0	0	50	0	0
OSNOVNA ŠOLA OB RINŽI	77	120.521	6.490	3.933	0	0	4.210	2.344	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA STARA CERKEV	44	81.241	5.437	3.339	0	0	0	0	0	0	66	519	0
OSNOVNA ŠOLA KOMEN	52	87.574	5.618	2.629	0	0	2.957	1.943	0	0	0	0	0

Извор: <http://www.pportal.gov.si/> (подаци за децембар 2018. године)

2.3. Наставак реформе: како даље?

Истичемо важне елементе којима је потребно и могуће унапредити процес увођења платних разреда који је у току. Несумњиво постоји објективна потреба за уређивањем система зарада у државном сектору. То је препознала Влада у стратешким документима, на то указују релевантне међународне институције (Светска банка, ММФ, Европска комисија) и искуства других земаља. Пошто су код нас неки кључни елементи и даље непознати, још једном издвајамо неколико елемената који би требало да буду део новог система платних разреда. Сматрамо да би то довело и до веће правичности у обрачуну зарада у државном сектору и да би било фискално одрживо. У најкраћем, елементи за доградњу система су:

- *Основица треба да буде већа од раније најављиваних 15.000 динара*: најбоље је да буде блиска износу минималне зараде.
- *Виша основица ствара простор за ревидирање вредности неких коефицијената унутар усвојеног распона*: ово се односи, пре свега, на превисоко позиционирано наставно особље.
- *Потпунији обухват*: у јединствени систем потребно је укључити и сектор безбедности (што је уосталом ушло у програм с ММФ-ом).
- *Вишегодишње прилагођавање*: напустити досадашњи приступ једногодишњег прилагођавања и дозволити достизање паритета у периоду од неколико година.
- *Регистар запослених и њихових примања*: пружа могућност непосредног увида и праћење и корекцију процеса.

Усвајањем ових принципа, Влада би могла да се одлучи за једну од две алтернативе. Одмах рецимо да било какво решење мора да уврсти распоређивање радних места из сектора безбедности у општи каталог и њихово правично вредновање, тј. додељивање коефицијената. Имајући ово у виду, додајмо да је прва алтернатива суштински

„најчистије решење“, економски и друштвено најправичније, при чему би захтевала дугорочнију посвећеност – петогодишњи период за достизање пуних паритета и нивоа зарада. То решење подразумева:

- одређивање јединствене основице на нивоу од 25.000 динара,
- корекцију до сада предложених коефицијената,
- прихватање периода прилагођавања од пет година.

Друга алтернатива разликује су од прве у висини основице. Основица би била мања и износила би 20.000 динара, што би скратило период прилагођавања новим нивоима зарада (на две-три године). При томе, треба имати у виду важан недостатак друге алтернативе – ради се о решењу које сужава максимални распон зарада у државном сектору (на око 6) у односу на прво решење, па бисмо имали израженију компресију зарада него што је то препоручљиво и присутно у другим земљама.

Транспарентност зарада је кључна за стицање поверења јавности. Пре него што у наставку детаљније опишемо предложена два решења, поновимо да је транспарентност пресудна за успех реформе. Да би јавност прихватила промене које произлазе из измењеног система потребно је да буде упозната с новим нивоом зарада по радним местима у држави. Тада би се уочило да сада постоје велика одступања од принципа „једнака зарада за једнак посао“ и да увођење платних разреда представља начин да се те нерационалности и нелогичности исправе. Зато би до краја 2019. године требало започети редовно објављивање поузданих података о броју запослених (стално и привремено запослених), масама основних зарада и додацима. Затим би се, крајем 2019. и почетком 2020. године, створили услови да се прикажу и дезагрегиранији подаци – што би онда омогућило и сагледавање унутарсекторских разлика (на пример, разлике у зарадама и запослености између две установе културе, школе и слично). Овакав систем открио би мањкавости садашњег система и нагласио потребу да се променама у систему зарада у државном сектору приђе на принципијелан и организован начин.

Алтернатива 1

Прва алтернатива подразумевала би основицу у износу од 25.000 динара и корекцију неких коефицијената. Уместо досадашњег великог броја основица и неусаглашених система коефицијената, овим решењем би се читав државни сектор интегрисао у јединствени режим зарада. Увела би се јединствена основица од 25.000 динара и задржао би се већ усвојени распон коефицијената 1,11-8,35. Како би предложени модел одговарао најбољој пракси и међународним стандардима, потребно је извршити корекцију коефицијената за наставнике (Табела 3). Посебно истичемо коефицијенте за запослене у просвети у основном и средњем образовању који, као што је већ поменуто, највише одступају од објективног нивоа. Наиме, према Владином предлогу коефицијената, већина наставника нашла би се у деветој платној групи (65.000 људи)⁸, што би значило да би њихова зарада кроз пет година порасла за 80% у односу на садашњи ниво. Оправдано би било радна места у просвети опрезније вредновати, што би, према искуству других земаља, конкретније

⁸ Према последњем договору између Министарства просвете и синдиката предвиђено је да у девету плату групу уђу: наставници разредне наставе (37.000 људи), наставници са звањем педагошког саветника (којих тренутно нема пуно, али би према проценама званичника тај број врло брзо достигао 27.000 људи) и наставници који раде под отежаним условима (1.000 запослених).

значило њихово сврставање у осму групу. То би донело раст плата од око 35% у односу на ниво плата у 2019. години. Иако је то јасно, нагласимо да корекција коефицијената за наставно особље надоле у односу на предложене вредности из 2018. не значи да би њихова зарада била смањена. Она би била увећавана, али одмеренијом динамиком и у складу са објективним вредновањем ових радних места. У Табели 3. види се да би порасла с тренутних 54.000 динара на 73.000 динара (уместо на 97.000 динара колико би им донели коефицијенти из 2018. године).

Табела 3. Основне зараде на одабраним позицијама јавног сектора, поређење различитих сценарија (у динарима)

	Тренутно	Владини коефицијенти из 2018.	Најбоља пракса
		Основица 25.000 дин, износ зараде након пет година	
Прва група положаја (директор посебне орг)	160.000	208.750	209.000
Трећа група положаја (помоћник министра)	130.000	191.250	187.000
Лекар субспецијалиста	91.000	149.750	142.000
Лекар специјалиста	88.000	139.250	133.000
Професор универзитета	86.000	138.750	133.000
Лекар опште медицине у ДЗ	70.000	111.250	110.000
Наставник основна школа	54.000	96.500	73.000
Наставник средња школа	54.000	96.500	73.000
Саветник у државној управи	49.000	96.250	82.000
Медицинска сестра	43.000	67.000	65.000
Сарадник у државној управи	37.000	60.750	58.000
Техничко/помоћно особље	27.000	минимална зарада	минимална зарада

Извор: Анализа Фискалног савета на основу доступних података

Напомена: У колони *Тренутно* приказана је основна плата у 2019. години, у складу са важећим секторским прописима; колона *Владини коефицијенти из 2018.* подразумева примену нове основице од 25.000 динара на коефицијенте који су били присутни у Владином предлогу; колона *Најбоља пракса* приказује износ зарада по одабраним позицијама који се добија множењем коефицијента у складу с анализама коју је Фискални савет спровео и основице од 25.000 динара.

Увођење платних разреда под овим претпоставкама решило би неколико горућих проблема. Прво, избегло би се сузбијање распона између најнижих и највиших зарада у државном сектору и обесмишљавање ниских платних разреда. Друго, успоставио би се важан механизам координације плата у државном и приватном сектору јер би Влада морала, приликом одређивања минималне цене рада, у већој мери да уважава фискалне ефекте. Наиме, свако ново повећање минималне зараде би се директно, и у много већој мери него раније, преливало на трошкове буџета, а не само на трошкове приватног сектора. Треће, виша основица, од 25.000 динара, послужила би као полуга за преговоре са синдикатима о смањењу коефицијената у случајевима у којима је то оправдано. Наиме, запослени би видели да је зарада прихватљива иако имају нижи коефицијент, пошто се он множи вишом основицом. Дакле, коефицијенти би се, уз вишу основицу, лакше могли успоставити на нивоу који заиста одражава компетенције и сложеност посла. Четврто, запослени се не би суочавали с опасношћу вишегодишњег замрзавања зараде (као што је био случај крајем 2018. године након Владине замисли о ниској основици) јер би им била обрачуната виша циљана плата. Тиме би се предупредио ризик да одговорни и стручни запослени у администрацији буду потпуно демотивисани за рад и да напусте државну службу.

Нове плате се не би исплаћивале одмах – достизање пуних паритета захтевало би пет година. С обзиром на то да је маса зарада у државном сектору сада на одговарајућем нивоу (око 9% БДП-а), да је овај циљ остварен уз много потешкоћа и одрицања и да маса зарада представља један од највећих фискалних расхода, њихово будуће кретање не сме да се отргне контроли.⁹ Отуда би повећање масе зарада у државном сектору у наредном периоду требало да прати кретање БДП-а, а то у пракси значи њихов номинални раст до 7% годишње. То даље значи да постоји ограничен годишњи простор за подизање зарада и њихово приближавање будућем вишем нивоу. Зато прилагођавање новим зарадама не би било могуће за једну годину и наши прорачуни показују да је за достизање пуних паритета на буџетски одржив начин потребно око пет година. Овакав вишегодишњи приступ успостављању платних разреда не би био преседан. Као што смо поменули у претходном делу текста, управо петогодишњи приступ имала је Румунија, будући да је законом о платним разредима донетим у 2017. години предвидела достизање нових паритета у 2022. години.

Алтернатива 2

Друго могуће решење је да се примени основица од 20.000 динара, што би омогућило краћи период прилагођавања али и израженију компресију него у првом случају. Основица од 20.000 динара даје прихватљиве износе плата (све анализирани позиције имали би повећање у односу на затечену зарату), а и паритети би одговарали међународним стандардима (под претпоставком да се изврши корекција надоле за просвету). Друго, период прилагођавања био би краћи него у првој алтернативи – према нашим проценама, достизање пуних паритета догодило би се за три године. Један од главних недостатака овог модела је то што би минимална зарада била знатно већа од основице (за трећину), чиме би се ефективни распон зарада сузио на 1:6,2 уместо максималних 1:7,5 из прве алтернативе. То би значило, такође, да најнижи коефицијенти не би служили за рангирање једноставнијих послова (добар део радника примао би плату исту зарату иако не обављају сви једнако захтевне послове).

Табела 4. Основне зараде на одабраним позицијама јавног сектора, поређење различитих сценарија (у динарима)

	Тренутно	Владини коефицијенти из 2018.	Најбоља пракса
		Основица 20.000 динара, износ зараде након три године	
Прва група положаја (директор посебне орг)	160.000	167.000	167.000
Трећа група положаја (помоћник министра)	130.000	153.000	150.000
Лекар субспецијалиста	91.000	119.800	113.000
Лекар специјалиста	88.000	111.400	106.000
Професор универзитета	86.000	111.000	106.000
Лекар опште медицине у ДЗ	81.000	89.000	88.000
Наставник основна школа	54.000	77.200	59.000

⁹ О овоме смо детаљније писали у неколико наврата. Видети нпр. студију „Зараде у државном сектору: стање и смернице за реформу“ из јуна 2018. године,

Наставник средња школа	54.000	77.200	59.000
Саветник у државној управи	49.000	77.000	66.000
Медицинска сестра	43.000	53.600	52.000
Сарадник у државној управи	37.000	48.600	47.000
Техничко/помоћно особље	27.000	минимална зарада	минимална зарада

Извор: Анализа Фискалног савета на основу доступних података

Напомена: У колони *Тренутно* приказана је основна плата у 2019. години, у складу са важећим секторским прописима; колона *Владини коефицијенти из 2018.* подразумева примену нове основице од 20.000 динара на коефицијенте који су били присутни у Владином предлогу; колона *Најбоља пракса* приказује износ зарада по одабраним позицијама који се добија множењем коефицијента у складу с анализама коју је Фискални савет спровео и основице од 20.000 динара.

У овом тексту смо још једном дали (конструктивне) предлоге како би платни разреди имали шансу да буду добар реформски корак. У нашим ранијим анализама давали смо предлоге који су више задирали у суштину решења која треба да се усвоје. Иако досадашњи реформски процеси не одговарају у потпуности стандардима проистеклим из најбоље теорије и праксе, сматрамо да је у овом тренутку боље радити на доградњи система него на његовог изградњи од темеља. Циљ треба да буде почетак прихватљивог система платних разреда, система који би се пратио, контролисао и усавршавао. У више наврата у овом тексту указали смо на минималне потребне елементе за надградњу досадашњих напора за увођење платних разреда: уврштавање свих послова у држави у каталог и јединствени систем коефицијената, избегавање претеране компресије зарада (кроз постављање основице на виши ниво), прилагођавање коефицијената који искачу изнад објективног нивоа и објављивање примања запослених у државном сектору.¹⁰ Поменуте активности могуће је завршити до краја 2019. године како би систем, након вишегодишњег кашњења, профункционисао од 2020. године. У том смислу, не охрабрују информације након недавне посете мисије ММФ-а (мај 2019), да се имплементација платних разреда одлаже за средину 2020. године. С обзиром на то да је и суштински и технички немогуће започети тако велике промене средином године, готово је извесно да би то значило да ће почетак платних разреда уследити тек од 2021. године. Сматрамо да нема оправданих разлога да се ова реформа поново одложи, али да, без обзира на то када крене, пресудно је да отпочне како треба.

Платне разреде треба увести на прави начин или потпуно одустати од њих. У последњих неколико година разреди се најављују и одлажу, а у међувремену изостаје било каква реформска промена у области система зарада. Додатно, произвољним повећањем плата по министарствима систем се све више удаљава од пожељног стања и угрожава се шанса да било какви смислени платни разреди уопште и профункционишу. Уколико Влада није спремна ни за минималне искорак у односу на досадашње планове (образложене и у овом документу), онда спровођење мањкавих решења (ма кад се она десила) неће решити тренутне изазове који постоје у различитим деловима државног сектора. Без корекције досадашњих планова извесно је само то да би се створили нови проблеми (висока компресија зарада, изузеће повлашћених сектора, губитак кредибилитета читавог процеса и

¹⁰ Када је реч о обухвату запослених, уколико носиоци извршне и законодавне власти (Влада и Скупштина) сматрају да ће реформа платних разреда бити лакша без покретања питања њихових објективно ниских зарада, онда се може прихватити да се за њих и друге функционере одређивање коефицијената спроведе касније. Овакав приступ није принципијелан и оправдан, одступа од праксе других земаља, али се може прихватити уколико је то највећа препрека увођењу реда за све преостале послове. У техничком смислу, садашњи максимални распон за зараде од 1:7,5 омогућава рангирање готово свих послова у државном сектору, а уврштавање функционера би претпостављало проширивање тог распона на 1:12 (о чему је већ било речи).

друго). У том случају, процењујемо да је рационалније потпуно одустати од платних разреда и усмерити расположиве реформске капацитете на спровођење секторских реформи у кључним деловима друштва (превасходно здравство и школство).

Оквир 5. Вишегодишње прилагођавање зарада – на који начин би се технички спровело

Вишегодишње усклађивање затечених зарада ка циљаним нивоима одвијало би се кроз прилагођавање коефицијената. При усвајању модела вишегодишњег достизања гарантоване зараде, могло би се поставити питање да ли је овакво решење правно одрживо. Ми сматрамо да јесте, и то не само због тога што су га већ примениле друге земље (нпр. Румунија), већ и зато што из техничког угла његово спровођење не би било исувише захтевно. Могуће је да се одвија преко коефицијената (а не кроз промену основицу као што је то раније био случај) и то на следећи начин: 1) након што одреде нови коефицијенти, затечену плату треба поделити новом основицом и тако се добија количник који представља *прелазни коефицијент*; 2) процентуалну разлику између циљаног коефицијента из матрице и прелазног коефицијента треба поделити бројем година потребним за прилагођавање (у зависности од одабране алтернативе), чиме рачунамо *коефицијент сустизања*; 3) из године у годину прелазни коефицијент ће се кумулативно увећавати за коефицијент сустизања, све док се кроз пет година (односно три године, зависно од сценарија) не достигне пун износ гарантоване зараде.

Узмимо као пример запосленог са зарадом од 54.000 динара, што у основи одговара затеченој заради наставника у средњој и основној школи (Табела 5). Овај запослени ће, ако Влада изабере прву алтернативу, своју гарантовану зараду од 73.000 динара достићи у 2024. години, а у периоду прилагођавања ће сваке године добијати одређено повећање зараде (у просеку око 6% годишње). Његов прелазни коефицијент има вредност 2,16 (добије се дељењем затечене зараде и нове основице од 25.000 динара), а циљани коефицијент износи 2,92 (количник циљане плате и нове основице). Коефицијент сустизања узима вредност 0,152 (разлика циљаног и прелазног коефицијента подељена са 5) и он ће у свакој наредној години кумулативно увећавати прелазни коефицијент, све док се не стигне до крајње циљане зараде. Конкретно, у 2020. години плата овог радника била би око 58.000 динара по формули: $25.000 \cdot (2,16 + 0,152)$; у 2021. години 61.600 динара по формули: $25.000 \cdot (2,16 + 2 \cdot 0,152)$; у 2022. години 65.400 динара по формули: $25.000 \cdot (2,16 + 3 \cdot 0,152)$ и тако све до 2024. када би зарада достигла пун гарантовани износ од 73.000 динара. Аналогно важи у случају одабира друге алтернативе.

Табела 5. Обрачун циљане зараде на хипотетичком примеру

	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
зарада (у РСД)	54.000	57.800	61.600	65.400	69.200	73.000
нова основица	25.000					
прелазни коефицијент (54.000 / 25.000)	2,16					
циљани коефицијент (73.000 / 25.000)	2,92					
коефицијент сузизања ((циљани коеф - прелазни коеф)/5)	0,152					
процентуално међугодишње увећање зараде		7%	7%	6%	6%	5%

3. ЗАПОСЛЕНОСТ

3.1. Динамика запослености у дужем периоду

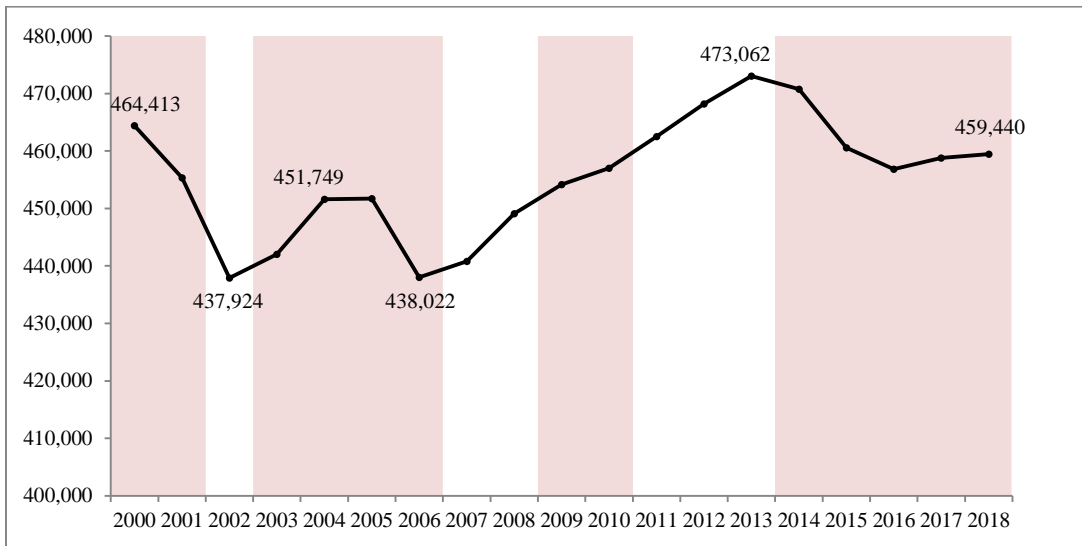
Укупна запосленост у државном сектору је данас готово иста као пре двадесет година. Према подацима РЗС, државни сектор Србије данас запошљава 460.000 људи, што је незнатно (за 5.000 људи) мање него 2000. године. Овако мала промена кроз скоро две деценије није велико изненађење, и то из два разлога. Прво, периоди већег и понекад неконтролисаног запошљавања нужно су били праћени периодима принудне штедње и административне контроле запошљавања, па су се, у дужем периоду, ове промене у укупном броју запослених међусобно потирале. Друго, нормативни оквир коме буџетски корисници морају да прилагођавају политику управљања кадровима није претрпео знатније измене. Одредбе Закона о раду које постављају критеријуме за заснивање и престанак радног односа, као и оне које уређују дијалог са послодавцем кроз синдикално удруживање и колективно уговарање, нису суштински мењане. Нису мењани ни минимални стандарди које институције јавног сектора морају да задовоље у погледу кадровских капацитета за несметано обављање својих надлежности (нпр. исти су стандарди у здравству који прецизно прописују број лекара и медицинског у домовима здравља у зависности од демографске структуре, исте су и педагошке норме које дефинишу број наставника у зависности од структуре одељења и норме часова). На крају, у поменутом периоду у Србији нису забележене драстичне реформске мере, па није знатније промењен ни релативни однос државног и приватног сектора на тржишту рада. Није, наиме, било великих отпуштања у јавном сектору нити је већи део активности пребачен на приватни сектор, услед чега је држава задржала улогу доминантног пружаоца услуга у областима попут здравства, просвете и социјалне заштите.

У двадесетогишњем периоду запосленост је осцилирала – у периодима штедње број запослених је интервентно смањиван, да би се потом брзо враћао на претходни ниво. Континуирани раст броја запослених спречавале су мере штедње. Као што се може видети на Графикону 3, број запослених у државном сектору није увећаван једино у периодима у којима је на снази био аранжман са ММФ-ом. Србија је у претходне две деценије имала више аранжмана с ММФ-ом (осенчено на Графикону)¹¹, и сваким од њих предвиђане су мере умањења броја запослених – линеарно, по свим секторима.¹²

¹¹ Формално, било је шест аранжмана са ММФ-ом и то: 2000, 2001, 2002, 2009, 2011. (неуспешно окончан, зато није приказан на графикону) и 2014. године.

¹² Навешћемо неколико конкретних примера: *аранжман из 2001.* године предвидео је смањење запослености у централној администрацији за 6%; *аранжман 2004.* смањење укупног броја запослених у државном сектору за 7% за годину дана; *аранжман 2009.* смањење запослености од 10% у централној и локалној администрацији (које се није реализовало у потпуности).

Графикон 3. Кретање запослених у државном сектору Србије 2000-2018¹³



Извор: Републички завод за статистику

Упркос добрим оценама система од стране неких међународних институција, држава никада није имала пуну контролу над кретањем своје радне снаге. Светска банка 2010. године у једној од секторских анализа позитивно оценила законски оквир у области запошљавања, као и норме и критеријуме за запошљавање.¹⁴ Сличне оцене добијане су од других релевантних институција, попут Европске комисије и ОЕCD-а. Ипак, у пракси су се јавили проблеми због којих се систем, наизглед прилагођен међународним стандардима, показао нефункционалним: у периодима раста запослености радна места нису стратешки попуњавана (гомилани вишкови, недовољно примана стручна радна снага), а у доба штедње спровођени су линеарни резони по свим секторима (неселективно одлазили вишкови али и квалитетни кадрови). Неусаглашеност структуре прилива и одлива радне снаге резултирала је постепеним урушавањем кадровских капацитета важних државних институција (видети Оквир б), што су проблеми који су и данас актуелни (више о томе у наредном поглављу овог текста).

¹³ Број запослених приказан у овом графикону добијен је на основу података РЗС-а о регистрованој запослености у три сектора у којима је држава доминантни пружалац услуга: Државна управа, одбрана и обавезно социјално осигурање (О), образовање (Р), Здравствена и социјална заштита (Q) и нешто је мањи од укупног броја запослених (који се може добити из ЦРОСО базе). Разлог је то што се у званичним подацима РЗС-а о регистрованој запослености (једина дужа временска серија) запослени разврставају по делатностима а не по својини (државна и јавна). Занемарљиве су разлике између стварног броја запослених у државном сектору и броја који региструје РЗС на поменути начин.

¹⁴ Институционални оквир за управљање бројем запослених оцењен је као добро развијен (оцена Светске банке 2010. године, изнета у извештају *Serbia: Right-Sizing the Government Wage Bill*), посебно у домену републичког нивоа власти, а и у другим државним секторима (образовању, здравству, полицији, војсци, судству). У овом извештају се наводи да су још 2006. године развијене норме и критеријуми запошљавања којима су прописани минимални захтеви за бројем радника по свим категоријама здравствених и образовних установа.

Оквир 6. Узроци неодрживог кретања запослености

Препознали смо најмање три проблема чије је нерешавање у појединим периодима допринело губитку контроле над бројем и структуром радне снаге у државном сектору. Прво, секторским нормама нису прописивани максимуми (већ само минимума испод којих број радника не би смео да иде), што је снажно подстицало буџетске кориснике да у периодима експанзивне фискалне политике запошљавају радну снагу, и то не нужно на местима на којима је потребно. Друго, деценијама уназад централни регистар запослености није оспособљен, што значи да ниједна институција централног нивоа власти (министарство финансија, државне управе, па ни друга ресорна министарства) није имала целовиту слику о променама у броју и структури радне снаге. Треће, систематизације и кадровски планови, уместо да буду кључни инструменти за управљање запосленошћу на нивоу појединачних институција и органа, свели су се на чисто испуњавање форме. Систематизације у неким секторима и по десетак година нису ревидиране, док су кадровски планови служили само за рачунање масе плата (нико није контролисао да ли промене у њима одговарају објективним потребама).

Овакво окружење створило је снажне подстицаје буџетским корисницима да опортуно попуњавају радна места. Због тога се, рецимо, број немедицинског особља у здравству одржао на врло високом нивоу (на крају 2013. премашио 22.000) што је према оценама ресорног министарства било готово двоструко више од међународног стандарда. Налази да је превелик број запослених усмераван на позиције које нису главна делатност институције везују се и за друге секторе (попут локала, сектора безбедности, образовања и централне администрације).

Највећи заокрет у последњих двадесет година догодио се крајем 2013. године, када је уведена забрана запошљавања. Неколико година пре избијања кризе започет је талас дугогодишњег раста запослености у државном сектору, а светска криза (2008) додатно је интензивирала овај процес. Стално растући број запослених пратило је неколико секторских увећања зарада, услед чега су укупна буџетска издвајања за ове намене временом нарасла преко свих граница. Тако је на крају 2012. године из буџета за плате запослених издвојено скоро 12% БДП-а, чиме је Србија постала негативни европски рекордер (једино су скандинавске земље имале веће расходе за плате). Притисци на буџет су расли и Србија се нашла на корак од кризе јавног дуга; неодржива ситуација захтевала је увођење драстичних мера штедње, а најхитније интервенције било је потребно предузети управо на жариштима фискалних проблема – расходима за пензије и зарадама у јавном сектору. Прва мера, којом је суштински и започео процес фискалне консолидације била је забрана запошљавања у државном сектору (годину дана након тога дошло је до законског умањења зарада у јавном сектору и пензија, као и других државних расхода).

3.2. Где смо данас?

Забрану запошљавања пратило је увођење неколико допунских прописа. Изменама Закона о буџетском систему из децембра 2013. године у јавни сектор наше земље уведена је забрана запошљавања. Њоме је предвиђено да се „*забрањује заснивање радног*

односа у институцијама јавног сектора“ (члан 27е), осим под посебним, врло рестриктивним условима. Остављена је, наиме, могућност да буџетски корисници ангажују додатну радну снагу, али само ако се задовољи „правило 5:1“ (институција може да запосли једног радника тек након што је напусти њих пет) и ако се прибави сагласност Владине Комисије за одобравање новог запошљавања. Потом је 2015. године усвојен Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Њиме је предвиђено да Влада сваке године, усвајањем Одлуке о максималном броју запослених, дефинише највећи дозвољени број запослених на неодређено за сваку институцију државног сектора. До тада, потребне кадровске капацитете утврђивале су институције самостално (кроз систематизације и кадровске планове), а сада је ова активност постала директна надлежност Владе.

Од увођења забране запошљавања (2013-2018) број запослених у државном сектору смањен је за око 22.000. Прва и најдиректнија последица забране слободног заснивања радног односа било је *смањење броја стално запослених радника* – за око 41.000 људи у периоду 2013-2018. Циљаних отпуштања готово да није било, па се читаво поменуто смањење може приписати тзв. природном одливу, тј. одласку запослених у пензију. С друге стране, буџетски корисници успели су да пронађу механизам којим могу заобићи директна ограничења забране запошљавања и то кроз склапање уговора о краткорочном (посредном) ангажовању радника. У поменутом периоду *број запослених на одређено и по основу уговора о привремено-повременим пословима порастао је* за око 19.000 људи. Дакле, узевши обе промене у обзир, можемо закључити да је дошло да смањења укупног броја запослених за око 22.000 до краја 2018. године (Табела 6).

Табела 6. Кретање броја запослених у периоду 2013-2018, по типу радног односа

	дец 2013	дец 2014	дец 2015	дец 2016	дец 2017	дец 2018	Промена 2013-2018
Стално запослени	465.038	454.069	447.038	434.250	429.175	424.268	-40.770
Рад на одређено и привремено-повременим пословима	36.083	40.982	45.925	47.122	51.091	55.244	19.161
УКУПНО	501.121	495.051	492.963	481.372	480.266	479.512	-21.609

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу података из ЦРОСО регистра

Највећи одлив кадрова десио се у здравству, а погођени су били и други важни системи – сектор безбедности и образовања. Половина поменутог смањења запослености догодила се у здравственом сектору, који је у периоду 2013-2018. напустило нешто више од 10.000 људи (Табела 7). У структури доминира немедицинско особље (смањење за 6.000 људи), али је приметан одлив забележило и медицинско особље (пад за око 4.000). Из сектора безбедности у истом периоду отишло је скоро 8.000 људи – 5.000 из Министарства унутрашњих послова (доминанто униформисана лица, мањи део административног особља) и око 3.000 из Министарства одбране. У просвети је број наставника мерен пуним фондом часова мањи за 2.000¹⁵, што значи да је број лица који је стварно напустио овај сектор још и већи.

Табела 7. Кретање броја запослених у периоду 2013-2018, секторска структура

¹⁵ У просвети је ситуација специфична јер један запослени може да ради у више школа (због непуног фонда часова). Последица је да се један запослени јавља на више радних места. Због тога се број запослених прати преко тзв. еквивалента пуног радног времена, што одговара броју запослених који би радио пун фонд часова.

	дец 2013	дец 2014	дец 2015	дец 2016	дец 2017	дец 2018	Промена 2013-2018
Здравство	128.891	125.386	125.030	120.048	118.690	118.440	-10.451
Полиција и војска	81.054	79.271	77.022	74.996	74.552	73.354	-7.700
Образовање ¹	131.922	132.058	131.171	130.215	130.367	129.819	-2.103
Остало	159.254	158.336	159.740	156.113	156.657	157.899	-1.355
УКУПНО	501.121	495.051	492.963	481.372	480.266	479.512	-21.609

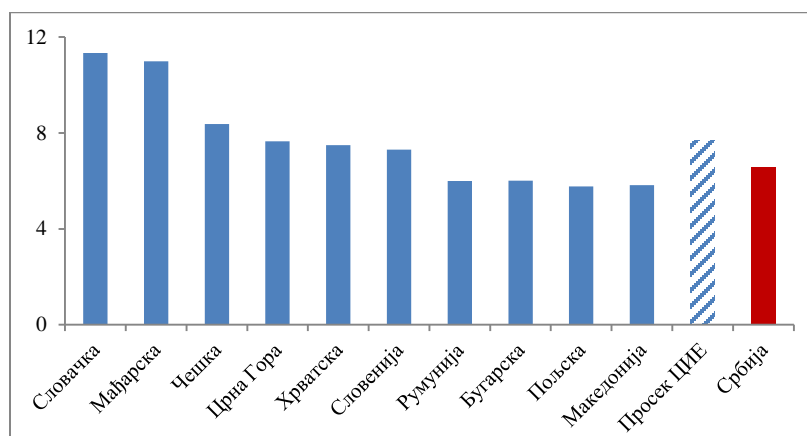
Извор: Прорачун Фискалног савета на основу података из ЦРОСО регистра

¹ - Укупан број запослених сведен на број људи с пуним радним временом (енг. *full-time equivalent*)

Ефекти забране запошљавања јењавају и одлив кадрова из државног сектора временом се смањује. Динамика укупне запослености показује да институције јавног сектора своје редовне активности временом све више измештају на посредно ангажовану радну снагу, која – иако по својој природи има привремени карактер – дугорочно остаје на овим пословима због забране заснивања новог радног односа. Последњих година осетно је успорен одлив кадрова из јавног сектора: у 2017. и 2018. просечно годишње смањење запослених износи мање од 1.000 људи, што је осетно мање него у првим годинама након увођења забране (када је одлазило готово 7.000 људи годишње, видети Табелу 7). Забрана запошљавања, дакле, постепено престаје да даје резултате, а попуњавање радних места одвија се на лош начин – привременим уместо квалитетнијим сталним запослењем.

Укупан број запослених у државном сектору Србије данас није превисок – основни проблем је лош распоред радника по ресорима и институцијама. Србија данас не само да нема превелик укупан број запослених, већ се налази испод просека земаља Централне и Источне Европе (и испод већине појединачних земаља, изузев Румуније и Бугарске). У државном сектору Србије ради мање од 7 запослених на 100 становника, док је просек у земљама Централне и Источне Европе готово 8 радника (Графикон 4). Имајући то у виду, као и чињеницу да за очување достигнутих фискалних резултата неће бити неопходне нове уштеде од смањења броја радника, могло би се помислити да Влада нема потребу да уопште спроводи реформу запослености. То, међутим, не би био добар закључак јер у систему запослених у државном сектору постоје структурне неравнотеже које привремене мере (у виду предугог ослањања на забрану запошљавања) не могу да реше. Тим пре што не само да је укупан број запослених системски нижи него што би требало да буде, већ постоји проблем лошег распореда радне снаге по радним местима – неки ресори и институције у оквиру њих функционишу с мањком стручног кадра, док у другима и даље има вишкова.

Графикон 4. Запосленост у државном сектору на 100 становника, по земљама



Извор: Прорачун Фискалног савета на бази података из националних статистика изабраних земаља ЦИЕ

Оквир 7. Новине у области управљања кадровима

У 2019. Влада је предузела одређене кораке који најављују кадровску реорганизацију. Усвојено је неколико подзаконских аката из области управљања кадровима. Реч је о уредбама (о компетенцијама запослених и мерењу њиховог радног учинка)¹⁶ и методологији за праћење одлива кадрова.¹⁷ Уредбом о одређивању компетенција проширује се скуп особина које запослени мора да испуни – поред квалитетног обављања радних задатака предвиђених на конкретном радном месту, радник мора да има и задовољавајуће понашајне компетенције (попут управљања информацијама, изградње персоналних односа, савесности, посвећености, интегритета) и функционалне компетенције (дигитална писменост, пословна комуникација). Уредба о мерењу радног учинка треба да обезбеди да се претходно и примени. Упутство о методологији за анализу одлива кадрова указује на то да је прихватљива стопа одлива радне снаге у појединачним институцијама крећу у распону 3-8% (у зависности од броја запослених у њима). Иза ових процената не стоје анализе, па се заправо стиче утисак да је у лош систем додата једна контролна величина која треба да упозори на нарушавање капацитета институција. То није добар приступ јер је потребно темељнији решење (о чему се говори у следећем поглављу). Уз то, домет нових аката је ограничен пошто се односи на јавну управу (која запошљава око 40.000 људи). Огромна већина – преко 400.000 запослених у просвети, здравству, полицији, војсци – за сада остаје изван новог система мерења компетенција и анализирања одлива кадрова. Није јасно на који период се односе поменуте граничне вредности (10% за целу управу, односно 3-8% за појединачне институције), нити је објашњено на основу којих критеријума (и рачуница) су баш ове вредности одабране као референтне.

¹⁶ Уредба о одређивању компетенција рада државних службеника („Сл. гласник број 4/2019“) и Уредба о вредновању радне успешности државних службеника („Сл. гласник број 2/2019“).

¹⁷ Упутство о методологији за праћење у анализирање стања у вези са одливом кадрова и његовим утицајем на рад органа државне управе („Сл. гласник“ број 28/2019).

3.3. Наредни кораци

Предлажемо укидање забране запошљавања у 2020. години, уз задржавање лимита из Одлуке о максималном броју радника. Иако овај предлог, на први поглед, повећава ризик неконтролисаног запошљавања (и понављање поменутих лоших епизода из прошлости), сматрамо да постоје својеврсне бране да се процес отргне контроли. Прво, запошљавање не би било у потпуности препуштено вољи буџетских органа, пошто би и даље на снази била Одлука о максималном броју запослених – и то би и даље била горња граница за повећање броја запослених. На нивоу буџетских корисника то би значило да би запошљавали само они који сада имају мањи број запослених од оног који је одређен Одлуком (према Одлуци, буџетским институцијама и органима укупно недостаје око 13.000 стално запослених). Друго, у предстојећем буџетском процесу (за 2020. годину) биће постављени лимити за плате по буџетским корисницима, а њима су покривени постојећи и нови запослени који ће примати плату; дакле, још једну границу за ново запошљавање представљала би и добро одмерена буџетска ограничења за зараде.¹⁸ Треће, заснивање радног односа представља процес који траје одређено време, па би повећање транспарентности читавог система (о којој говоримо на другим местима у овом документу, а реч је преваходно о централном регистру запослених) омогућило да се укупан број запослених боље прати и контролише него раније. Четврто, ако се уваже реалне околности (упоредо са новим запошљавањем и даље тече природни одлив, тј. одлазак у пензију, као и напуштање државног сектора зарад других послова у земљи и иностранству), онда је још вероватније да процеси новог запошљавања могу да се контролишу и да се обављају умереном динамиком.

Оправдано је укидање Комисије за одобравање новог запошљавања, јер ово тело никада није ни имало капацитет да буде дугорочно решење. Централизовано решење с малим бројем запослених није добар механизам за управљање бројем и структуром запослених. У овом органу ангажовано је свега десет људи и немогуће је очекивати да се с тако малим људским капацитетима може адекватно прегруписавати радна снага у државном сектору који броји готово 500.000 радника.

Претходне промене би значиле да се укупан број запослених у државном сектору увећа за око 10.000 у 2020. години. Попуњавање броја запослених до дозвољених максимума из Одлуке значило би да ће се број радника на неодређено у државном сектору Србије повећати за око 13.000 људи. Међутим, ово повећање се не би у потпуности прелило на раст укупне запослености, пошто би се део радника (процењујемо најмање 3.000) превео из привременог радног односа у стално запослене.¹⁹ Дакле, стварни прираст броја радника износио би око 10.000 људи, што је повећање од око прихватљива 2% у односу на постојећи број радника. Од сектора за које смо у нашим анализама утврдили да постоје израженији мањкови, највеће повећање забележио би сектор здравства (5.000 људи), локалне

¹⁸ У пракси буџетски корисници морају да добију сагласност од оснивача (Републике или локалне самоуправе) на предложени буџет, па и у делу зарада. То је прилика да се преиспита колико запослених буџетски корисници планирају за следећу годину и да ли је евентуално повећање у складу са границама које одређују постојећи прописи.

¹⁹ Можда је могуће чак и већи број радника пребацити са краткорочних послова у стално запослене, пошто уочавамо да неколико важних сегмената већ сада има прилично висок удео радне снаге с краткорочним ангажманом. Наиме, на локалу је чак око 35% радне снаге привремено запослено, у социјалној заштити и судству по 30%.

самоуправе (2.500 људи), Пореска управа (1.000 људи) и инспекције и службе за управљање фондовима ЕУ (око 1.000 људи). Други делови државног сектора и поједини буџетски органи би такође запошљавали, до максималног броја који произлази из више пута поменуте Одлуке. Они буџетски органи који већ сада имају број запослених који превазилази највећи број не би ни у 2020. години запошљавали нове људе.

Претходни преглед не укључује сектор безбедности. За полицију и војску не располажемо потребним подацима за процену потреба за новим запошљавањем. Оно што се из доступних извора може видети јесте да је број запослених у сектору безбедности умањен (за готово 8.000 људи) и да је сада мањи од законског минимума (то се може утврдити за полицију, али не и за војску за коју одговарајућа одлука о максималном броју није доступна), али и да, с друге стране, постоје индиције да је укупан број запослених примерен потребама државе.

У буџету за следећу годину има простора да се читаво предложено повећање спроведе за годину дана, тј. до краја 2020. године. Прираст укупне радне снаге, поновићемо, износио би око 10.000 људи. Уколико се читав процес заиста и реализује кроз годину дана, маса зарада у 2020. години порасла би највише за 2% на основу повећаног броја запослених. Ово је подношљив трошак, пошто ће укупни фонд зарада моћи да се увећа око 7% (најбоља процена на основу сада доступних пројекција за раст номиналног БДП-а у следећој години). Преостали износ од око 5% треба искористити за раст зарада свих запослених, пожељно у систему нових платних разреда.

Од 2021. надаље систем би требало вратити у децентрализовану форму управљања кроз кадровске планове, али овога пута уз јаке механизме контроле републичких органа власти. Након што се лимити из Одлуке испуне током 2020. године, систем би требало увести у трајно решење, што значи да би од 2021. надаље управљање кадровима поново требало да почива на основним алатима – систематизацијама и кадровским плановима. При томе, да би децентрализација система била заиста и сврсисходна, потребно је да се 2020. година, осим за попуњавање дефицитарних радних места широм јавног сектора, искористи за израду нових систематизација и кадровских планова. Другим речима, потребно је да се коначно уради детаљна анализа – колико радне снаге на којој позицији је потребно за обављање надлежности и колико је тренутно удаљена од циљаног стања. Ова важна активност најављује се на сваких неколико година у последње две деценије (последњи пут усвајањем Стратегије реформе јавне управе 2014. године), али до данашњег дана детаљна функционална анализа за системе опште државе није урађена.²⁰ Ту би кључни посао требало да обаве појединачне институције јавног сектора, уз подршку и надгледање од стране ресорних министарстава. Интензивно ангажовање министарстава потребно је не само око припреме ових аката (јер она дефинишу стратешке циљеве), већ и у

²⁰ Последњи документи који имају форму функционалних анализа урадила је Светска банка на подацима за 2015. годину. Ове анализе су општег карактера, будући да су секторски закључци, суштински, сведени на указивање на генералне проблеме који су дуго познати. Као такве, ове анализе могу се третирати као полазна основа за дубља истраживања, али не и као носећи реформски документи. Тако су, рецимо, главне препоруке за сектор образовања: „извршити консолидацију мреже школа где је могуће“, „повећати административну продуктивност (кроз редуковање процедура) и проценити изводљивост консолидације администрације у мањим школама...“ (извор: World Bank (2017), Invest in Education Early, Smartly and For All, стр. 41). За сектор здравства у одељку препорука указује се на потребу да се „изврши процена људских капацитета, с фокусом на: i) политику, регулаторни оквир и планирање, ii) менаџмент и управљање перформансама, и iii) мониторинг и евалуацију“ (извор: World Bank (2017), Delivering Health Services Efficiently for Serbian People, стр. 52). Сличне формулације срећу се и за остале сегменте (социјалну заштиту, Пореску управу, централну државну администрацију).

процесу контроле њиховог спровођења. На крају, како би се избегле грешке из прошлости, потребно је завршити Централни регистар запослених и почети редовно месечно извештавање. Јавно доступан регистар омогућио би укључивање других стручних тела, међународних институција и цивилног сектора у процес контроле запослених у државном сектору.