



Република Србија

АНАЛИЗЕ, СТАВОВИ И ПРЕДЛОЗИ

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ПЛАТНИ РАЗРЕДИ У СРБИЈИ:
ПОУКЕ ИЗ НЕУСПЕЛЕ РЕФОРМЕ**

Материјал за јавну расправу
Београд, 9. фебруар 2026. године

Резиме

- **Реформа платних разреда из 2016. године подбацила је у самој концепцији, а не у имплементацији.** Покренута без утврђене основне зараде, са преуским распоном коефицијената и без чврстог аналитичког оквира, од почетка је била структурно неконзистентна. Уместо објективног вредновања рада, тежиште је пренето на преговоре о висини коефицијената, што је довело до даље фрагментације, умножавања изузетака и потпуног губитка системског карактера реформског процеса.
- **Контрола масе зарада постигнута је без јединствених платних разреда, али је била праћена снажном компресијом зарада.** Стабилизација фонда плата у јавном сектору проистекла је из фискалних правила и политичке воље, а не нормативне унификације. С друге стране, одсуство системских корекција на врху платне лествице и снажан раст минималне зараде довели су сужавања ефективног распона плата. Компресија плата прерасла је у један од кључних структурних ризика по функционалност јавног сектора, јер директно подрива способност државе да привуче и задржи кључне стручне и управљачке кадрове.
- **Будући реформски приступ мора бити секторски, транспарентан и институционално реалистичан.** Повратак на јединствен и централизован модел платних разреда носи висок ризик понављања истих грешака. Генерички реформски приступи, попут једнообразних платних разреда које Светска Банка промовише у региону, често недовољно уважавају локално институционално наслеђе што може довести до субоптималних исхода, или чак потпуних промашаја у случају Србије. Одрживо решење подразумева секторски диференциране интервенције и потенцијално дубинске реформе поједних делова јавних служби, засноване на поузданим подацима, јасним критеријумима и високој транспарентности – пре свега кроз јавни регистар зарада („Искра“). Такав приступ омогућава циљано ублажавање компресије зарада тамо где она има највеће системске последице, уз очување фискалне одрживости и друштвено-политичке изводљивости.

1. Увод и контекст

Држава је и формално одустала од реформе платних разреда започете 2016. године. Народна скупштина је у марту 2025. усвојила закон којим престају да важе Закон о систему плата у јавном сектору из 2016. године и пратећи прописи који су уређивали зараде у локалним самоуправама, АП Војводини, јавним службама (просвети, здравству, социјалној заштити) и јавним агенцијама. Овом одлуком званично је напуштен концепт јединствених платних разреда као системског оквира за уређење зарада у читавом јавном сектору, који је био један од кључних елемената реформске агенде у раној фази фискалне консолидације.

Овакав исход није ни изненађујућ, нити нужно лош. Иако је реформа „на папиру“ спровођена готово читаву деценију, примена новог система континуирано је одлагана, док је нормативни оквир губио унутрашњу кохерентност. Проблем неадекватно дизајнираног законског решења прелио се и на друге аспекте овог система – регулатива је у пракси постајала све фрагментисанија, оптерећена бројним изузецима и изнуђеним решењима. Ово је искоришћено за прикривање дискреционих одлука извршне власти у вођењу политике зарада (арбитрарна повећања плата различитим секторима сваке године). У таквим околностима, инсистирање на пуној примени Закона из 2016. године не би довело до унапређења вредновања послова у јавном сектору, већ би, готово извесно легализовало већ настале дисторзије и појачало фискалне притиске. Другим речима, одустајање од законског оквира из 2016. године може се посматрати као рационалнији исход од настојања да се, по сваку цену, оживи реформа која је у међувремену постала инструмент ад хок управљања, а не уређено системско решење.

Циљ овог рада је да са аналитичке дистанце преиспита разлоге неуспеха ове реформе и изведе поуке за будуће кораке. Напуштање законског оквира који је почео да се гради 2016. године не значи да су структурни проблеми система зарада у јавном сектору решени; напротив, они су у међувремену постали израженији и сложенији, а њихово адресирање захтева другачији приступ. Управо зато је неопходно систематски сагледати како је реформа система плата у јавном сектору била замишљена, које је проблеме требало да реши и зашто је у пракси „склизнула“ у погрешном смеру – до те мере да је њено напуштање постало рационалнија опција од инсистирања на пуној примени нових прописа. Такво преиспитивање није важно само ради оцене једног неуспелог реформског покушаја, већ и као полазиште за реалистичнији и дугорочно одржив приступ будућим реформским иницијативама у овој области.

2. Кратак историјат: шта је реформа требало да реши?

Реформа система плата била је замишљена као одговор на хронично слаб механизам контроле масе зарада у јавном сектору. Да би се разумело зашто је реформа платних разреда пропала, неопходно је вратити се на проблеме које је она првобитно требало да реши. У годинама које су претходиле фискалној консолидацији (2007–2012), Србија се суочавала са систематским прекорачењима планираних расхода за зараде, који су по правилу расли брже од буџетом предвиђених оквира. У таквим околностима, Србија се временом издвојила као један од негативних рекордера у Централној и Источној Европи по висини ових расхода. Одрживост расхода за зараде представљала је један од главних извора фискалних ризика и, самим тим, кључни мотив за разматрање системских решења.

Кључни узрок неодрживог раста масе зарада била су арбитрарна повећања плата, а не раст запослености. У наведеном периоду раст расхода за зараде био је вођен пре свега секторским и ванредним корекцијама плата, које нису биле засноване ни на јединственим правилима ни на објективним економским рачуницама. Насупрот томе,

раст броја запослених имао је знатно мањи утицај на укупну динамику масе зарада. Фискални савет је на овај проблем указивао 2012. године,¹ наглашавајући да су релативно високе плате у јавном сектору – нарочито на нижим и средње квалификованим позицијама – а не нужно прекомерна запосленост, водећи узрок превисоких трошкова рада у јавном сектору.

У том контексту, уређенији и транспарентнији систем вредновања послова могао је представљати рационалан инструмент фискалне дисциплине. Полазећи од Закона о платама државних службеника из 2005. године као релативно функционалног модела за ужу државну управу, Фискални савет је подржао идеју постепеног проширивања сличног система на друге делове јавног сектора. Такав приступ, међутим, морао је бити заснован на јасном аналитичком оквиру, објективним критеријумима вредновања рада и поузданим подацима о запосленима, укључујући успостављање и систематско коришћење централног регистра запослених. Истовремено смо у поменутом извештају указали на то да ће овакав процес бити иманентно политички захтеван, будући да су плате у јавном сектору (у односу на приватни) биле нарочито прецењене на пословима нижег степена квалификације и одговорности, што је подразумевало суочавање са отпором дела синдиката.

Неједнаке зараде за сличне послове постојале су и раније, али саме по себи нису представљале пресудан извор фискалне нестабилности. Ове разлике јесу биле извор перципиране неправичности унутар јавног сектора, али нису биле главни покретач раста укупних расхода за зараде. Ипак, током осмишљавања реформе, питања контроле масе зарада и уједначавања плата постепено су изједначена и третирана као неодвојиви циљеви. Такав приступ замаглио је приоритете и отежао формулисање објективног и фискално одрживог реформског оквира.

Фискални савет је благовремено упозоравао на то да ће увођење платних разреда бити сврсисходно само ако је праћено довољно широким распоном зарада. Проширивање система на читав јавни сектор морало је бити технички утемељено и праћено адекватним распоном зарада, како би се избегла компресија плата и очувала способност јавног сектора да привуче (и задржи) кључне кадрове. Изостанак таквог приступа значајно је повећавао ризик да реформа, уместо увођења дисциплине и транспарентности, постане још један канал за арбитрарна одступања и политичке компромисе – што се у пракси, током наредних година, и догодило.

3. Зашто је реформа подбацила?

Реформа је покренута без јасно дефинисаних основних параметара система, што је од почетка подривало њену унутрашњу логику. Са отпочињањем фискалне консолидације, Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) покренуло је реформу уз консултантску подршку Светске банке, са циљем успостављања јединственог и меритократског система платних разреда. Тај процес је од почетка био погрешно постављен, јер није био вођен у оквиру чврстог, транспарентног и конзистентног аналитичког оквира.

Кључни параметар – основна зарада – није био дефинисан пре отпочињања преговора о коефицијентима. Пошто је нови систем био замишљен тако да се нето плата добија као производ јединствене основице за све запослене и коефицијента радног места, логичан и нужан први корак морало је бити утврђивање висине те основице. Уместо тога, Влада је овај корак прескочила и директно приступила преговорима о висини коефицијената, иако управо основица одређује ефективне распоне плата (који

¹ „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“, 30. мај 2012. године.

највише занимају раднике) и укупне фискалне ефекте реформе (који највише занимају послодавца, тј. државу).

Такав редослед корака довео је до још веће фрагментације система, нарушавајући кредибилитет и системски карактер закона. Без јасне полазне основе, преговори су се водили искључиво око висине коефицијената, уз ослањање на историјски наслеђене разлике међу секторима. Тако су, примера ради, синдикати у просвети – имајући у виду деценијски ниже основице у односу на друге делове јавног сектора – изборили релативно високе коефицијенте који нису били одрживи у условима јединствене основне зараде. Истовремено, одсуство чврстог аналитичког оквира омогућило је да исходи преговора зависе пре свега од преговарачке моћи, а не од објективних мерила. То је отворило простор и за изузимање читавих делова јавног сектора из заједничког система платних разреда: најпре су изузети највиши државни функционери (изабрана, именована и постављена лица), а потом је и сектор безбедности, иако првобитно замишљен као интегрални део система, добио могућност потпуног издвајања.

Чак и да је било савршене примене, а није, закон из 2016. године садржао је конструкциону слабост – недовољно широк распон између највише и најниже зараде. За разлику од Закона о платама државних службеника из 2005. године, који је за ужу државну управу предвиђао распон коефицијената од 1:9, Закон о систему плата из 2016. године је за читав државни сектор прописао ужи однос од 1:7,5 иако је подразумевао осетно проширење обухвата – са 40.000 на око 500.000 запослених.

Сужавање циљаног распона зарада неминовно је произвело структурну компресију плата и уравниловку. Фискални савет је већ у фази припреме закона указивао да би проширење система на читав јавни сектор захтевало шири распон плата (1:12), како би се обезбедили конкурентни услови за најодговорније и најкомплексније позиције. Уместо тога, закон из 2016. године омогућио је не само очување затечене компресије зарада, већ је она током наредних година додатно појачавана несразмерним повећањима најнижих плата. Последиčno, од циљаног распона 1:9 из 2005. године, у пракси се дошло до свега 1:4,6 у 2026. години.² Посебан проблем представљало је то што закон из 2016. године није адекватно адресирао однос између основице и законом прописане минималне зараде, чиме је отворен додатни канал за компресију плата, на шта је Фискални савет безуспешно упозоравао.³

Неприменљивост закона у пракси прикривана је континуираним одлагањем његове примене. Иако је кровни закон формално био на снази од 2016. године, у пракси никада није заживео, услед чега су за највећи део јавног сектора наставили да важе стари прописи. Рокови за пуни прелазак на нови систем померани су из године у годину, иако је већ у старту било јасно да овакав законски оквир представља препреку, а не подршку циљаним секторским реформама, посебно у образовању и здравству. Фискални савет је и у овој фази активно указивао на проблеме и предлагао промену реформског приступа,⁴ истичући, између осталог, да се систем плата не може посматрати изоловано од реформе броја и структуре запослених (која је такође од самог старта значајно одступала од

² Највишу зараду апроксимирали смо лимитом постављеним Законом о утврђивању максималне зараде у јавном сектору из 2012. године, док најнижа представља загарантовану минималну плату према Закону о раду – што су границе које важе за убедљиво највећи део јавног сектора. Указујемо, пак, на то да на нивоу опште државе, у погледу максимално дозвољене нето плате, постоје изузеци за ограничен број специфичних категорија запослених, што је случај са високообразовним и научним установама, судијама Уставног суда, председником Врховног суда и сл.

³ Видети нпр. извештај „Платни разреди и запосленост у државном сектору Србије: од недовршене реформе до одрживог система“, 4. јул 2019. године.

⁴ „Зараде у државном сектору: стање и смернице за реформу“, 1. јун 2018. године.

пожељне динамике). Тај својеврсни „расцеп“ између нове регулативе која се декларативно уводи – а суштински из године у годину одлаже – и старих прописа који су остали на снази, Влада је искористила тако што је додељивала линеарна увећања плата по појединим министарствима, без утемељења на објективним економским анализама које би недвосмислено указале на горуће међусекторске (и унутарсекторске) диспаритете у зарадама.

Тако смо дошли до парадоксалне ситуације да реформа која је требало да уједначи систем у пракси производи још већу фрагментацију. Уместо конвергенције ка јединственој основици, број различитих основица за обрачун плата је растао. Последиčno, посебни режими зарада су се множили, а систем је све више губио обележја јединственог оквира. Због тога је Фискални савет, имајући у виду дугогодишња пролонгирања и растуће деформације система, још 2021. године позвао Владу да одустане од ове реформе,⁵ што је на крају учињено 2025. године. Свако даље инсистирање на технички мањкавом решењу само би „зацементирало“ постојеће неравнотеже и додатно отежало будуће секторске реформе, што је Влада касније имплицитно признала у образложењу предлога укидања закона о платним разредима из 2016. године.

Најважније корекције зарада у претходној деценији догодиле су се мимо реформе платних разреда. Повећања плата у здравству и просвети, секторима који су били релативно најпотцењенији, нису била резултат системске примене закона, већ реактивних интервенција под притиском ванредних околности. Пандемија COVID-19 изнудила је трајно повећање зарада у здравству, док су 2025. године, у контексту студентских и грађанских протеста, уследила закаснела, али неопходна повећања у просвети и високом образовању. Иако начелно оправдане, све ове мере биле су ад хок и реактивне, а не део промишљене стратегије уређења система зарада. Оне, заправо, служе као важан подсетник да су структура и организација јавног сектора пре свега одраз актуелних друштвено-политичких ставова и наслеђених тековина, због чега није могуће очекивати да смислена реформа проистекне искључиво као резултат технократске оптимизације.

Искуство Србије показује ограничења примене принципа „једнака плата за једнак рад“. У пракси, овај принцип отвара сложена питања: да ли су административни послови (начелно) исте врсте упоредиви у Влади (или министарствима) и малој локалној самоуправи, или да ли се одговорности и ризици на формално сличним радним местима – попут возача који превози вредну опрему у односу на оног који превози текуће потрепштине – могу свести на јединствен технички критеријум? На њих није могуће дати потпуно неутралан технократски одговор, јер она подразумевају вредносне судове о правичности, одговорности и друштвеном значају различитих функција. Битна слабост приступа у Србији била је у томе што су ове суштинске дилеме одлагане и препуштане техничким алатима (попут екстензивног рада на каталогу радних места) који у пракси нису испоручила ни јасна мерила за вредновање послова, нити друштвено прихватљиве одговоре на растуће диспаритете.

Кључна порука је да се правичност система плата не може наметнути искључиво нормативном унификацијом. Различите зараде за формално сличне послове постојале су и у социјалистичкој Југославији, упркос наглашеној идеологији једнакости, при чему ни тада није постојао јединствен закон за читав јавни сектор. Уједначавање зарада спроводило се по секторима и предузећима, док су позиције у утицајним деловима државе традиционално уживале веће зараде. Упоредна европска

⁵ Видети одељак „Реформа платних разреда: поглед унапред“ у извештају „Оцена предлога Ребаланса буџета Републике за 2021. годину и основне препоруке за буџет 2022. године“, 25. октобар 2021. године.

пракса потврђује да је принцип „једнака плата за једнак рад“ тешко остварив без друштвено-политичких компромиса. Иако су неједнакости и неправичности у зарадама али и другим примањима и бенефицијама (попут издашних услова за пензионисање), познате и у другим европским земљама, „исправљање“ затечених привилегија по правилу изазива снажне социјалне и политичке тензије што, између осталог, показују недавни и примери из Француске. Уз све то, високо централизован систем платних разреда какав је планиран у Србији није доминантно решење у европској пракси. Неколицина земаља које имају јединствену платну матрицу за цео државни сектор – попут Румуније, Словеније и Португалије – временом су уводиле различите облике флексибилности и децентрализованог одлучивања о вредновању специфичних послова. Све то потврђује да се уређивању система зарада у јавном сектору мора приступити пажљивим балансирањем економских, институционалних и друштвено-политичких реалности, а не стриктним инсистирањем на нормативној унификацији.

4. Како даље: транспарентан регистар и секторске реформе

Полазиште сваке нове реформске агенде у овој области мора бити повратак на изворни проблем – контролу масе зарада и њену фискалну одрживост. Кључни изазов који су Фискални савет и ММФ идентификовали још пре петнаестак година био је неодржив ниво расхода за зараде у јавном сектору – и у апсолутном смислу и у односу на приватни сектор – као и слаба контрола масе зарада, која је из године у годину расла изнад буџетом планираних оквира. Исправљање уочених неправичности у виду различитих зарада за сличне послове унутар јавног сектора препознато је као пожељна додатна вредност, премда не као предуслов фискалне одрживости.

Постављање „правичности“ као централног реформског циља показало се као погрешно усмерење. Временом је, у оквиру тадашњег МДУЛС-а и уз снажну подршку Светске банке, ова „дodatна вредност“ постављена у средиште реформског процеса и имплицитно представљена као неопходан услов за стабилизацију расхода за зараде. Практично искуство, како у Србији тако и у бројним европским земљама, показује да то није случај: масу зарада у јавном сектору могуће је ефикасно контролисати и без јединственог закона који уређује зараде.

Србија је током фискалне консолидације стабилизovala масу зарада без јединствених платних разреда, премда је систем остао неуређен. Иако је реформа платних разреда из 2016. године у потпуности подбацила, политичка воља за поштовање агрегатних фискалних ограничења омогућила је да се укупни расходи за зараде држе у оквирима буџетских правила и да се просечне зараде у јавном сектору приближе нивоу приватног сектора. То указује на то да је кључни механизам стабилизације био у домену фискалне политике и буџетских ограничења, а не у домену нормативне унификације система зарада. Треба истаћи, међутим, да је та стабилизација била праћена дискреционим интервенцијама по секторима које нису биле плод системских анализа.

Истовремено, компресија зарада је током претходне деценије прерасла у један од најозбиљнијих структурних проблема јавног сектора. Иако је постигнуто да просечан ниво зарада у јавном сектору буде упоредив са приватним и да маса зарада не буде извор непосредних фискалних ризика, током претходне деценије дошло је до погоршања компресије зарада. Ова девијација развила се, добрим делом услед снажног раста минималне зараде, до те мере да данас драстично отежава, или чак онемогућава, да најодговорнија и најстручнија радна места у државном сектору понуде конкурентне услове у односу на приватни сектор. Другим речима, проблем који је уочи реформе из

2016. постојао тек у назнакама данас је акутан и захтева хитно решавање, како би се очувала способност јавног сектора да обавља своје кључне функције.

Након укидања закона из 2016. године, потребан је прагматичан секторски приступ унапређењу система зарада. Иако принцип „једнака плата за једнак рад“ представља легитиман нормативни оријентир, пракса је показала да је покушај његове имплементације кроз један свеобухватан и ригидан закон био контрапродуктиван. Такав приступ није уважавао институционалну и функционалну разноликост јавног сектора, нити друштвено-политичка ограничења у којима се реформе спроводе. Додатно, кредибилитет процеса био је нарушен већ на самом почетку, изузимањем највиших државних функционера из система платних разреда.

Секторски приступ омогућава да се истовремено адресира компресија зарада и покрену дуго одлагане структурне реформе појединих делова јавних служби. За разлику од универзалног законског решења, секторски приступ омогућава брже и прецизније реаговање на акутне проблеме, укључујући потребу за повећањем зарада на најодговорнијим и најкомплекснијим позицијама у кључним министарствима и управама, где је ризик од одлива кадрова највећи. Истовремено, он отвара простор за дуго одлагане дубинске реформе у појединим секторима, попут образовања, које су након 2016. године у великој мери изостале – делом и због постојања нефункционалног (а свеобухватног) законског оквира.⁶ Додатна предност оваквог приступа парцијалних дубинских реформи је што може да отклони и друге системске недостатке, мимо саме висине зарада, и на тај начин унапреди положај запослених у државном сектору и његову конкурентност у односу на приватни.

Секторске реформе могу бити ефикасне без јединствене основице, али само ако су засноване на транспарентности и доброј аналитичкој основи. За уједначавање плата између различитих делова јавног сектора није неопходан један јединствени закон или једна основица, али је неопходно да се одлуке заснивају на проверљивим подацима, јасним критеријумима и аргументацији. У том смислу, успостављање јединственог регистра запослених у јавном сектору „Искра“, иако са великим кашњењем, представља важан институционални помак, јер омогућава систематска поређења зарада између сектора и идентификацију изражених одступања.⁷ Од кључне важности је, притом, да се ова база редовно анализира и да се резултати транспарентно објављују, како би случајеви осетљивих одступања били идентификовани и, не мање важно, постепено стварала друштвено-политичка подршка за њихово отклањање.

Висок степен транспарентности је кључан ослонац одрживости реформи у овој осетљивој области. Поједине земље које би у погледу „отворености података“ могле да буду узор Србији, попут Словеније, имају врло транспарентне канале извештавања, укључујући јавно доступне регистре који се ажурирају на месечном нивоу и садрже податке о броју запослених и структури примања у читавом јавном сектору.

⁶ У пракси се након усвајања Закона о платама 2016. године у више наврата стицао утисак да ресорна министарства одлажу покретање свеобухватних секторских реформи, полазећи од претпоставке да ће кључни део уређења положаја запослених – пре свега питање зарада и односа плата – бити решен кроз примену јединственог системског закона. Како тај закон (са пратећим секторским прописима) никада није заживео у пракси, ова стратегија је довела до двоструког застоја: изостанка секторске реформе али и системског уређења плата.

⁷ Реч је о централном информационом систему за обрачун примања запослених у јавном сектору, чије је успостављање почело 2021. године. Овај регистар обухвата све директне и индиректне кориснике републичког буџета (просвета, државна управа, правосуђе, установе културе, социјалне заштите и др), систем јавног здравства и локалне самоуправе. Изван њега се тренутно налазе високо образовање и сектор безбедности, а у плану је да се и они integriшу до 2027. године.

Оваква пракса не елиминише политичке тензије, али значајно олакшава идентификовање проблема и изградњу друштвене подршке за њихово решавање.

Увођење јавног регистра зарада не би био институционални преседан, већ наставак ранијих (недовршених) покушаја унапређења транспарентности. На самом почетку реформских активности у овој области, током 2013. године, успостављена је једна верзија регистра зарада и запослених у јавном сектору Србије. Иако ограниченог обухвата и скромних аналитичких могућности, овај регистар је представљао важан корак ка систематичнијем сагледавању система зарада у јавном сектору. Међутим, управо са отпочињањем реформе платних разреда, уместо да се овај инструмент даље развија и проширује на читав јавни сектор, дошло је до обрнутог процеса – постојећи регистар је угашен у првој половини 2015. године. Нова платформа „Искра“ сада омогућава да се тај прекинути процес поново покрене и суштински унапреди, кроз проширење обухвата на цео државни сектор и укључивање кључних показатеља – не само броја запослених, већ и нивоа и структуре зарада (основна плата, додаци, бонуси), попуњеност радних места у односу на систематизацију и др. То би створило неопходну основу за аргументовано и селективно деловање по секторима, уместо за општа и арбитрарна решења.

5. Најгоре решење: повратак на реформски концепт који је доказано лош

У јавности се појављују препоруке да се Србија врати реформском концепту из 2016. године. У новој студији Светске банке из 2025. године под називом *Оцена јавних финансија – Фискална политика за високо развијену Србију*⁸ поново се истиче потреба за увођењем јединственог система платних разреда, заснованог на јединственом законском оквиру и јединственој основици за обрачун зарада. Искуство из претходне деценије, међутим, указује да је овај модел био изложен снажним институционалним и друштвено-политичким ограничењима: кључни делови решења остали су претежно „на папиру“, док је политика зарада у пракси наставила да се обликује кроз ад хок секторске интервенције.

Закон из 2016. третира се као пожељна референтна тачка, без критичког осврта на разлоге због којих у претходном циклусу није могао да заживи у пракси. Закон о платним разредима из 2016. није био резултат темељне технократске анализе, већ исход бројних компромиса у преговорима са синдикатима, што је од почетка ограничило његову унутрашњу логику, а у крајњој линији и кредибилитет. Посебно је значајно да су највиши државни функционери и изабрана лица били изузети из система, чиме је ослабљена порука универзалности правила. Додатно, у пројекцијама које прате препоруке за нову реформу, Светска банка најмање корекције предвиђа за сектор правосуђа, што је тешко ускладити са ургентном потребом јачања институција и владавине права.

И у новој иницијативи изостаје одговор на структурни проблем који је у међувремену ескалирао: компресију зарада у јавном сектору. Као што смо објаснили, изражена компресија зарада у јавном сектору настала је протекле деценије услед два фактора – одсуства повећања највиших коефицијената за најквалификованија радна места приликом проширења обухвата са 40.000 на око 500.000 радника Законом из 2016. године и неусклађености основне зараде у јавном сектору Законом из 2016. године са минималном зарадом прописаном Законом о раду. Нажалост, ни последња иницијатива Светске Банке не препознаје ове кључне недостатке нити предвиђа њихово отклањање путем повећања највиших дозвољених коефицијената за најодговорнија радна места. Такође, да би се спречила компресија на „доњем“ делу расподеле, основна зарада у јавном сектору морала би бити усклађена са минималном зарадом из Закона о раду. Тај

⁸ World Bank (2025), Public Finance Review – Fiscal Policy for a High-Income Serbia.

параметар није био транспарентно дефинисан и објављен пре преговора о коефицијентима приликом доношења Закона из 2016. године, а из доступних анализа произилази да би потпуно изједначавање основне и минималне зараде значајно увећало буџетске трошкове – до нивоа који би био фискално тешко одржив. Ово упућује на закључак да би се, и у обновљеној верзији истог концепта, поново оставио простор да раст најнижих зарада временом производи додатну компресију – управо онај механизам који је доминирао у претходној деценији.

Оквир 1. Опасности генеричких реформских приступа

Иницијатива за увођење јединствених платних разреда у јавном сектору није ограничена само на Републику Србију већ Светска Банка сличне реформске нацрте популарише и у преосталим земљама Западног Балкана. Овакви генерички приступи реформама (*one size fits all*) носе са собом изражене ризике јер веома често недовољно узимају у обзир наслеђене институционалне, друштвене, културне и друге тековине које се разликују међу државама.

Илустративан пример је случај од пре једне деценије, када је Светска банка Србији и другим државама региона снажно сугерисала да своје пензијске системе уреде на такав начин да се пензије у исплати усклађују само са растом цена (*Оцена јавних финансија Србије – као одрживој и ефикасној фискалној политици*, јул 2015. године, стр. 43). Велики број стручњака у Србији, укључујући Фискални савет, указивао је да овај приступ није у складу са локалним вишедеценијским пензијским наслеђем и друштвеним очекивањима да се пензије делимично усклађују и са растом зарада. На срећу, сугестије Светске банке су тада одбачене и Србија је имплементирала (проширену) швајцарску формулу која се успешно показала током претходне деценије. Са друге стране, Румунија је била прописала усклађивање пензија у исплати само са инфлацијом, што је након неколико година довело до осетних разлика између пензија припадника истих професија (лекара, учитеља, полицајаца) који су се пензионисали у свега неколико година разлике. Ово је створило велико друштвено незадовољство и захтеве за поновним увођењем швајцарске формуле, што је напослетку и учињено крајем 2023. године. Нажалост, исправљање пензијских диспаритета насталих током претходне деценије испоставило се веома скупим и коштаће Румунски буџет 1,7% БДП годишње.

Приликом формулисања нових реформских корака, важно је узети у обзир и институционални контекст подршке у претходном циклусу. Реформа платних разреда није била искључиво домаћа иницијатива, већ је развијана уз снажну стручну и техничку подршку Светске банке. Штавише, оквир подршке је укључивао и програмске зајмове (*Development policy loans – DPL*), у којима су услови за повлачење средстава готово искључиво били везивани за усвајање регулативе. Како су средства исплаћивана у једној транши након испуњења формалних услова, овај концепт преусмерио је орјентацију извршне власти ка „испуњавању форме“, док су сложене и дугорочне институционалне промене у примени остале у другом плану. Ово је у пракси произвело јасну дихотомију између формално пријављеног реформског напретка и стварних исхода у функционисању система: с једне стране, у врло раним фазама реформског процеса⁹ извештавало се о напретку у реформи државне управе и система плата, док је, с друге стране, у пракси

⁹ <https://www.srbija.gov.rs/vest/259441/svetska-banka-zadovoljna-reformom-drzavne-uprave.php> .

дошло до погоршања – и нови законски оквир који у пракси никада није ни заживео на крају у потпуности укинут.

Стога, Фискални савет препоручује Влади да не прихвати повратак на реформски концепт из 2016. године. С обзиром на дубину структурних проблема у систему јавних зарада и ограничене институционалне капацитете, Србија нема простор за још један дуготрајан реформски циклус који би се завршио без опипљивих резултата. Уместо једног свеобухватног и ригидног решења, реформске напоре треба усмерити ка секторски диференцираним мерама, заснованим на поузданим подацима, пре свега кроз платформу „Искра“, високој транспарентности и јасном упоришту на објективним параметрима - укључујући и потенцијално дубинске реформе појединих јавних служби. Такав приступ погоднији је за хитно адресирање компресије зарада тамо где она директно подрива капацитет државе да задржи кључне стручне кадрове, али и за постепено исправљање највећих структурних неравнотежа у паритетима плата у дугом року – уз адекватну друштвено-политичку подршку и очување фискалне одрживости.