



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ЗАРАДЕ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ:
СТАЊЕ И СМЕРНИЦЕ ЗА РЕФОРМУ**

01. јун 2018. године

Садржај:

1. ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ	3
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ СРБИЈЕ.....	14
3. ЗАПОСЛЕНОСТ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ	22
4. ЗАРАДЕ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ	25
4.1. КРЕТАЊЕ И НИВО ЗАРАДА	25
4.2. ПАРИТЕТИ ЗАРАДА ИЗМЕЂУ НАЈВЕЋИХ СЕКТОРА.....	29
4.3. ПАРИТЕТИ ЗАРАДА УНУТАР НАЈВЕЋИХ ДРЖАВНИХ СЕКТОРА.....	32
4.3.1. Здравство.....	33
4.3.2. Просвета.....	34
4.3.3. Полиција	36
4.4. (НЕ)ПОСТОЈАЊЕ ВЕЗЕ ИЗМЕЂУ РАДА И ЗАРАДЕ	36
5. РЕГУЛАТИВА	41
5.1. ПОСТОЈЕЋИ ПРОПИСИ	41
5.2. ПОТРЕБНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ НОВОГ СИСТЕМА ЗАРАДА	49
5.3. ОЦЕНА НОВИХ ПРОПИСА.....	57
ПРИЛОГ 1. ИЗВОРИ ПОДАТАКА О ЗАПОСЛЕНОСТИ И ЗАРАДАМА У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ	64
ПРИЛОГ 2. ЗАШТО СУ ЗАРАДЕ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ ВАЖНЕ?.....	68
ПРИЛОГ 3. ПРЕГЛЕД И ОЦЕНА ПРЕТХОДНИХ АНАЛИЗА ЗАРАДА И ЗАПОСЛЕНОСТИ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ СРБИЈЕ	77
ПРИЛОГ 4. КАРАКТЕРИСТИКЕ УСВОЈЕНОГ КРОВНОГ ЗАКОНА О ПЛАТАМА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	79

1. ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ

Потребно је систематско уређење система зарада и запослености у државном сектору пошто је он неуређен, неправичан и представља фискални ризик. Србији је неопходна свеобухватна реформа система зарада и запослености у општој држави и у овој студији Фискални савет даје основне смернице и препоруке за њено спровођење. Уређен систем зарада и адекватан број стручних запослених представљају темељ фискалне одрживости и уопште модерне и ефикасне државе, што је Влада препознала ставивши ове реформе високо на листи приоритета на почетку фискалне консолидације у периоду 2015-2017. године. Међутим, упркос почетном ентузијазму и бројним најавама, конкретнији кораци углавном су изостајали. Систем зарада у државном сектору и даље је превише компликован, необјективан и често неправичан, а структура запослених по секторима и институцијама неодговарајућа. Штавише, неке од предузетих мера Владе у последњих неколико година само су продубиле постојеће проблеме. Тако је вишегодишња забрана запошљавања довела до неселективног смањења броја запослених и погоршала иначе лошу структуру запослености, а паушална повећања плата у различитим деловима јавног сектора (просвета, здравство, службе безбедности, администрација) додатно су увећала неуређеност система зарада. Будући да смо о проблему неодговарајуће запослености у општој држави већ исцрпно писали у више претходних студија Фискалног савета, у овом извештају пре свега се бавимо унапређењем лошег система зарада у општој држави, што је вишедеценијски проблем за који Влада до сада није проналазила одговарајућа решења.

Зараде се утврђују без објективних критеријума, на основу више десетина различитих основица и стотина коефицијената – последице су различите зараде за исти рад и једнаке плате за различите послове. Зараде у државном сектору утврђују се на основу дугачке листе секторских закона и Владињих уредби и закључака. Према нашој анализи, формирају их чак 23 различите основице, више од 500 основних коефицијената и преко 200 додатака на основну плату. Промене ових елемената најчешће се спроводе арбитарно, увећање плата превазилази могућности привреде да их финансира и неоправдано се фаворизују поједини сектори. Последично, потпуно су нарушени односи између зарада у различитим деловима државног сектора и унутар њих, тако да се неретко за иста занимања и рад исплаћују зараде које се разликују и до 70%. Још једна добра илустрација неуређености постојећег система зарада јесте то што постоје примери једнаких или мање захтевних послова који се више плаћају (зарада библиотекара већа је од зараде наставника) или послова који се исто плаћају иако се евидентно разликују по сложености (самостални саветник у државној управи има исту нето зараду као универзитетски професори на појединим факултетима). Управљање овако комплексним и неуређеним системом изузетно је тешко, његова контрола готово је немогућа, па даље одлагање реформе у овој области представља и изражен фискални ризик.

Анализа Фискалног савета показује како би трајно уређен систем зарада и запослености требало да изгледа и којим конкретним мерама би се то постигло. За потребе ове студије спровели смо већи број анализа које бисмо могли поделити у три групе: 1) анализирали смо постојећи систем зарада у општој држави и његов контекст – законе и друге прописе који плате дефинишу, детаљне финансијске и шире макроекономске показатеље везане за зараде у држави, појединачним министарствима, у приватном сектору и друго; 2) идентификовали смо највеће проблеме које постојећи систем зарада тренутно има, узроке који су довели до ових проблема и конкретне мере за њихово отклањање; и 3) анализирали смо све главне карактеристике уређених система

зарада у упоредивим земљама Централне и Источне Европе које би се могле применити у Србији. На овај начин дошли смо до параметара које би трајно уређен систем зарада и запослености у општој држави у Србији морао да задовољава и њих смо представили у првом делу овог прегледа. У другом делу показујемо конкретне мере које је потребно спровести у 2018. и наредним годинама да би такав систем заживео. На крају, у трећем делу прегледа дајемо основне налазе анализе зарада по појединачним секторима државе, а пре свега у три највећа државна сектора (здравство, просвета, МУП) у којима је запослено скоро 70% запослених у општој држави.

Основне препоруке за трајно уређење система зарада и запослености у Србији

Укупно годишње номинално повећање зарада у општој држави морало би да буде законски ограничено на нешто испод стопе раста номиналног БДП-а. Захваљујући мерама фискалне консолидације, расходи за запослене у општој држави су у 2017. смањени на начелно одрживих 9,5% БДП-а¹ (приближно просек Централне и Источне Европе, ЦИЕ) и сада је примарни задатак да се ови буџетски издаци очувају на том нивоу, тј. да се остварени резултат не нарушава. Такође, просечна зарада запослених у државном сектору Србије веће су у односу на приватни сектор за готово 19% (подаци РЗС за прва два месеца 2018. године).² Ова разлика само се делимично може објаснити бољом образовном структуром запослених у државном сектору – добрим делом то је ипак последица њиховог повлашћеног третмана (уз све друге погодности, попут веће сигурности посла). Због свега наведеног, повећање просечних зарада у општој држави би требало ограничити на нешто испод стопе раста номиналног БДП-а, јер би се тако обезбедила фискална стабилност земље, али и спречило даље повећање економски штетног јаза између плата у јавном и приватном сектору. Имајући у виду садашња макроекономска кретања и средњорочне перспективе привреде Србије, то значи да би номинално повећање просечних зарада у општој држави могло да износи 5-6% годишње (нешто испод збира реалног раста производње од 3,5-4% и инфлације од око 2,5%).

Сви запослени у општој држави требало би да буду укључени у јединствен системски закон о зарадама. На тај начин би се трајно регулисали међусобни односи њихових зарада и постигло да за запослене у свим секторима опште државе важе исти и објективни критеријуми за формирање њихових зарада – уместо да се посебним секторским прописима дају веће привилегије само одређеним групама (на пример, превисоке просечне зараде у МУП-у и мање зараде запослених у здравству). У један такав системски закон могуће је укључити и судије, тужиоце и функционере у независним институцијама, који су и према новој регулативи која се усваја након 2015. суштински искључени из обухвата.

Одговарајући однос између најниже и највеће основне зараде запослених у општој држави требало би да износи 1:12. Фискални савет је у овом извештају конструисао основну матрицу вредновања послова у државном сектору, полазећи од фундамената које је и сама Влада дефинисала у процесу увођења нове законске регулативе у области зарада (једнака плата за једнак рад и др.). Уз то, распон матрице

¹ Овде је реч о бруто-2 обухвату, који осим нето расхода за зараде укључује и доприносе на терет послодавца и запосленог. Ниво издвајања од 9,5% БДП-а еквивалентан је износу од око 8% БДП-а по бруто-1 обухвату (када се одузму доприноси на терет послодавца) што је обухват који се користи у Закону о буџетском систему.

² Постоје подаци (без улажења у структуру по предузећима) да су зараде у јавним и државним предузећима још веће него у општој држави, тако да је описани јаз између плата у приватном и читавом јавном сектору заправо израженији од поменутих 19%.

смо направили и по угледу на друге европске земље у којима је овај систем добро уређен. На основу тога у овом извештају дајемо смернице за односе зарада неких карактеристичних позиција, а следећи корак било би прилагођавање тим принципима свих других радних места у држави. Одговарајући однос зарада за државни сектор Србије је 1:12 (распон између најниже и највише зараде). Ову пропорцију сматрамо адекватном из најмање два разлога. *Прво*, оваква пракса већ се успешно примењује у неким земљама ЕУ и региона (Румунија, Словенија). *Друго*, овако постављен распон обезбеђује довољно високе зараде за најодговорније и најстручније послове у земљи (председник државе, премијер, хирург, ИТ стручњак, судије), али истовремено ипак поставља јасну границу до ког је нивоа могуће највеће повећање зарада које се плаћају из буџета. Прелазак на овај распон би у Србији, на први поглед, значио повећање распона зарада у односу на тренутно законско решење (1:7,5). Међутим, требало би имати у виду да у садашњем систему зарада већ постоје бројни (нетранспарентни) изузеци из постојећих правила, тј. плате које су преко 12 пута веће од најмањих (нпр. судије). Повећање распона зарада потребно је како на нивоу опште државе, тако и унутар појединачних сектора где су плате сувише компресоване (што је нарочито изражено у просвети).

Исти (генерички) послови у држави морали би да буду једнако плаћени. За радна места за које су опис посла, стручна спрема, искуство и друге карактеристике једнаке нема разлога да постоје разлике у зарадама, без обзира на то у којој институцији или органу државног сектора запослени ради. У постојећем систему то није случај, будући да су одступања од принципа иста зарада за исти рад огромна. Тако, на пример, зарада правника значајно варира у зависности од сектора опште државе у ком ради, иако се у већини случајева ради о практично идентичним пословима. Најнижа и највиша основна плата правника разликује се за чак 70%. Као други очигледан пример може да послужи и административно особље у МУП-у које има посебне додатке на зараду (који би требало да важе само за униформисана лица), а који не постоје за остала упоредива радна места у државном сектору. Да би се овакве неравнотеже исправиле потребно је да се занимања у сада повлашћеним секторима – који су се изборили за неоправдано високе зараде у односу на остатак државе – изједначе у погледу права на основну зараду и додатке.

Неопходно је поједностављење начина формирања зарада. То подразумева увођење јединственог система основице, коефицијената и мањег броја ограничених додатака на рад који важе за све запослене у општој држави (што укључује и исплате из „сопствених прихода“ буџетских корисника). У тренутном систему, заснованом на великом броју различитих основица, коефицијената и додатака на плате, практично је немогуће постићи ефикасно управљање и контролу, па је његово поједностављивање предуслов за спречавање нетранспарентних злоупотреба различитих додатака на плату.

Потребна је потпуна транспарентност и редовно извештавање о исплаћеним зарадама на свим пословима у општој држави, укључујући и све додатке на рад. Практика земаља ЕУ је да се комплетни подаци о исплаћеним зарадама запослених у општој држави ажурно објављују. Право пореских обвезника је да знају колико има запослених у држави по појединачним радним местима и колике су им тачно плате и други додаци на зараде (јер се та примања исплаћају из њиховог пореза). Иако на поменута питања не би требало да је толико тешко дати одговор, оваква пракса, међутим, не примењује се у Србији. Још пре неколико година планирано је да се направи транспарентан централни регистар запослених као најпрецизнији и најпоузданији извор података о запослености и зарадама у јавном сектору. Фискални савет је од надлежних

министарстава (финансија и државне управе) за припрему овог извештаја затражио податке из тог централног регистра, али, како одговор нисмо добили, ова евиденција по свој прилици и даље није ни направљена. Пример најбоље праксе који би Србија требало да следи јесте Словенија чији систем државне управе има историјску повезаност са системом Србије (бивша СФРЈ). Словенија је успоставила отворени интернет портал с детаљним увидом у број запослених, укупна издвајања за плате и структуру примања у свим органима државе (основна плата и сви додаци), укључујући безбедносни сектор. Дигитализација и развој електронске управе налазе се на агенди актуелне Владе и стога сматрамо да би изградња информационог система који даје детаљне и благовремене податке о запосленима и зарадама у државном сектору требало да буде један од приоритетних задатака. Уз редовно ажурирање на месечном нивоу, овакав информациони систем би дао добру основу за анализу и управљање системом зарада на објективан начин. Стога сматрамо да је један од кључних корака ка увођењу реда у систем зарада у општој држави стварање информационог система за праћење и редовно објављивање исплаћених зарада и броја запослених у општој држави.

Потребна је темељна реформа запослености у државном сектору. Уређен систем зарада неће имати много смисла ако држава не побољша структуру запослених. Иако смо се овим проблемом бавили више пута у претходних неколико година, у међувремену није било битнијих помака у његовом решавању. Укупан број запослених у општој држави у Србији највероватније је одговарајући и сасвим је упоредив с другим земљама ЦИЕ (кад се узме у обзир број становника, заправо је и нешто мањи од просека). Горући проблем, међутим, представља неадекватна структура запослених. Она је и пре фискалне консолидације била проблематична, али је сада, након четири године забране запошљавања, додатно погоршана, што умањује (ионако низак) квалитет услуга које пружа држава. Овај стихијски приступ смањивању броја запослених током фискалне консолидације ставио је у незавидан положај бројне важне секторе (здравство, Пореска управа, област заштите животне средине, неке локалне самоуправе), који се сада суочавају с евидентним мањком потребних кадрова. Фискално је још опасније то што се веома лако може десити да по укидању забране запошљавања поново дође до неконтролисаног раста броја запослених (што се већ дешавало у прошлости) – јер још увек не постоје анализе којима би се трајно дефинисала потребна радна места по секторима. Без таквих детаљних систематизација није могуће контролисање нити добро управљање укупним бројем запослених. Због свега тога, неопходна је свеобухватна реформа највећих државних система (здравство и просвета), квалитетна систематизација запослених у свим државним органима (уклонити вишкове и запослити потребне раднике), хитно запошљавање у областима у којима је већ неспорно утврђен мањак стручних кадрова на основу објективних потреба државе и компаративних анализа (порески инспектори, стручњаци за контролу и инвестиције у области заштите животне средине и друго), укинути забрану запошљавања и напokon прећи на одрживе моделе контроле запослености у општој држави.

Предлог конкретних мера за 2018. и 2019. годину

За достизање уређеног система зарада и запослености потребно је да се дефинишу конкретне мере и рокови у којима би се до таквог система дошло. Искуство из претходних година показало је да само усвајање принципа будућег уређења система зарада и запослености у општој држави није довољно. Наиме, Влада Србије је још пре три године дефинисала начелно добре опште принципе за уређење система зарада у општој држави који се не разликују много од садашњег предлога Фискалног

савета. Оно што је, међутим, недостајало у том плану Владе је да се дефинишу и примењују јасне и квантитативне (економске) мере и рокови који би довели до њихове реализације. Зато је уместо приближавања уређеном систему зарада ситуација у претходне три године додатно погоршана – јер су произвољна, *ad hoc* повећања зарада у појединачним секторима опште државе додатно урушавала постојећи систем. Уз све то, приметне су и тенденције да се праве изузеци из правне регулативе која би требало да уреди зараде свих запослених у општој држави (оставља се превелика слобода секторским законима, изузимају се из јединственог закона правосуђе и неке друге јавне службе, што није случај у другим земљама). Због тога Фискални савет у овом извештају не предлаже само циљани дизајн будућег уређеног система зарада већ и конкретне мере за 2018. и наредне године којима би се до циља дошло.

Приликом израде буџета за 2019. повећање зарада у општој држави морало би да буде засновано на објективним економским параметрима. *Ad hoc* повећања зарада, која су била учестала пракса у претходним годинама, фискално су опасна и по правилу необјективна и неправична, па се са том праксом мора престати приликом израде буџета за 2019. годину. Анализа Фискалног савета показује да позитивни економски трендови омогућавају у 2019. повећање зарада у општој држави од 5-6%. Свако повећање зарада изнад тог процента водило би ка неодрживом расту учешћа расхода државе за зараде у БДП-у, али и неоправданом, много бржем расту плата у јавном него у приватном сектору (нпр. у прва три месеца 2018. плате у приватном сектору расту свега 4,5%, а у општој држави 9%). У погледу структуре зарада оно што већ сада знамо је то да су примања у општој држави највише потцењена у здравству, а највише прецењена у МУП-у. Због тога је економски оправдано и правично да у оквиру укупног повећања зарада од 5-6%, плате у здравству у 2019. порасту изнад просека, а плате у МУП-у испод просека. На пример, добро решење било би да плате у здравству порасту 7%, у просвети 6%, а у МУП-у за 2-3%. Остатак запослених у јавном сектору (њих око 30%) требало би да има повећање зарада од 5% (док се и за њих не спроведу детаљне анализе). На овај начин би се обезбедило то да већ у 2019. почну да се отклањају најочигледнији диспаритети зарада у општој држави, што би се у наредним годинама наставило и унутар појединачних сектора у складу са још прецизнијим анализама. Такође, овакво прилагођавање „на више“ довело би до постепеног отклањања диспаритета које не би оштетило ни „повлашћене“ секторе/радна места, јер ни они не би имали реални пад својих зарада (имали би повећање зарада у складу са растом цена).

До краја 2018. године потребно је објединити и пописати радна места највећих државних сектора и доделити им коефицијенте у оквиру распона зарада 1:7,5. За будуће трајно и правично уређење висине зарада свих запослених у држави за сва појединачна радна места неопходно је у 2018. створити прве оперативне предуслове – пописати радна места у јединствени каталог и доделити нове коефицијенте по радним местима у највећим државним секторима (просвета, здравство, полиција, војска, администрација; укупно око 95% свих запослених). Тако би се убедљиво највећи број радних места у општој држави одмах ставио у један „калуп“ – сва генеричка радна места која су идентична у општој држави била би препозната и дао би им се исти коефицијент (возачи, књиговође и др.), а заједничким системом коефицијената би се вредновали и типични послови унутар појединачних државних сектора (саобраћајни полицајац, учитељ, лекар опште праксе и др.), тј. дефинисали би се међусобни односи зарада највећег броја занимања у држави. Ово би био први корак ка обједињеном и правичном управљању зарадама у општој држави, јер би се показало који сектори и која радна места заостају за објективним нивоом зарада, а који су сегменти опште државе већ сада више

плаћени него што би требало. Иако је и оваквом каталогу потребно додатно „фино подешавање“ и проширење, додељени коефицијенти, који би требало да препознају и вреднују генеричке и типичне послове највећег дела опште државе, представљали би кључну припрему терена да се на свеобухватан систем и детаљно уређење зарада пређе током наредне године.

Током 2019. потребно је препознати најодговорнија и најстручнија радна места у оквиру појединачних сектора и у каталог укључити све запослене – што би повећало распон зарада у општој држави на 1:12. Анализе показују да највеће привилегије у погледу висине плата имају запослени у општој држави на средњем и нижем нивоу одговорности и стручности. Илустративно, у оквиру МУП-а, који има највећа примања у односу на све друге државне секторе, главни проблем су превисоке плате, додаци и друге привилегије на пословима који нису претерано ризични, одговорни и стручни, док су зараде мањег броја најважнијих послова у МУП-у, по свему судећи, чак и сада ниске. У здравству су, према нашим анализама, у најгорем положају лекари (нарочито специјалисти), док су реалном нивоу приближнији други сегменти здравства (нпр. делови немедицинског особља). Наведени примери показују да је неопходно да се специфични послови у оквиру појединачних државних сектора додатно раздвоје током 2019. и дефинишу у већем распону зарада (1:12) – где би ограничен, мали број кључних занимања могао да добије одговарајуће плате. Коначно, током 2019. у обухват каталога је потребно додати све преостале запослене (правосуђе и функционере), чије укључивање у јединствени систем зарада Влада за сада избегава. То би такође захтевало проширење првобитног распона зарада са 1:7,5 на 1:12. Када се током 2019. направи свеобухватни каталог радних места са објективним коефицијентима зарада за свако радно место у држави (што постоји у већем броју земаља ЦИЕ) – омогућиће се правично, нелинеарно повећање зарада од 2020. на нивоу појединачних радних места. Наиме, тада би се са садашње индексације зарада на секторском нивоу, прешло на индексацију зарада по радним местима – плате на појединачним пословима где су највише потцењене могле би да расту око 10% годишње, док би зараде на пословима који су тренутно прецењени требало да расту у складу са растом цена (2-3%), или да, у екстремним случајевима великог одступања, буду привремено замрзнуте.

Током 2018. потребно је да почне објављивање података о исплаћеним зарадама (укључујући све додатке) у појединачним секторима опште државе. Као што је речено, један од важнијих праваца промена у систему зарада и запослености у општој држави подразумевао би изградњу транспарентног информационог система. Да би се то заиста и остварило, минимум који је потребно реализовати још током 2018. је да почну да се објављују: 1) тачни и ажурни подаци о запослености: колико има запослених у државном сектору и на којим радним местима, као и 2) основни подаци о њиховим зарадама: просечна примања по министарствима и државним институцијама и шта су од тога основне плате а шта додаци на плате. У наредној фази, током 2019. ова база би требало да буде још детаљнија и да се односи на сва каталошки дефинисана радна места у држави (као у Словенији).

До краја 2018. потребно је завршити секторске анализе за уређење запослености у општој држави. Спровођење темељних анализа запослености по секторима и појединачним институцијама одлаже се већ годинама уназад (првобитно су биле најављене до краја 2015. године), што је и разлог због чега се контрола броја запослених већ четири године спроводи начелно неселективном забраном запошљавања. То је привремена мера која наноси штету ионако неповољној структури запослености у државном сектору, а, да би се она напустила, неопходно је већ током 2018. дефинисати

конкретне планове реорганизације чије би спровођење отпочело од 2019. године. Да би се овај комплексан задатак завршио у предложеном року и створила чврста основа за стратешки приступ реформи, неопходно је унапредити координацију активности Министарства државне управе и локалне самоуправе, других надлежних министарстава (пре свега здравља и просвете) и међународних институција које су укључене у ову важну реформу (Светска банка, ЕУ).

Најважнија промена која је потребна у 2018. је да Влада конкретним мерама покаже одређеност за заокрет ка уређеном систему зарада и запослености. Иако се завршетак технички најзахтевнијих делова реформе система зарада у општој држави не може очекивати пре 2019. године (израда детаљног и транспарентног информационог система по угледу на Словенију, секторске анализе из којих ће произаћи објективни коефицијенти зарада за читаву општу државу и појединачне секторе и друго) – за успех читавог процеса кључно ће заправо бити оно што Влада уради током 2018. године. Суштина реформе зарада у општој држави је то да висина плата запослених постане објективна надокнада за рад у складу са економским могућностима земље. Зато ће најбољи конкретан показатељ да Влада заиста прави заокрет ка уређеном систему зарада бити израда буџета за 2019. годину. Тим буџетом морала би да престане пракса да се плате запослених у држави повећавају знатно више него у приватном сектору, као и то да се у појединачним министарствима повећавају без јасних економских параметара. Уколико се ово не деси, онда је започета реформа зарада по свему судећи осуђена на неуспех. А то у пракси значи да се неће променити вишегодишњи тренд одласка најобразованијих и најстручнијих запослених из опште државе због неодговарајућих плата (специјалисти медицине, ИТ стручњаци и др.), а да ће у исто време преференција просечног становника Србије остати запошљавање у преплаћеном и сигурном јавном сектору на пословима који нису захтевни.

Преглед система зарада у највећим државним секторима

Поједини сектори опште државе нарочито су повлашћени по висини зарада (полиција), док су у другим плате објективно ниске (здравство) – морају се увести објективни критеријуми за секторска повећања зарада. Анализирајући примања у државним системима Србије (просвета, здравство, МУП, одбрана, државна управа), који запошљавају 95% свих радника у општој држави, открили смо бројне нелогичности и неравнотеже. Први важан закључак јесте да треба разликовати примања од плате. Наиме, укупна месечна примања која запослени у државном сектору остварују најчешће су знатно већа од плате, услед различитих додатака који се не виде у основној заради. Плата (термин који се најчешће помиње у јавности) добија се множењем основице и припадајућег коефицијента и укључује само део увећања основне зараде на које се плаћају порези и доприноси (накнаду за дежурство, за рад ноћу, недељом и празником и друге исплате). Други део додатака на основну зараду, на које се не плаћају порези и доприноси (јубиларне награде, солидарна помоћ, примања по основу службеног пута у земљи и иностранству и сл), не улази у плату. У овом извештају најчешће смо – кадгод смо имали податке – посматрали (укупна) примања запослених јер су она права мера примљеног дохотка за рад. Полазећи од оваквог обухвата (основна плата плус сви додаци), испоставило се да у државном сектору Србије убедљиво највећа просечна примања имају запослени у сектору полиције, следи одбрана, док остали сектори (образовање, здравство, администрација) прилично заостају. Овакви међусекторски односи примања нису уобичајени у земљама ЦИЕ и постоје јасне индикације да су у Србији неки сектори тренутно преплаћени (полиција), а други вероватно недовољно

плаћени (здравство). На пример, док су у Србији примања запослених у МУП-у за око 40% изнад републичког просека, у региону ЦИЕ та разлика је око 25%. С друге стране, релативан однос зарада запослених у здравству и просечне плате у држави у Србији неповољнији је у односу на ЦИЕ, за око 20%, практично за сва кључна радна места. Овако изражени диспаритети у зарадама по појединим секторима државе нису објективни (не одражавају стварне разлике у карактеристикама послова) нити фискално одрживи, због чега будућа повећања зарада које се исплаћују из буџета морају бити усмерена ка отклањању постојећих неравнотежа.

Плате у здравству у Србији нешто су ниже од уобичајеног нивоа у упоредивим земљама, што делује дестимулативно на запослене у овом сектору. Према нашим истраживањима, просечна примања у сектору здравства у 2018. години износиће око 55.000 динара, што је за преко 30% мање од примања запослених у МУП-у. Како бисмо запослене у здравству Србије упоредили са земљама ЦИЕ, користили смо податке о нето платама (мања су од примања јер не укључују додатке) које у сектору здравства (према подацима РЗС за прва два месеца 2018. године) износе око 50.000 динара и благо премашује републички просек (за око 3%). Сектор здравства у Србији у незавидном је положају када се упореди са земљама ЦИЕ. Наиме, плате здравствених радника видно заостају за земљама ЦИЕ за све три кључне позиције у сектору здравствене заштите (за које смо пронашли податке). Притом, тај јаз је нарочито изражен у случају лекара специјалиста (који у Србији зарађују око 50% изнад просечне плате у држави, а у ЦИЕ та разлика износи преко 80%), али је евидентан и кад се посматрају плате лекара опште праксе или медицинских техничара. Упоредна анализа није једини сигнал који указује на то да су здравствени радници у Србији недовољно плаћени, јер исту поруку шаље и тржиште. Наиме, само у последње три године (2015-2017) забележен је одлив запослених из државног здравства од преко 6.000 људи, што представља око 5% укупног броја запослених у овом сектору. То је посебно проблематично кад се зна да је квалитет здравствене заштите у Србији низак и да се погоршава у многим сегментима, а дестимулативан систем зарада свакако је један од узрока ових негативних тенденција.

Највећи проблем са зарадама у просвети није њихова висина, већ постоје други проблеми у овом сектору које се намећу као реформски приоритет. У јавности преовладава став да су запослени у просвети недовољно плаћени и, заиста, према неким ранијим међународним студијама Србија је била једна од ретких земаља у којој су зараде у основном и средњем образовању заостајале за просечном основном платом. Међутим, најновији подаци које објављује РЗС по новој методологији (принцип *full time equivalent*)³ дају другачију слику – док су зараде у образовању у региону на нивоу државног просека, у Србији су заправо нешто изнад просечних зарада у земљи (за око 7%). Постоји неколико специфичности мерења зарада у просвети које отежавају давање једнозначне оцене о њиховом нивоу. Не постоје дезагрегирани подаци о зарадама по деловима сектора образовања (основно, средње и високо), па је могуће да је секторски просек од 52.000 динара (нешто изнад републичког просека) резултат већих зарада у високом и сразмерно мањих зарада у основном и средњем образовању. С друге стране, за Србију је специфично то што постоји велики број наставника без пуног фонда часова. Њихова приказана плата коју статистика мери као *full time equivalent* заправо је знатно већа од оне која им се стварно исплаћује јер раде непуно радно време (у уређеном систему запослености у просвети, број наставника с непуним фондом часова био би сведен на минималну меру). Узимајући у обзир све специфичности постојећих података о зарадама у просвети, ипак се чини да просечна зарада није основни проблем. Највећи

³ Зарада коју добија запослени са пуним фондом часова

изазов у овом сектору јесте неререформисан и нерационалан систем (једна од последица је и превелики број запослених с непуним радним временом) и генерално застарео начин вредновања рада у просвети. У Србији мора да прође читав радни век (40 година радног стажа) до достизања максималне законске зараде, док је ситуација у земљама ЦИЕ нешто боља и за то је у просеку потребно 30-35 година. Такође, не постоји готово никакав механизам стимулације запослених, будући да сви имају исти основни коефицијент, па и најбољи наставници с дугогодишњим искуством имају исте зараде као почетници (разлика је само додатак за минули рад). Решење за ове и друге проблеме у просвети стога не лежи у изнадпросечном линеарном повећању зарада у наредним годинама, већ у свеобухватној реформи просвете која би се одвијала упоредо с уређењем система зарада.

Просечна примања у МУП-у у Србији нису само веће него у остатку државног сектора, већ знатно надмашују релативни ниво који запослени у овој делатности имају у упоредивим земљама. Подаци о просечним зарадама у МУП-у посебно су непоуздани – ако и постоје, најчешће су агрегирани с другим деловима државне управе и непогодни су за анализу, при чему се у јавности обично полемисало о основној плати која не укључује сва примања запослених у овом сектору. Користећи податке о извршењу буџета за 2017. годину, уз уважавање законског увећања плата у државном сектору које се примењује од јануара 2018. године, израчунали смо да стварна просечна примања у 2018. години у МУП-у премашују 70.000 динара (када узмемо у обзир велике и углавном нетранспарентне додатке на основну плату). Испоставило се да овај сектор има убедљиво највећа увећања иницијалних коефицијената, што за крајњи резултат има то да је укупна просечна примања у полицији знатно већа него у осталим секторима државе (нпр. за преко 30% него у здравству и за чак 40% него у државној администрацији). Релативно висока примања у МУП-у (у односу на друге секторе) нису новост у јавним финансијама Србије – фаворизовање овог система у погледу висине примања одржава се годинама уназад. Да су зараде у Србији у овој делатности издашне показују и међународна поређења (кад се посматрају примања у односу на просечну зараду у држави или БДП по становнику), будући да премашују стандард у ЦИЕ за најмање 15%. Узимајући све претходно у обзир, јасно је да би полиција требало да буде сектор у ком ће плате у следећих неколико година најспорије расти, све док повећања зарада у неким потцењеним секторима (нпр. здравство) не омогуће успостављање бољих односа између зарада у различитим деловима државног сектора.

Табеларни преглед предложеног решавања главних проблема у систему зарада и запослености у општој држави

Проблеми	Узрок	Новије законске промене и планови	Оцена нове регулативе	Трајно уређен систем	Прелазни режим 2018. и 2019.
Непостојање одговарајућег законског оквира за зараде	Превелики број и нетранспарентни секторски закони и други прописи	Усвојен Закон о систему плата (2016). За примену потребна израда каталога р. места, усклађивање секторских закона... Примена одложена	Постоји ризик да се ни током 2018. не усвоји регулатива за предвиђене секторе	Сви запослени у државном сектору укључени у јединствен систем	Највећи сектори укључени у јединствен систем (здравство, просвета, полиција, војска, администрација), са пописаним радним местима и усвојеним коефицијентима
Компликован и нетранспарентан начин формирања зарада	Више десетина основица и стотине коефицијената и додатака	Предвиђена јединствена основица и матрица коефицијената, смањен број додатака	Предвиђена основица одговарајућа, очекује се одређивање коефицијената, додаци тек делимично увучени у систем	Примена јединствене основице, правично одређени коефицијенти, контрола и системски приступ одређивању додатака	Додела коефицијената по радним местима за највеће секторе
Различито плаћени истородни и упоредиви послови	Фрагментираност прописа и неусаглашеност секторских закона	Начелно се предвиђа једнако вредновање истих послова	Постављен добар циљ, али неизвесно како ће други закони и уредбе одредити коефицијенте и додатке	Исти (генерички) послови исто плаћени	Завршавање каталога радних места у 2018. и додељивање одговарајућих коефицијената по радним местима
За највећи број послова преузак распон између највише и најниже плате у државном сектору	Ниски коефицијенти за одговорна и захтевна радна места; високе плате у неким организацијама нису законски уређене	Предвиђено проширење досадашњег распона зарада на (на 1:7,5)	Одговарајућа за прелазни режим, недовољан распон за трајно решење, тј. за укључивање свих запослених и за вредновање најодговорнијих позиција	Са укључивањем свих запослених потребан већи распон коефицијената (1:12)	Одговорно разврставање радних места највећих сектора у предвиђеном распону од 1:7,5 (2018). Проширење на све запослене и повећање распона на 1:12 (2019)
Непредвидива и често превелика повећања масе зарада	Арбитрарно одлучивање, одлуке Владе и Скупштине приликом доношења буџета	Не одређују фискално одрживу путању масе зарада	Законима о буџету препуштају се сва питања повећања зарада. Недовољно чврсто.	Маса зарада да расте спорије од раста номиналног БДП-а	Номинални раст масе зарада у 2019. за 5-6%
Селективна и арбитрарна повећања зарада по секторима; последица су диспаратети зарада између сектора (превисоке за полицију, прениске за здравство)	Непостојање анализа о стању и потребном развоју сектора; произвољно фаворизовање појединих сектора	Залагање за пораст потцењених зарада, без утврђеног начина и критеријума	Недостаје конкретније одређење према секторима.	Циљане и различите промене зарада по секторима и радним местима унутар сектора	Веће повећање зарада секторима и запосленима за које се утврди да имају ниске зараде и мање повећање/замрзавање плата осталим секторима

Подаци о платама и укупним примањима нису доступни	Непостојање базе и информационог система за праћење и објављивање зарада	Није предвиђено унапређење	Потребно хитно приступити евидентирању запослених и њихових примања	Изградња свеобухватног, ажурног и доступног система извештавања	Објављивање података о зарадама за највеће секторе (2018), па затим за сва радна места (2019)
Зараде у државном сектору неоправдано веће у односу на приватни сектор	Повећања зарада у државном сектору изнад економских могућности земље	Није предвиђена путања зарада у државном сектору	Потребно системски спречити бржи раст зарада у јавном у односу на приватни сектор.	Маса зарада у државном сектору не треба да расте брже од продуктивности и зарада у приватном сектору	Номинални раст укупне масе зарада у 2019. за 5-6%
Неадекватна структура запослености по секторима	Одсуство анализа и одлука по секторима, вишегодишња забрана запошљавања	Регулишу област зарада, не и запошљавања	Потребно посебно уредити запошљавање (систематизације, кадровски планови, одлуке о запошљавању/отпуштању)	Уз задржавање укупног броја запослених променити секторску структуру (отклонити мањкове запослених у пореској инспекцији, заштити животне средине, здравству и слично)	Завршавање секторских студија у 2018. и укидање забране запошљавања уз и циљано запошљавање у најугроженијим секторима у 2019.

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ СРБИЈЕ

Јавни сектор Србије чине државни сектор и предузећа у власништву државе. Полазећи од дефиниција из Закона о буџетском систему, као и од потребе за прецизнијим разјашњењем обухвата коришћених у овом извештају, јавни сектор смо поделили на два сегмента: 1) државни сектор и 2) привредна друштва (предузећа) у државном власништву.⁴ Дакле, државни сектор није исто што и јавни сектор, већ је један његов део (Графикон 1).⁵ *Државни сектор* Србије обухвата институције и органе који функционишу на нетржишним принципима, а чије се активности финансирају порезима и другим обавезним накнадама. То су органи републичког нивоа власти (министарства, агенције, независне државне институције)⁶, аутономне покрајине⁷, локалног нивоа власти (градови и општине), фондови обавезног социјалног осигурања⁸ и два специфична јавна предузећа задужена за изградњу и одржавање јавних путева.⁹ У министарства смо укључили не само администрацију на централном нивоу, већ и кориснике њихових средстава – систем јавног здравства и образовања, социјалне заштите, полицију, војску. Други део јавног сектора чине *привредна друштва у чијем власништву држава има мањинско или већинско власништво* – јавна и државна предузећа. Иако основана ради обављања делатности од јавног интереса, ова предузећа издвојена су као посебан сегмент јер се, за разлику од институција државног сектора, финансирају продајом производа. Нека од њих имају карактер природног монопола (ЕМС, железничка инфраструктура, водоводи и канализације) док су друга изложена конкуренцији (Телеком, ЕПС, јавни превоз). Осим јавних предузећа, држава има у власништву и више бивших друштвених предузећа. Ова предузећа претворена су у државну својину (зато и њих зовемо државним предузећима) и тренутно се налазе у фази приватизације. Јавна предузећа, с друге стране, основана су са циљем спровођења политика од јавног интереса и као таква на тржишту уживају посебну правну заштиту – за разлику од државних и приватних не могу да оду у стечај.¹⁰ Пословање јавних и других

⁴ Јавни сектор, по најширој дефиницији, укључује и банке и остале финансијске институције у већинском државном власништву (Народну банку Србије).

⁵ Под државним сектором подразумевамо „општу државу“. Ради се о стандаризованој, међународној одредници (енгл. *general government*) из области јавних финансија. Ова категорија дефинисана је терминологијом ММФ-а (*Government Finance Statistics Manual – GFSM*), а исти обухват редовно у својим анализама користе Европска комисија (*ESA 2010*), ОЕЦД и многе друге међународне финансијске институције. Између осталог, овај термин препознају домаћи законски прописи (Закон о буџетском систему), а био је полазна основа и у позиционом документу Министарства државне управе приликом анализе система зарада у запослености у јавном сектору Србије из 2015. године.

⁶ Централни ниво државе.

⁷ Средњи ниво државе.

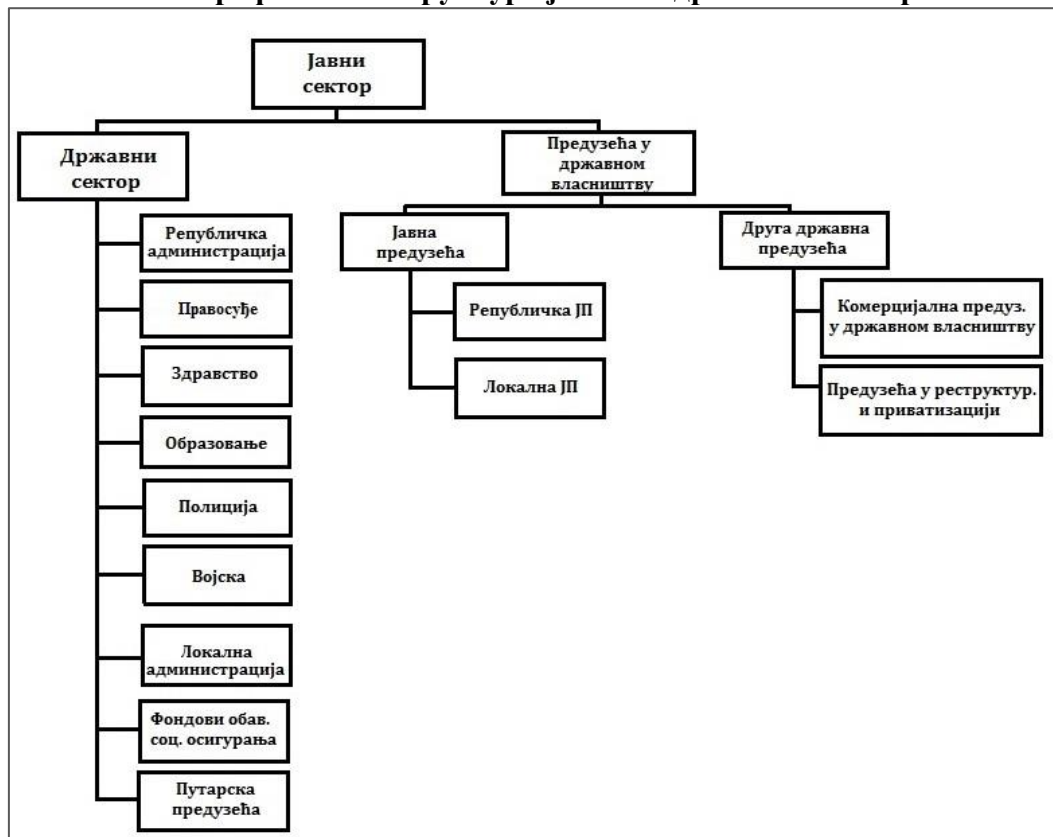
⁸ Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО), Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (ПИО), Национална служба за запошљавање (НСЗ). То су институције јавног сектора са посебним статусом, чија је делатност да осигураним лицима обезбеде остваривање (уставом) загарантованих права на обавезно социјално осигурање – право на здравствену заштиту, пензију и осигурање у случају незапослености. Доминантни извор финансирања ових институција су приходи од доприноса, мада им знатна средства дотира централна држава (кроз трансфере).

⁹ ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“. Ова предузећа разликују се од класичних државних и јавних по томе што имају монопол над одржавањем и изградњом јавне путне мреже што је делатност од општег интереса, па су зато и укључене у државни сектор. Сличан начин организовања има и Хрватска – путарска предузећа такође су део опште државе.

¹⁰ Према важећем Закону о стечају (члан 14) стечајни поступак се не спроводи према правним лицима чији је оснивач Република Србија, АП или ЈЛС, а која се искључиво или претежно финансирају кроз уступљене јавне приходе или из буџета.

државних предузећа годинама оптерећује јавне финансије Србије, а и даље представља изражен фискални ризик. Њима смо посвећивали доста пажње¹¹, анализираћемо их и убудуће, а у овом тексту желимо да осветлимо запосленост у државном сектору.

Графикон 1. Структура јавног и државног сектора



Државни сектор Србије запошљава готово 490.000 људи и појединачно је убедљиво највећи послодавац на територији Србије. До овог закључка дошли смо посредно, комбиновањем различитих извора, имајући у виду да свеобухватни подаци о запослености у државном сектору не постоје. За потребе овог извештаја морали смо да реконструиремо комплетну статистику запослености у државном сектору, од укупног броја заспослених до структуре запослености у различитим сегментима и институцијама државног сектора. У Прилогу 1 детаљније описујемо званичне изворе о статистици запослених, њихове карактеристике и недостатке. Могу се уочити различита ограничења (преузак обухват, недовољно дезагрегирана структура запослености, нередовно извештавање, нераздвојени подаци за приватни и државни сектор и слично), због чега се запосленост за потребе наше анализе може само приближно одредити. Процењујемо да у државном сектору ради скоро 490.000 људи (Табела 1).¹² Државни сектор је највећи послодавац на тржишту Србије, са око 25% регистроване запослености. Највише људи

¹¹ Видети нпр. студију „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект“, из јула 2014. године и посебна поглавља у бројним извештајима Фискалног савета након ове тематске студије.

¹² Читав јавни сектор (државни сектор + предузећа) запошљава 680.000 људи (збир запослених на одређено, неодређено и по уговору о привремено-повременим пословима), што је једна трећина укупне регистроване запослености у земљи. Регистрована запосленост обухвата лица која имају заснован радни однос на одређено или неодређено време, на основу уговора о делу (или о обављању привремених и повремених послова), лица која обављају самосталне делатности или су оснивачи привредних друштава или предузетничких радњи, као и запослене у пољопривреди.

запослено је на централном (републичком) нивоу државе – преко 420.000 људи (односно 90% радника у државном сектору) од чега, супротно веровању у делу јавности, тек мањи део отпада на ужу републичку администрацију (око 40.000 људи). Највећи део централне државе, заправо, чине просвета (35% укупне запослености у државном сектору), здравство (25%), полиција (9%) и војска (7%). Локални ниво државе, заједно са АП и путарским предузећима, запошљава око 40.000 људи¹³, односно преосталих 10% до укупног броја у државном сектору.

Табела 1. Запосленост у јавном и државном сектору, децембар 2017. године

	(1)	(2)	(1) + (2)
	Број запослених у радном односу (на одређено и неодређено)	Број запослених ван радног односа (уговори о привремено-повременим пословима)	Укупан број радника у државном сектору
I ДРЖАВНИ СЕКТОР	≈465.000	≈15.000	≈490.000
Централни ниво државе	424.000	10.000	435.000
Администрација (министарства, и други органи)	40.000	5.000	45.000
Правосуђе	20.000	1.000	21.000
МУП	42.000	500	42.500
Одбрана	32.000	500	32.500
Здравство	120.000	1.000	121.000
Образовање*	160.000	2.000	162.000
Фондови ООСО	10.000	100	10.100
Локални ниво (градови и општине)	35.000	4.000	40.000
Покрајински ниво (АПВ)	5.000	300	5.000
ЈП „Путеви“ и „Коридори“	1.500	100	1.600
II ДРЖАВНА И ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА	190.000	8.000	210.000
Републичка	135.000	4.000	140.000
Локална и покрајинска	55.000	4.000	60.000
УКУПНО ЈАВНИ СЕКТОР	≈660.000	≈22.000	≈680.000

Извор: Обрачун Фискалног савета на бази података из ЦРОСО и кадровских планова; Напомене: * - у образовање смо, због боље секторске прегледности, укључили и предшколско (које се иначе књижи на локалу); број радника у основном и средњем образовању са пуним радним временом (*full-time equivalent*)

Запосленост и зараде у државном сектору веома су важни за функционисање државе. Поред фискалног угла, анализа је важна и због утицаја државног сектора на привредни раст, тржиште рада, квалитет јавних услуга и излагање у сусрет будућим демографским и другим изазовима. У Прилогу 2 детаљно описујемо сва четири угла из којих је управљање зарадама у јавном сектору важно. Благовремено смањење/успоравање расхода за зараде може имати позитиван утицај на привредни раст

¹³ У оквиру републичке администрације, највише људи ради у установама социјалне заштите (скоро 10.000 људи), Пореској управи (око 6.000 људи), Управи царина (2.500 људи), Републичком геодетском заводу (2.500 људи), и др

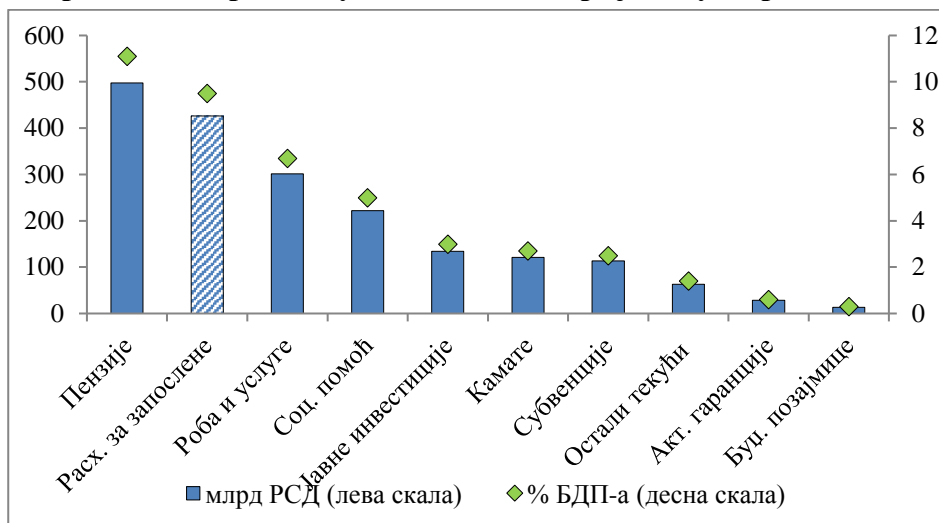
у средњем и дугом року, а има случајева у којима се ова мера, преко позитивног утицаја на поверење инвеститора, позитивно одразила на раст чак и у кратком року (један је Србија у периоду 2014-2016. године). Уз то, управљање зарадама у сектору државе има снажне импликације на квалитет услуга које јавни сектор пружа становништву (образовање, здравство, судство, администрација). Држава је једини или најзначајнији пружалац ових услуга, а бројне су емпиријске анализе које показују да то има снажне импликације на продуктивност, животни стандард и квалитет живота. Ниво, композиција и структура зарада треба да буду конкурентни приватном сектору како би држава могла да привлачи, развија и задржи квалификовану радну снагу. Уколико су зараде које држава нуди много ниже него у приватном сектору (или у односу на суседне земље) немогуће је на дуг рок одржати потребан број и квалитет радника. У обрнутој ситуацији, ако би зараде у јавном сектору биле превисоке, ствара се притисак на раст зарада у приватном сектору, држава долази у искушење да повећава порезе како би финансирала своје преплаћене раднике или се примењују политички мање болна решења, попут смањења јавних инвестиција чиме се отвара могућност да ниво зарада остане изнад оправданог. Из свега произлази да је потребно пажљиво управљање, како зарадама тако и бројем запослених у државном сектору – није пожељно ни да се предимензионирају нити превише умање.

За зараде запослених у државном сектору годишње се исплати око 3,5 млрд евра (9,5% БДП-а)¹⁴. Према последњим подацима (2017. година) укупни расходи за запослене у државном сектору Србије, са припадајућим порезима и доприносима, износе нешто више од 3,5 млрд евра (430 млрд динара), што је 9,5% БДП-а. То их, одмах после издвајања за пензије, сврстава у највеће буџетске расходе (Графикон 2). Размену овог расхода илуструје чињеница да држава на плате својих запослених потроши скоро све што током године прикупи од привреде и становништва на име пореза на додату вредност (ПДВ).¹⁵ У државном сектору ради скоро четвртина регистроване запослености, а за њихове зараде се из буџета годишње издвоји онолико колико се прикупи од ПДВ-а, што је готово 10% свега што привреда Србије створи за годину дана.

¹⁴ У укупне расходе за зараде у јавном сектору укључујемо и доприносе на терет запосленог и на терет послодавца (брuto-2 обухват) чиме се олакшавају међународна поређења. Напомињемо да у овај износ не улазе издаци индиректних буџетских корисника финансирани из сопствених прихода. Нето зарада јесте права мера нето буџетске потрошње за ове намене, али смо се реферисали на бруто фонд зарада зато што се тиме омогућава поређење с другим земљама (пракса ММФ-а, Европске комисије, ОЕЦД-а).

¹⁵ Приходи од ПДВ-а у 2017. години износили су нешто мање од 480 млрд динара.

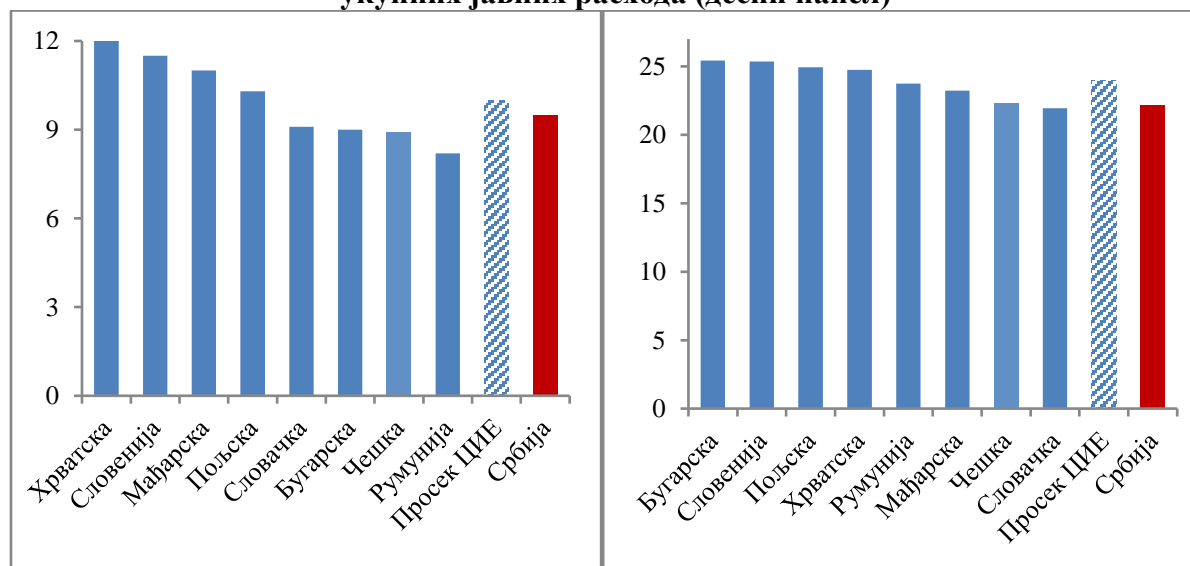
Графикон 2. Државна потрошња у 2017. по категоријама, у млрд РСД и % БДП-а



Извор: Министарство финансија (МФИН)

Србија за зараде у државном сектору издваја колико и друге упоредиве земље (посматрано као проценат БДП-а). И у другим земљама Централне и Источне Европе издаци за зараде представљају релативно велики буџетски трошак. Заправо, ови јавни расходи се у Србији, како посматрано у односу на БДП тако и у односу на укупну јавну потрошњу, не разликују у односу на просек земаља ЦИЕ – чак су у оба случаја незнатно мањи (Графикон 3). То што је маса зарада у складу са међународним реперима не треба да буде препрека за дубљу анализу државног сектора. У наставку осветљавамо три његова важна аспекта. *Прво*, Србија је традиционално имала превисоке издатке за запослене (па садашњи одговарајући ниво није нужно трајни резултат). *Друго*, структура запослености није добра (без обзира на то што укупан број запослених не представља проблем). *Треће*, ни ниво ни начин формирања зарада у државном сектору нису уређени. Управо ова питања одређују и структуру овог извештаја – првим питањем бавимо се у овом поглављу, другим у следећем, да бисмо у последњим поглављима већу пажњу посветили трећем проблему.

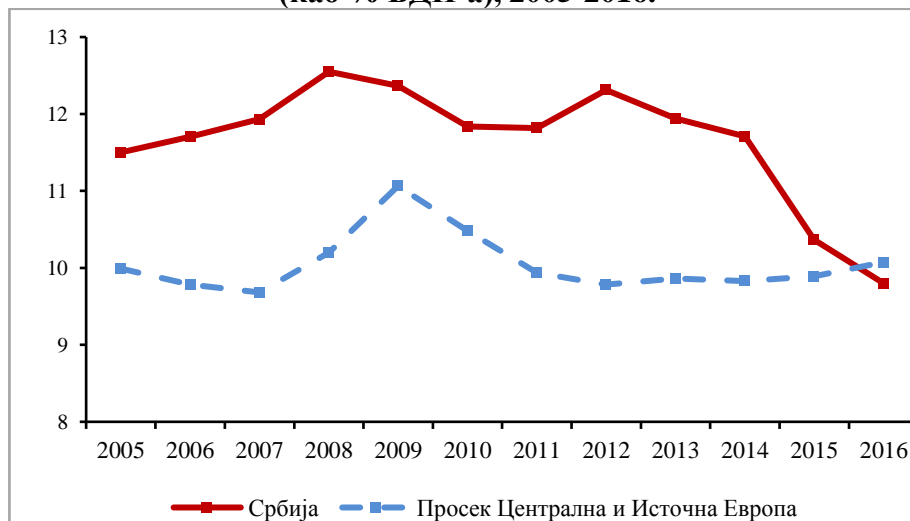
Графикон 3. Зараде у државном сектору: као % БДП-а (леви панел) и као % укупних јавних расхода (десни панел)



Извор: МФИН (за Србију, 2017. година) и Еуростат (за остале земље, 2016. година)

Укупна издвајања за зараде тренутно јесу одговарајућа, али је то у Србији пре изузетак него правило. У претходном делу текста изнели смо податке који показују да су укупна издвајања за зараде у државном сектору у Србији блиска прихватљивом нивоу. Међутим, то није одувек био случај. Зараде у државном сектору Србије у претходних петнаестак година кретале су се изнад економски оправданог нивоа и биле су један од главних разлога за лоше фискалне резултате. Због тога, пре него што у следећем поглављу пређемо на анализу тренутног стања и актуелних проблема у систему зарада и запослености, анализирамо дугорочне трендове у овој области. Основни налаз је да је у вишегодишњем периоду Србија, са издвајањима за зараде у јавном сектору од 11,5 до 12,5% БДП-а, била међу негативним рекордерима у Европи. Упоредне анализе показују да смо у периоду 2005-2012. године за зараде у државном сектору годишње издвајали чак за 1,5 п.п. БДП-а више него земље Централне и Источне Европе (Графикон 4). Посматрано у оквирима читаве Европе, од Србије су једино скандинавске земље издвајале више за зараде у државном сектору. Друга специфичност по којој смо се издвајали од земаља ЦИЕ била је путања (кретање) ових расхода: Србија је, ионако високу масу зарада, пре кризе из 2008. повећавала изнад свих економских граница, док их по избијању кризе није смањивала онако како су то чиниле европске земље које су биле у сличној фискалној и економској ситуацији. Као што се може видети на Графикону 4, у Србији су у периоду 2005-2008, када је као и све земље региона остваривала високе стопе раста, зараде у државном сектору расле знатно брже него у земљама ЦИЕ. Потом, након избијања кризе у јесен 2008, у Србији не само да је одлагано прилагођавање већ је – што је незабележен случај у ЦИЕ – дозвољено њихово додатно повећање (2012. године), што је осетно погоршало фискалну позицију. Због овако неодговорног управљања издвајањима за зараде, почев од 2013. године а нарочито 2015, уследило је неизбежно оштро смањење ових расхода (видети Оквир 1).

Графикон 4. Кретање масе зарада у државном сектору у земљама ЦИЕ (као % БДП-а), 2005-2016.



Извор: за Србију МФИН, за земље ЦИЕ Еуростат

Оквир 1. Мере фискалне консолидације за смањење јавних расхода за зараде

Након два таласа неумереног раста, у 2013. и 2014. години спроведене су мере с циљем заустављања тренда раста масе зарада у јавном сектору. Прве мере уведене су током 2013. године: замрзавање зарада почев од средине године (до тада су зараде расле за пораст БДП-а и инфлацију) и забрана запошљавања (уз стопу замене 5:1) – услед чега је већ у наредног години забележено њихово благо смањење у односу на БДП. Наредне, 2014. године, осмишљава се и отпочиње трогодишњи програм фискалне консолидације, предузет с циљем спречавања све извесније кризе јавних финансија. Будући да је приближавање кризи јавних финансија великим делом било заслуга високих и растућих издвајања за зараде, ови расходи су се природно наметнули као основна категорија јавне потрошње коју је потребно смањивати. Од краја 2014. године за 10% је смањена основица за обрачун плата у свим деловима јавног сектора (државном сектору и јавним предузећима), продужена је забрана запошљавања, а забрањена је и исплата јубиларних награда и других нетранспарентних бонуса који улазе у зараду. Пун буџетски ефекат поменутих мера, с обзиром на то да су уведене на самом крају 2014. године, остварио се у 2015. години (услед чега се и на горе приказаном графикону најоштрији пад расхода за запослене види управо у 2015. години). Ове мере имале су снажан утицај на обарање удела издвајања за зараде у БДП-у – тренд смањења настављен је и у наредним годинама, што је довело до постепеног приближавања нивоу који привреда и грађани могу да финансирају (око 9,5% БДП-а).

Чиниоци који су трасирали дугорочно неодрживу путању расхода за зараде у претходном периоду, иако пригушени, и даље постоје. Један од разлога због којих пажњу посвећујемо периоду од почетка 2000-их јесте чињеница да структурни чиниоци који су тада трасирали путању расхода за зараде, суштински и даље постоје. Њихов утицај јесте потиснут консолидацијом крајем 2014. године али, процењујемо, само привремено. Наиме, мере су дизајниране тако да у кратком року донесу изражене буџетске уштеде, али не и да отклоне структурне слабости система. Будући да се ради о мерама које су по својој природи краткорочне, пре или касније доћи ће до њиховог напуштања. Због тога, сматрамо да увођење системског оквира за управљање зарадама нема алтернативу – у супротном, прети опасност да се зараде у јавном сектору врате на неодрживу путању.

Одмерена маса зарада не значи да су уређене и њене компоненте – број запослених и просечне зараде. Полазимо од једноставне чињенице да је маса исплаћених зарада једнака производу броја запослених у државном сектору и њихових просечних примања. Због тога резултат (маса зарада) произлази из оба чиниоца, како броја запослених тако и просечних плата. Наш основни закључак јесте да је број запослених у државном сектору Србије нешто мањи од нивоа који је упоредив с другим земљама¹⁶ а да је просечна зарада у државном сектору на нешто вишем нивоу од одговарајућег. У следећем поглављу дајемо краћи преглед стања у погледу запослености у државном сектору Србије, да бисмо након тога више пажње посветили систему зарада.

Овом анализом желимо да поупуно празнину насталу потискивањем политике зарада и политике запошљавања у државном сектору на листи реформских приоритета. У Прилогу 3 дајемо преглед других анализа које су у последњих неколико година, на различите начине, осветљавале проблем зарада у јавном сектору. На овом месту важно је истаћи да се, упркос растућем ентузијазму који је

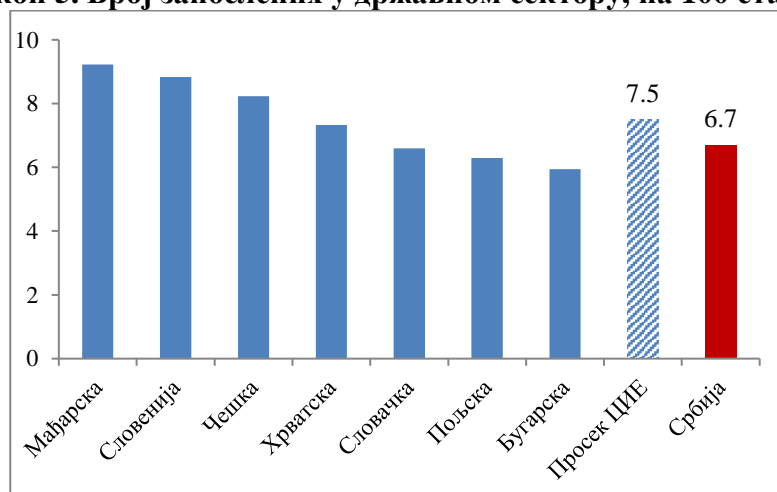
¹⁶ То је и примерено Србији, будући да је једна од најмање развијених земаља у Централној и Источној Европи.

уследио након објаве документа Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) у 2015. години и његовог ослањања на раније налазе домаћих и међународних институција, сада испоставља да готово ниједна кључна порука за системску реформу није нашла место у економској политици. У протеклих неколико година реформа зарада и запослености постепено је губила на значају и падала на реформској агенди Владе. Законска регулатива је почела споро да се прилагођава (о томе у Поглављу 5), али су изостали конкретни помаци у смеру трајног сређивања система зарада и запослености. Након што је достигнут низак фискални дефицит, а последично престала потреба за знатнијим уштедама на платама, осетно се смањио притисак на Владу да се бави овом темом. Штавише, с постепеним побољшањем фискалне ситуације, представници Владе и синдиката почели су да излазе у јавност с предлозима да се зараде у државном сектору поново значајно повећају, и то, по свој прилици, линеарно – што сматрамо да није добро решење. Пошто су одговорно управљање јавним расходима за запослене, уз унапређење квалитета услуга здравства, просвете и администрације, веома важни за трајну фискалну стабилност, привредни раст и друштвени развој, наша анализа има за циљ да оживи јавну дискусију о зарадама у државном сектору.

3. ЗАПОСЛЕНОСТ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ

Укупан број запослених у државном сектору није превисок, чак је нешто мањи него у упоредивим земљама. Укупан број запослених у државном сектору Србије нешто је мањи од броја запослених у земљама Централне и Источне Европе. При томе, важно је нагласити да је реч о релативном показатељу – броју запослених у државном сектору подељеним бројем становника. Само на овај начин различите државе могу да се пореде и да се процени да ли је број запослених превелики или премали. Прелиминарне анализе показују да је Србија чак и испод просека ЦИЕ – јер у државном сектору Србије ради мање од 7 запослених на 100 становника, док је просек у другим земљама 7-8 радника (Графикон 5). То је, суштински, и очекивано, будући да је Србија једна од најмање развијених земаља у региону ЦИЕ. До сличних закључака о релативно ниском броју радника у државном сектору дошло је и МДУЛС у анализи из 2015. године.¹⁷ То значи да Србија нема проблем превеликог укупног броја запослених у државном сектору и да (ново) смањење запослености не би било пожељно. Међутим, начелно прихватљив укупан број запослених не говори о структури и распореду по појединачним институцијама, тј. о томе да ли сви сегменти функционишу с одговарајућим бројем запослених.

Графикон 5. Број запослених у државном сектору, на 100 становника



Извор: Прорачун Фискалног савета на бази података РЗС и ЦРОСО (за Србију) и Еуростат и национални статистички заводи (за остале земље)

Међутим, постоје знаке да је структура запослености у општој држави лоша. Прецизна и квалитетна оцена структуре запослености претпостављала би дубљу анализу, за коју у овом тренутку не располажемо подацима. Из неких наших и других анализа уочили смо мањкавости у неколико сектора. Поједини сегменти функционишу с мањком стручног кадра, други имају вишкове, а најчешће у једној институцији има и мањка потребног а вишка непотребног кадра. Све ово показује да су потребне дубинске анализе (на њих се чека годинама и никако да се приведу крају) и да се пажња мора посветити и секторима и појединачним институцијама. Ту је неизбежна и незаменљива улога сваког министарства које мора добро да познаје садашњи начин функционисања органа у свом саставу и жељене исходе. Неколико примера показује лошу слику у нашем државном сектору. Према званичним проценама, крајем 2013. године немедицинско особље у *здравственим установама* чинило је 24% укупног броја запослених (што је, према

¹⁷ Према налазима МДУЛС, у Србији на 100 становника отпада 7 запослених у државном сектору, наспрам 8 у новим чланицама ЕУ (земље ЦИЕ које готово у потпуности одговарају нашем узорку).

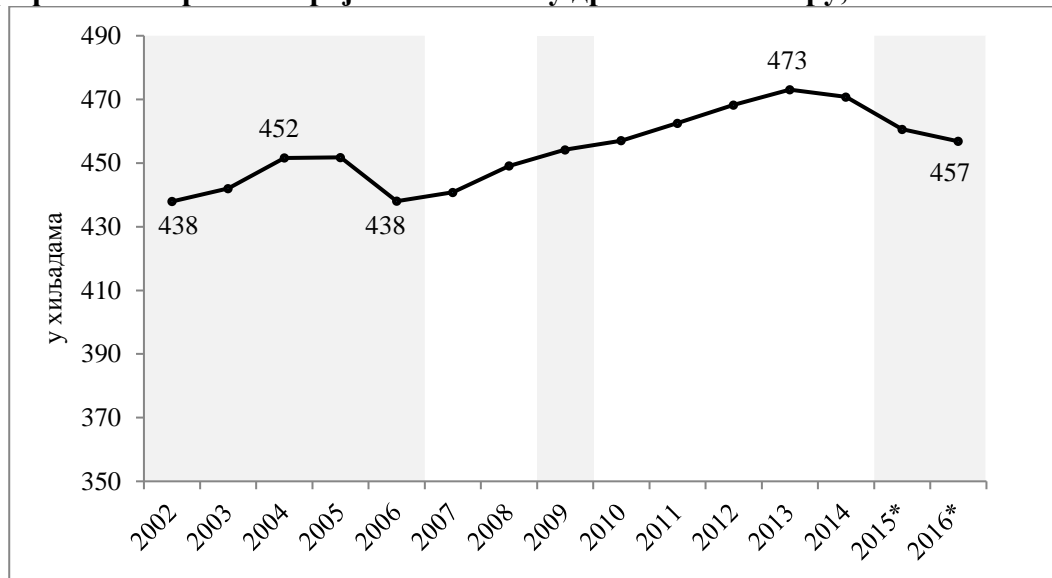
речима надлежних, било два и по пута више него што је стандардима предвиђено) док се истовремено јавио мањак хирурга, лекара специјалиста и медицинских техничара (налаз МДУЛС из 2015). На пример, у Клиничком центру Србије, једној од најважнијих институција терцијарне здравствене заштите у земљи, има 10% мање радника него што је законом предвиђено. У образовању се истиче да постоје школе с великим бројем технолошких вишкова (преко 5.000 људи), али и оне у којима на важним наставним позицијама (математика, информатика, физика) недостаје стручни кадар. Проблем с недостатком радника имају *инспекцијске службе*: инспекција за заштиту животне средине (мањак од 10%, ради 62 инспектора а по систематизацији би требало да их буде, иначе недовољних, 69), пореска инспекција (мањак од скоро 50%, тренутно ради 500 инспектора а потребно је 1.000), слична ситуација среће се у инспекцији за рад, тржишној инспекцији. На нивоу *локалне администрације* у посебној анализи утврдили смо вишкове запослених. Потврда неповољне структуре запослености је и то што на кашњење у организационој трансформацији кључних државних система (образовања, установа социјалне заштите, Пореске управе) указује и ММФ, у седмој ревизији Аранжмана (крајем 2017. године).

Потребна је трајна контрола запошљавања – у Србији се запосленост зауздава само док је држава у аранжману са ММФ-ом. И поред тога што укупан број запослених у државном сектору Србије не премашује просек у земљама Централне и Источне Европе, треба имати у виду да је то последица мера фискалне консолидације, које могу бити привременог карактера. Заправо, у претходних петнаестак година запосленост није расла само у периодима трајања аранжмана с ММФ-ом, када се привремено смањивала и то линеарно (без плана, у једнаком проценту и у свим секторима). У периоду за који имамо доступне податке (2002-2016) склопљена су три аранжмана са ММФ-ом и сваки је доводио до прекида дотадашњег константног раста број запослених.

- *Први аранжман* трајао је од 2002. до 2006. године – њиме се Влада обавезала на линеарна отпуштања у свим секторима почев од 2004. године. Заиста, број запослених се по плану смањивао, али само до окончања аранжмана (2006. године). Већ прве године након одласка ММФ-а (2007) запосленост почиње да расте и само за две године број запослених се вратио на ниво пре смањења (Графикон 6). Повратак на пређашњи ниво запослености десио се у готово свим државним секторима, а углавном су попуњаване позиције које су у претходном таласу рационализације биле неплански испражњене (просвета, здравство). Ипак, изражен пораст запослености у овом периоду, од чак 10%, догодио се и на локалном нивоу власти (последица већег обима средстава након усвајања Закона о финансирању локалних самоуправа, крајем 2006. године).
- *Други аранжман* је почео 2009. године и трајао је кратко (једну годину), па је донео само успоравање раста запослености (а не смањење броја запослених). Наиме, укупан број запослених наставио је да расте, и поред тога што је дошло до отпуштања у судовима и тужилаштвима услед тадашње реформе правосуђа (уместо циљаног смањења вишкова у образовању и здравству).
- *Трећи аранжман* траје практично у претходне три године, па је и период 2015-2017. обележен трендом пада броја запослених. Смањење броја запослених почиње увођењем забране запошљавања, уз врло рестриктивну стопу замене (на сваких пет радника који оду прими се један нови радник). Даљи наставак стихијског одласка запослених само по основу ове мере доводи Србију у ризичну

зону пошто се, слично као 2003. и 2007. (видети Графикон 6), може догодити нови неконтролисани раст.

Графикон 6. Кретање броја запослених у државном сектору, 2002-2016.¹⁸



Извор: Ревидирани подаци РЗС; * - прорачун Фискалног савета на основу ЦРОСО базе; Напомена: сивом бојом означени су периоди у којима је важио аранжман са ММФ-ом

И поред неких добрих оцена о регулаторном оквиру за запошљавање, у пракси су се јавила два проблема. Светска банка је још 2010. године позитивно оценила законски оквир за управљање бројем запослених, као и норме и критеријуме за запошљавање.¹⁹ Испоставило се да је проблематично то што су нормама прописани минимуми а нису ограничени максимуми за запошљавање и што није развијена централизована евиденција броја запослених за праћење промене њиховог броја по секторима (како би се благовремено утврдило на којим местима се јавља вишак а на којима мањак кадрова). Због свега поменутог се систем, који наизглед одговара међународним стандардима, показао нефункционалним у пракси – кретање запослености није пратило смислен образац већ се одвијало стихијски. Овакво стање одржавало се годинама, а резултат је описана лоша структура запослености у државном сектору.

¹⁸ Број запослених приказан у овом графикону добијен је на основу података РЗС-а о регистрованој запослености у три сектора у којима је држава доминантни испоричилац 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) не прави јасна диференцијација по својини (државна, јавна) већ се запослени сврставају у секторе, попут пољопривреде, помоћних делатности, финансија, транспорта, администрације, и сл.

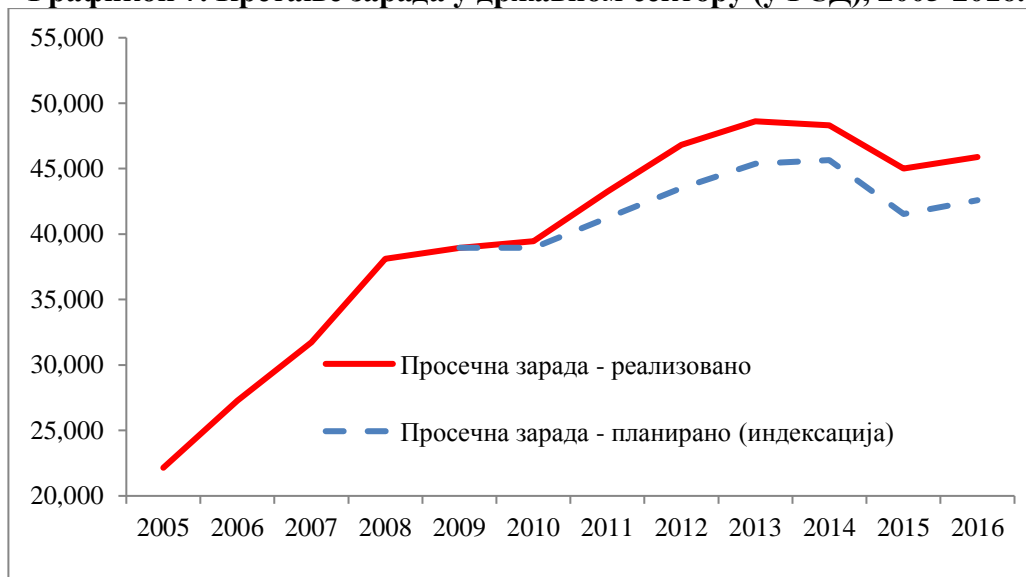
¹⁹ Институционални оквир за управљање бројем запослених оцењен је као добро развијен (оцена Светске банке 2010. године, изнета у извештају *Serbia: Right-Sizing the Government Wage Bill*), посебно у домену републичког нивоа власти, а и у другим државним секторима (образовању, здравству, полицији, војсци, 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 (у општој медицини домова здравља прописани су најмање један доктор медицине или специјалиста и једна медицинска сестра на 1.600 одраслих становника, у општој болници у интерној медицини, педијатрији и општој хирургији два доктора медицине специјалисте и четири медицинска техничара у свакој од области и др; слично је и за сектор образовања, где број запослених зависи од укупног фонда часова наставе предвиђеног наставним планом, броја одељења, броја наставних недеља).

4. ЗАРАДЕ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ

4.1. Кретање и ниво зарада

У вишегодишњем периоду промене зараде су нагле и арбитрарне и могу се повезати с политичким циклусима. Анализу кретања просечне зараде у државном сектору поделили смо на два периода: пре кризе (2005-2008) и након њеног избијања (2009-2013).²⁰ Иако се ради о два потпуно различита потпериода – експанзији привредног раста и економској кризи – повезивао их је заједнички елемент у виду неуређеног управљања системом зарада у државном сектору. У периоду 2005-2008. привреда Србије јесте остваривала високе стопе раста (преко 5% реално) али су зараде у државном сектору расле готово двоструко брже. Експанзија зарада била је последица *ad hoc* одлука – сваке године је (бар једном) закључиван ванредни протокол министарстава (образовања, здравства, полиције и војске) са репрезентативним синдикатима (о томе више речи у наставку). Други период 2009-2013. отпочиње са избијањем економске кризе (јесен 2008), када се планирају мере замрзавања зарада у 2009. и 2010. години и њихово повећање у годинама након тога (за проценат реалног привредног раста и инфлације). Ипак, и у овом периоду плате расту брже него што је требало узимајући у обзир законску индексаацију (Графикон 7) па је њихов ниво био у просеку за око 6% изнад предвиђеног. Структурне неравнотеже у буџету Србије настале превисоким издвајањима за зараде отклоњене су тек у последњих неколико година, када су морале бити уведене интервентне мере консолидације.

Графикон 7. Кретање зарада у државном сектору (у РСД), 2005-2016.



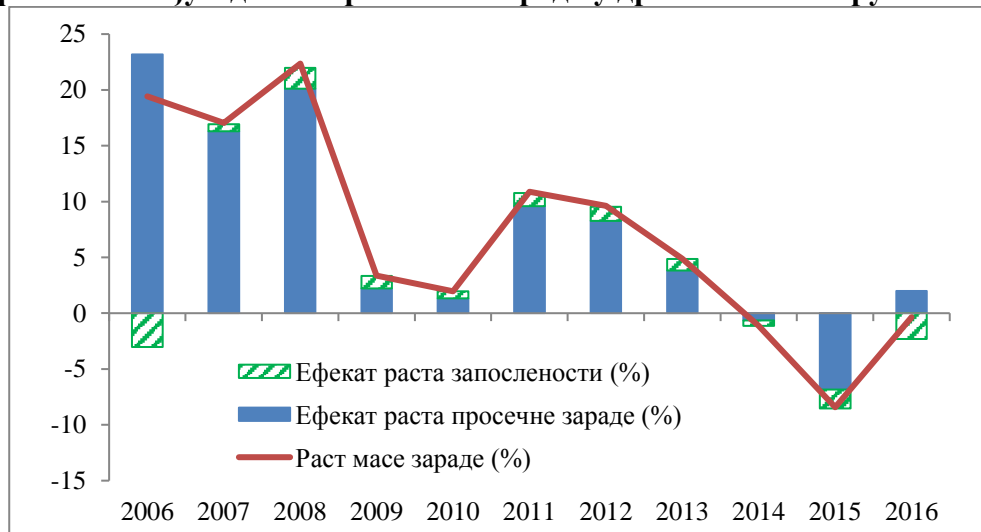
Извор: прорачун Фискалног савета на бази података Министарства финансија, РЗС и ЦРОСО
Напомена: индексација подразумева планирано усклађивање зарада с предвођеним стопама инфлације и раста (Закон о буџетском систему, члан 27е)

Зараде су у протеклој деценији биле главни извор неодрживог кретања укупних државних расхода за запослене. Из још једног угла смо потврдили да су у Србији плате кључне за кретање масе зарада (а не број запослених). Пошто фонд плата

²⁰ О периоду 2014-2016. већ је било речи, тако да о томе нећемо поново у овом делу извештаја. Поменућемо само да, чак и ако се узму у обзир мере консолидације предузете у овом периоду, просечне зараде су и даље расле изнад законом прописане индексације. Разлог је то што су сваке године зараде, упркос замрзавању, селективно повећаване појединим секторима.

представља производ просечне зараде и броја запослених у државном сектору, промена укупних државних издвајања за зараде биће одређена кретањем просечне плате и броја запослених. Користећи расположиве податке (о маси зарада у државном сектору које објављује Министарство финансија, о броју запослених по секторима из РЗС и ЦРОСО базе), оценили смо изворе превисоких и снажно флукутирајућих расхода за зараде који су обележили претходну деценију. Закључили смо да кретање државних расхода за запослене у периоду 2005-2016. готово у потпуности може бити објашњено кретањем просечне зараде, док је запосленост имала незнатан утицај (Графикон 8). Наиме, за читав посматрани период, преко 90% међугодишњих варијација укупне масе зарада потиче од промена просечне зараде.

Графикон 8. Међугодишњи раст масе зарада у државном сектору 2006-2016.



Извор: прорачун Фискалног савета на основу података МФИН и РЗС

Фискална консолидација јесте донела смањење укупних расхода за запослене, али није отклонила фундаменталне недостатке у систему. Две мере које су означиле почетак процеса консолидације јавних финансија су: забрана запошљавања уз ниску стопу замене (крај 2013. године) и смањење плата изнад 25.000 динара за 10% (2014. године). Уведене су са циљем остваривања брзих и значајних буџетских уштеда, да би се након 2-3 године на њих надовезале системске реформе (зарада и запошљавања, али и кључних система попут здравства и просвете). Идеја о двостепеном процесу успостављање контроле над расходима за зараде у основи је била добра, јер се ради о приступу који је у више транзиционих земаља успешно спроведен (видети Прилог 2). Анализирајући резултате у буџету Србије који су остварени закључно са 2017. годином, можемо закључити да су интервентне мере испуниле своје основне циљеве – преокренут је дотадашњи тренд неодрживог раста државних расхода за плате, фискални дефицит сведен је на прихватљиви ниво и јавни дуг (у односу на БДП) је почео да опада. Међутим, привремене мере нису биле праћене реорганизацијом и оптимизацијом послова и система зарада иако су првобитни планови то предвиђали, што је и основни разлог због кога оцењујемо да су изостали суштински помаци ка уједначенијем вредновању послова и одговорнијем управљању бројем и структуром запослених. Уместо планираних реформи примењена су најлакше спроводива решења – пролонгирање мера које су тренутно на снази. Трећу годину заредом (2016, 2017. и 2018) повећавају се зараде неким групама запослених на основу произвољних критеријума и мимо најављеног системског уређења платних разреда, и пету годину заредом траје забрана запошљавања у јавном сектору, што је мера која је требало да буде укинута кроз највише три године.

Плате у државном сектору су у просеку и сада на вишем нивоу него што би требало. Изнели смо податке према којима је укупна маса расхода за запослене у државном сектору упоредива с другим земљама, док је број запослених нешто мањи. Већ ова чињеница наводи на закључак да су просечне зараде у државном сектору Србије превисоке. Додатно смо, кроз два посебна индикатора, проверили претходно тврђење. Утврдили смо да су зараде у државном сектору: 1) веће него у осталим секторима и 2) веће у односу на ниво који би одговарао снази привреде.

Плате у државном сектору Србије осетно су веће него у приватном сектору. Према последњим објављеним подацима РЗС, просечна нето плата у јавном сектору у прва два месеца 2018. године премашила је 55.000 динара, што је за чак 21% изнад просечне плате у приватном сектору. Плате у државном сектору (буџетски корисници, без јавних предузећа) биле су нешто мање (око 53.000 динара), премда и даље осетно веће него у приватном сектору – за 19%. Важно је напоменути да је зарада у државном сектору уобичајено већа него у приватном сектору и у другим земљама, и да се могу пронаћи неки објективни разлози за то. Наиме, највећи део разлике у корист државног сектора може бити објашњен бољим образовним квалификацијама и већим искуством радника у државном сектору. Међутим, један део разлика у Србији не може да се објасни објективним разликама у карактеристикама запослених у јавном и приватном сектору (око једне трећине према неким истраживањима), што ипак указује на постојање повлашћеног третмана запослених у државном сектору у односу на остатак привреде.

Емпиријске анализе показују да су запослени у државном сектору заиста повлашћени у погледу висине примања, а да се разлика у односу на приватни сектор не може објаснити специфичношћу посла у јавном сектору. Истраживања на микро подацима, којима се статистички контролишу разлике у карактеристикама радника на тржишту рада, показују да се *исти посао* плаћа више у јавном него у приватном сектору, тј. да постоји тзв. премија зарада јавног сектора. Овде се, наиме, не ради о простој разлици између нивоа плата, већ о разлици која постоји када се узму у обзир ниво образовања, искуства, квалификација и природа посла. Најпростије речено, премија на зараду показује однос зарада радника на упоредивим пословима, упаривањем радних места из приватног и јавног сектора која захтевају исти ниво образовања, искуства и др. Према једном истраживању, премија на зараду у јавном сектору износи 12%, при чему премија на зараде у државном сектору износи скоро 8% а у јавним предузећима нешто више од 17%.²¹ Ово истраживање рађено је на подацима за 2015. годину, што значи да се до 2018. године овај јаз додатно продубио, будући да су у поменутом периоду зараде у државном сектору расле брже од зарада у приватном сектору. Други важан закључак који проистиче из овог истраживања – а који открива структурне недостатке постојећег система – јесте то да је премија зарада у државном сектору најизраженија на ниским зарадама, а најнижа на највишим. То значи да у постојећем систему постоји компресија зарада која је изразито неповољна за најквалификованије кадрове (а која фаворизује раднике на најједноставнијим пословима).

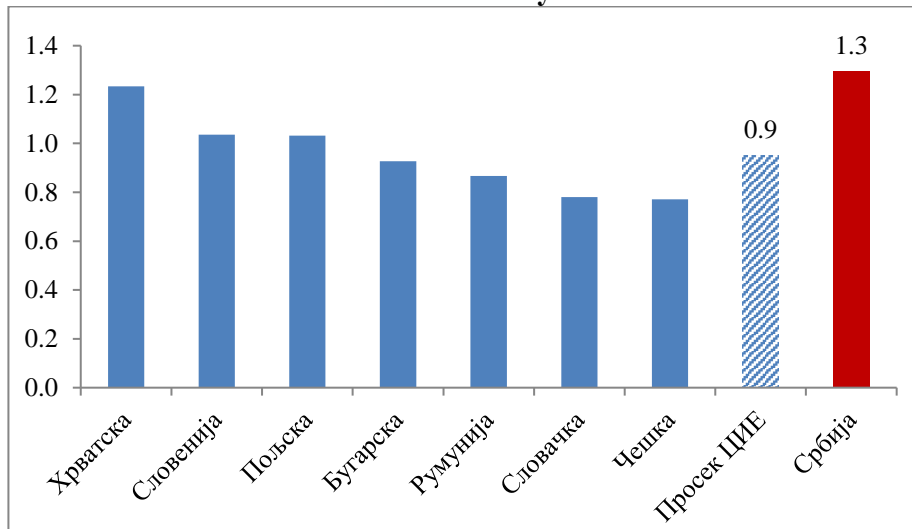
Зараде у државном сектору су изнад нивоа који опредељује економска снага земље. Други показатељ, који се често користи у међународној пракси, јесте поређење зараде у државном сектору са БДП-ом по глави становника.²² Пореди се, у суштини,

²¹ Владисављевић, М. и Нојковић, Н. (2018), Фискална консолидација и премија зарада јавног сектора у Србији: оцене добијене применом метода упаривања квантилне регресије, *Зборник радова Економска политике Србије у 2018. години: Квалитет институција и економски раст*, Научно друштво економиста и Економски факултет у Београду, 2018, стр. 175-187.

²² Видети нпр. World Bank (2015), *Size of the Public Sector: Government Wage Bill and Employment*.

колике су зараде у односу на економску снагу земље. Као што је приказано на Графикону 9, просечна зарада у државном сектору Србије је за 30% већа од БДП-а по глави становника. Овај количник је мањи у свим упоредивим земљама, најчешће и знатно мањи (просечна плата у државном сектору земаља Централне и Источне Европе приближно је једнака БДП-у по становнику). Тиме долазимо до закључка да је просечна зарада у државном сектору Србије висока у односу на могућности привреде.

Графикон 9. Просечна зарада²³ у државном сектору у односу на БДП по становнику



Извор: Прорачун Фискалног савета на подацима националних статистика, Еуростат-а и РЗС-а (за Србију)

Зараде би убудуће требало да расту спорије од раста номиналног БДП-а (највише по стопи од 5-6% годишње). Претходни преглед показује да у Србији није успостављен задовољавајући степен контроле зарада и да су, чак и након умањења плата услед фискалне консолидације, просечна примања у државном сектору још увек изнад нивоа који би одговарао објективним показатељима и снази привреде. Због тога свођење зарада на разумну меру у наредним годинама претпоставља да повећање зарада у сектору државе буде спорије од повећања номиналног БДП-а. Имајући у виду процене кретања БДП-а у следећим годинама, то значи да би укупне зараде у државном сектору требало да расту највише за 5-6% годишње. То је начин да се очува фискална стабилност и да се, истовремено, не продуби јаз између плата у државном и приватном сектору (у корист државног сектора). Осим овог принципа, важно је анализирати и променити односе између зарада унутар државног сектора. Наиме, како анализа у наставку показује, претходни резултат – веће просечне плате у државном сектору – не значи да је маса зарада оптимално распоређена по свим његовима деловима. Напротив, процењујемо да је потребно да – унутар повећања масе зарада за око 5% годишње – неки сектори добију више а неки мање од овог процента. Тиме би се, уз контролу масе и фискалну одговорност, побољшала и структура зарада у државном сектору.

²³ Укључује доприносе које плаћа запослени (брuto-1 обухват).

4.2. Паритети зарада између највећих сектора

Нарушени су односи између зарада најважнијих делова државног сектора. Показали смо да су зараде у државном сектору Србије велико оптерећење за привреду и да су на нивоу који премашује износ који одговара економској снази земље. Сада идемо корак даље и анализирамо структуру зарада у постојећем систему, тј. паритете плата међу највећим државним секторима. У складу с функционалном организацијом државе и специфичним карактеристикама њених саставних делова, државни сектор поделили смо на пет целина – здравство, образовање, полицију (МУП), одбрану и државну управу.²⁴ На тај начин, обухватили смо убедљиво највећи део запослених (95%), а следствено и сразмерно велики део јавних расхода за плате. За сваки од поменутих сектора рачунали смо просечна примања, делећи укупан фонд плата бројем запослених. Пошто готови подаци о просечним платама по секторима не постоје, користили смо неколико извора за њихово израчунавање: број запослених преузели смо из ЦРОСО базе (осим у случају МУП-а, где смо запосленост преузели из информатора о раду овог министарства²⁵), а масу плата из буџетских података²⁶. Напомињемо, просечна примања која смо рачунали укључују, поред зараде, све друге додатке које запослени прима (бонусе, јубиларне награде, солидарну помоћ и остале накнаде за рад)²⁷. Према нашој анализи, сектор полиције (МУП) се у 2018. години издваја по убедљиво највећим просечним месечним примањима од 73.000 динара, што је за око 30% више него што у просеку приме радник у просвети и здравству (58.000 и 55.000 динара, респективно). Следи сектор одбране, с просечним примањима од 62.000 динара, што је за 7% више него у просвети и 15% него у здравству. На релативно високе зараде у МУП-у указала је и Државна ревизорска институција (ДРИ), наводећи у свом извештају да *„додатни коефицијент [у МУП-у] увећава плату за 30-50% у односу на плате других државних службеника“*²⁸, што је налаз који је у сагласности с нашим (према нашим проценама, просечна примања у МУП-у су за готово 40% већа од просечних примања у државној управи). Примања по секторима и њихове међусобне односе приказали смо детаљније у Табели 2.

²⁴ Под појмом „државне управе“ обухватамо државну администрацију (запослене у министарствима, републичким управама, јединицама локалне самоуправе и АПВ), запослене у правосуђу (судије, тужиоци) и фондовима ООСО (ПИО, РФЗО, НСЗ).

²⁵ Подаци из Информатора о раду МУП не разликују се драстично од података о броју запослених у ЦРОСО.

²⁶ Масу плата у МУП-у, одбрани и државној управи за 2017. годину преузели смо из извршења Закона о буџету, а у случају здравства користили смо из Извештаја о извршењу финансијског плана РФЗО (чиме смо укључили и део плата који се финансира из сопствених прихода здравствених установа). Последњи доступни подаци о извршењу Закона о буџету односе се на 2017. годину, а, како бисмо израчунали просечна примања за 2018. годину, вредности из 2017. увећали смо за законом предвиђено увећање плата (у МУП-у, одбрани за 10%, основном и средњем образовању и здравству за 10%, високом образовању за 5%). Резултате прорачуна за 2018. годину приказали смо у Табели 2.

²⁷ Због тога просечна примања (која смо овде рачунали) нису директно упоредива са подацима о просечној заради (које објављује РЗС).

²⁸ ДРИ (2017), Извештај о ревизији сврсисходности – оправданост примене стажа осигурања са увећаним трајањем за поједина радна места, односно послове, 27. децембар 2017. године.

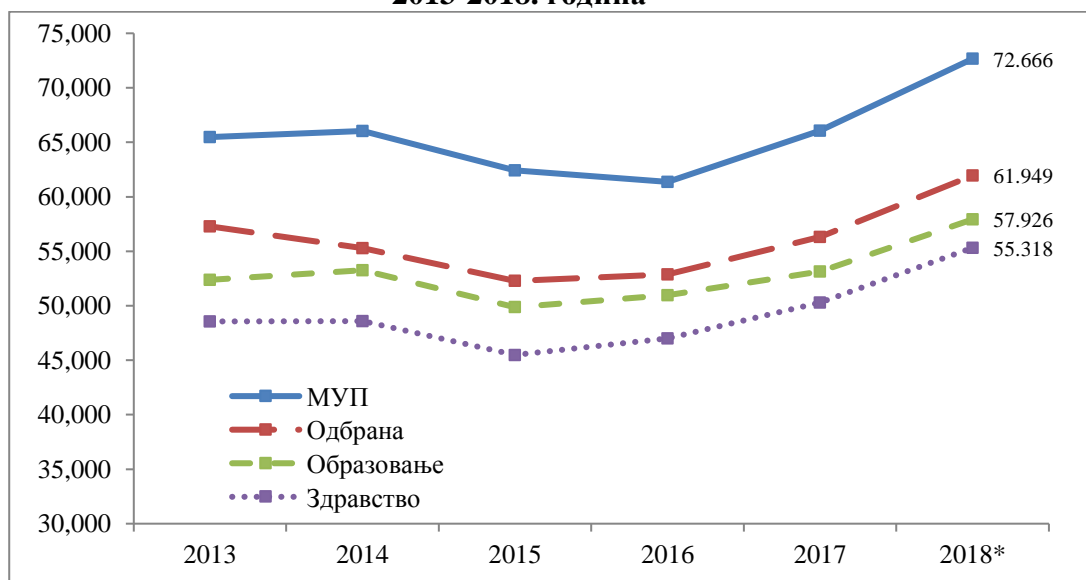
Табела 2. Просечна примања у државном сектору, процена за 2018. годину

	Просечна примања (у РСД)	Примања у МУП-у већа него у одговарајућем сектору у првој колони за:	Примања у одбрани већа него у одговарајућем сектору у првој колони за:	Примања у образовању већа него у одговарајућем сектору у првој колони за:	Примања у здравству већа него у одговарајућем сектору у првој колони за:
МУП	73.000	-	-	-	-
Одбрана	62.000	18%	-	-	-
Образовање	58.000	26%	7%	-	-
Здравство	55.000	33%	15%	5%	-
Државна управа	53.000	38%	17%	9%	4%

Ивор: прорачун Фискалног савета

Сектор безбедности (полиција и одбрана) годинама уназад имају релативно висока примања, осетно већа него у образовању и здравству. Након што смо проценили секторска просечна примања у 2018. години и утврдили да је сектор безбедности у најповољнијем положају, покушали смо да одговоримо на питање да ли се ови односи зарада присутни у дужем периоду или су се јавили изузетно (у једној години). У ту сврху користили смо податке о реализацији буџетских издатака за запослене и број запослених из ЦРОСО базе. По већ поменутој методологији, израчунали смо просечну зараду по највећим државним системима за период од 2013. до 2017. године. Можемо закључити да односи зарада које смо израчунали за 2018. годину у основи датирају најмање пет година уназад (Графикон 10). На графикону се види да су сви побројани сектори били погођени мерама фискалне консолидације (законско умањење зарада с краја 2014. године), али да су несразмере у висини примања међу секторима остале готово нетакнуте. Сектор полиције се у периоду 2013-2017. истицао по највећим примањима (просечно 64.000 динара), следи одбрана (са просечним примањима од готово 55.000 динара), а при дну су образовање (52.000 динара) и здравство (48.000 динара).

Графикон 10. Просечна примања по највећим државним системима (у РСД), 2013-2018. година



Ивор: Прорачун Фискалног савета на основу извршење буџета (МФИН), ЦРОСО; * - процена

Диспаритети у примањима између сектора нису последица објективних разлика у карактеристикама послова. Уочени паритети зарада не одражавају карактеристике запослених у поменутих секторима, попут нивоа образовања, дужине радног стажа, ризика и напора. На пример, у образовању око 70% запослених има високу стручну спрему (VII степен), а у МУП-у тек непуних 20%, али су, као што смо већ поменули, зараде у МУП-у за око 30% веће него у просвети. Такође, просечна дужина радног стажа у полицији и војсци краћа је него у другим секторима – према подацима ДРИ за 2016. годину, бенефицирани радни стаж у МУП-у има 84% укупног броја запослених, а у Министарству одбране 72%, услед чега радници у овим министарствима раније (и по повлашћеним условима) одлазе у пензију, иако добрим делом обављају исте или сличне послове као и запослени у другим државним органима. На крају, поменуте разлике у примањима су толико изражене да би се тешко могле објаснити чак и разликама у нивоу ризика и напора. Наиме, несумњиво да су поједини послови у безбедносном сектору ризичнији (рад на откривању и превенцији криминала, гранична полиција, и др), али је исто тако сигурно да висок ризик није присутан на већини радних места у овим министарствима – нпр. посао медицинске сестре није лакши ни мање ризичан од административног посла у безбедносном сектору, нити је правни и кадровски посао у безбедносном сектору напорнији од истог посла у неком другом сегменту државне управе.²⁹

Подаци о просечним зарадама које објављује РЗС потврђују претходне налазе. Од јануара 2018. године РЗС је променио методологију рачунања просечне зараде, што је, између осталог, донело нову форму објављивања података. Сада званична статистика одвојено објављује просечне зараде у јавном сектору, што раније није био случај. Нови подаци РЗС-а нису директно упоредиви с просечним примањима које смо изнели у Табели 2. (због већ поменуте разлике између примања и плате), али могу послужити као контролни механизам за резултате које смо ми добили користећи буџетске податке. Такође, секторски обухват РЗС-а разликује се од нашег, а најбитнија разлика је то што РЗС у државну управу убраја, поред државних службеника у министарствима, запослене у полицији и одбрани (ми их посматрамо као засебне делове). Према томе, неки сектори се у статистици РЗС посматрају збирно, па се не може издвојити пет сектора како смо ми то претходно урадили. Да бисмо наше резултате претворили у форму која одговара подели РЗС-а, морали смо да изменимо иницијалну поделу (с пет сектора) и сведемо је на три сектора (Табели 3).³⁰ Упркос методолошким разликама на које смо указали, два резултата су у основи конзистентна и суштински воде истом закључку. Наиме, и из података РЗС имплицитно следи да су МУП и одбрана сектори с највећим зарадама, тј. да запослени у њима имају највеће просечне плате, далеко веће него што је то случај у образовању и здравству.

²⁹ За више детаља видети извештај: ДРИ (2017), Извештај о ревизији сврсисходности – оправданост примене стажа осигурања са увећаним трајањем за поједина радна места, односно послове, 27. децембар 2017. године.

³⁰ Као што је и било очекивано, просечна примања за сваки сектор (из наше рачунице) већа су од просечне плате (коју рачуна и објављује статистика) јер се, суштински, не ради о истим категоријама. Наиме, као што смо већ поменули, у примања, осим зараде, улазе и све накнаде које запослени прими, што је права мера стандарда запослених, док РЗС објављује само податке о зарадама (и само неким додацима).

Табела 3. Просечна примања и просечне плате у државном сектору у 2018. години, у РСД

<i>сектори:</i>	Просечна примања (прорачун ФС)	Просечна плата (РЗС)*
Државна управа, полиција, одбрана и соц. осигурање	63.000	59.000
Здравство и социјална заштита	55.000	50.000
Образовање	58.000	52.000

Извор: прорачун ФС на подацима МФИН, ЦРОСО; * - просек јануар-фебруар 2018. године

И поређење Србије са земљама ЦИЕ открива одређене диспаратите у односима између зарада највећих државних система. Након детаљније анализе паритета зарада унутар државног сектора Србије, истраживање смо проширили и на друге земље ЦИЕ. Користимо два показатеља која омогућују међународно поређење – плата у државном сектору/плата у земљи и плата у државном сектору/БДП по становнику – али сада на нивоу сектора (Табела 4). Прво, поредили смо зараде у државном сектору са просечном зарадом у земљи (подаци РЗС за Србију, за остале земље званичне националне статистике), чиме добијамо одговор на питање да ли, и у којој мери, стандард запослених у државном сектору одступа од стандарда просечног запосленог у земљи. Друго, зараде у државном сектору стављамо у однос са БДП-ом по глави становника, чиме узимамо у обзир ниво развијености привреде у свакој од посматраних земаља. Тако се јасније може утврдити који сектор, и у којој мери, представља оптерећење за привреду. Упоредне анализе потврдиле су већину налаза које смо раније изнели. Прво, када просечне зараде по секторима ставимо у однос са просечном платом у земљи долазимо до закључка да су поједини сектори (администрација, где су укључени МУП и одбрана) преплаћени у Србији, а неки други (здравство) мање плаћени.³¹ У овом показатељу се, релативно посматрано, не разликујемо превише у односу на друге земље, премда разлике долазе до изражаја када поредимо просечну плату у државним системима са БДП-ом по глави становника. Наиме, просечна плата у сва три сектора налази се изнад нивоа развијености домаће привреде и, поново, предњачи први сектор (администрација, полиција, одбрана).

Табела 4. Просечна плата по секторима, у односу на просечну плату у земљи и БДП по глави становника

<i>сектори:</i>	Просечна плата / просечна плата у земљи		Просечна плата / БДП по глави становника	
	Србија	ЦИЕ	Србија	ЦИЕ
Администрација, полиција, одбрана	1,21	1,17	1,5	1,05
Здравство и социјална заштита	1,03	1,05	1,3	0,9
Образовање	1,07	1	1,4	0,9

Извор: прорачун Фискалног савета на бази података из националних статистика

4.3. Паритети зарада унутар највећих државних сектора

Велики проблем за функционисање државе јесу лоши односи зарада унутар различитих сектора. Вишедеценијско несистематично управљање зарадама оставило је трајне негативне последице на систем вредновања послова, па су постојећи паритети

³¹ Просечна плата у образовању већа је него у другим земљама, премда се висока вредност овог показатеља у Србији у односу на друге земље може објаснити разликом у обрачуна – да ли се користи еквивалент пуног радног времена или не (о чему више речи у наставку).

зарада у највећим државним системима економски неоправдани. Наиме, разлике у платама не одражавају разлике у образовању, ризицима, напорима и годинама радног стажа. До сада смо пажњу посветили искључиво односима зарада *између* највећих државних подсектора. Сада анализу усмеравамо на појединачне секторе, тј. односе зарада различитих позиција *унутар* њих. Истраживање смо базирали на подацима из међународних извора (званичне статистике и закони о буџету одабраних земаља ЦИЕ, као и база Еуростат-а за показатеље које нисмо успели да нађемо у домаћим изворима) што нам је омогућило да поредимо паритете зарада у државном сектору Србије са другим земљама. Пошто је, као што смо већ поменули, њихова одрживост у директној вези са одрживошћу фискалне политике, дугорочним растом и развојем, на основу неколико прелиминарних анализа и постојећих студија из ових области издвојили смо основне смернице за вођење економске политике. Стога, налазе у наставку овог поглавља требало би третирати као индикације у ком правцу је потребно усмерити планирану системску реформу платних разреда.

4.3.1. Здравство

Постојећи систем зарада је дестимулативан за запослене у здравству и то у мери која надмашује све земље с којима смо поредили Србију. Анализу зарада у здравству усмерили смо тако да обухватимо позиције за које је било могуће наћи податке за друге земље, а да, с друге стране представљају активности непосредно везане за спровођење здравствене заштите (дакле, није нам од интереса вредновање немедицинског особља). Тако смо, у складу са елементарном поделом радних места у сектору здравства коју практикују и неке међународне институције (у овом случају ОЕЦД³²), посматрали три карактеристичне позиције различите сложености и нивоа стручне спреме. То су: медицински техничар, лекар опште праксе и лекар специјалиста.³³ У другом кораку, било је потребно наћи земље Централне и Источне Европе чије националне статистике пружају увид у овако детаљне податке, пошто је то ретко чак и за најразвијеније земље ЕУ. У потрази за адекватним референтним тачкама, одредили смо групу од три земље које бисмо могли (макар када се индикатори упросече) упоредити са Србијом – то су Чешка, Словачка и Словенија.³⁴ Индикатори које смо конструисали одражавају однос нивоа зарада у здравству за побројане позиције и просечне зараде у земљи. Тиме покушавамо да проценимо меру у којој животни стандард запослених у здравству (мерен висином плате) одступа од стандарда просечног радника у земљи. Наша анализа показује да су запослени у здравственој заштити у Србији, на све три посматране позиције, мање плаћени од одабраних земаља ЦИЕ (Табела 5). Тако рецимо основна зарада медицинског техничара у Србији чини тек 90% просечне плате у земљи, док је просек у одабраним земљама 110% (у Чешкој медицински техничари добијају зараду која је чак 20% већа него просечна плата). Плата лекара опште праксе у Србији је за око 20% већа од просека у земљи, док је у земљама ЦИЕ овај однос двоструко већи (плата лекара у њима је за 40% изнад просека). На крају, лекар специјалиста у Србији заради око 50% више од просечне плате, а у земљама ЦИЕ готово 80% више.

³² OECD Health statistics.

³³ На овакав начин, такође, поједине земље рашчлањују сектор здравства (*ISCO-08* класификација), што је додатни аргумент за њено коришћење на примеру Србије.

³⁴ Податке за поменуте три позиције у области здравства преузели смо са интернет страница њихових статистичких завода, док смо за Србију узели просеке из неколико здравствених установа које објављују детаљније податке о зарадама својих запослених (по позицијама).

Табела 5. Поређење релативних зарада за различите позиције у сектору здравства

	Плата медицинског техничара / просечна плата у земљи	Плата лекара опште праксе / просечна плата у земљи	Плата лекара специјалисте / просечна плата у земљи
Словачка	1,0	1,5	2,0
Чешка	1,2	1,5	2,0
Словенија	1,0	1,2	1,3
Просек ЦИЕ	1,1	1,4	1,8
Србија	0,9	1,2	1,5

Извор: Обрачун Фискалног савета на бази података из националних статистика и других извора

Последице неадекватног вредновања послова медицинског особља веома су лоше су за јавно здравство у Србији. Имајући у виду претходне показатеље, можемо закључити да у сектору здравства постоје јасни сигнали да зараде нису довољно високе како би се запослени задржали на својим радним местима. Зато не изненађује што је само у последње три године (2015-2017) забележен одлив запослених из државног здравства од преко 6.000 људи, што је око 5% укупног броја запослених у овом сектору (том приликом јавни сектор, осим немедицинског особља, напустио је велики број доктора медицине и медицинских техничара). Поједине анализе показују да је квалитет здравствене заштите у Србији веома низак и да временом опада³⁵ а добар део ове негативне тенденције потиче управо од одлива стручног и висококвалификованог кадра. Зауостављање и преокретање ове изразито неповољне праксе природно се намеће као приоритет у наредном периоду, па би у оквиру најављеног увођења новог система платних разреда требало узети у обзир поменуте диспаритете. Тим пре што ће се масовни одлазак медицинског особља из земље (о чему је већ било речи) додатно убрзати наставком придруживања ЕУ.

4.3.2. Просвета

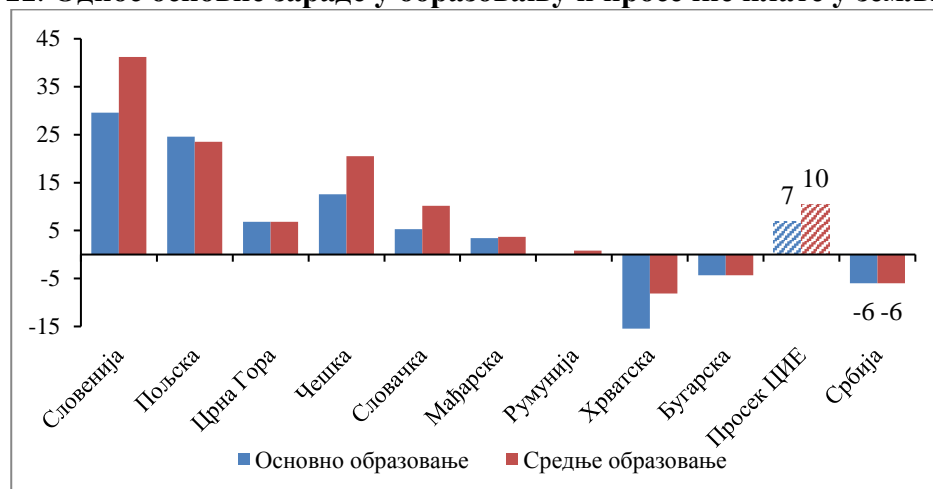
Поједине секторске студије указују на одређене диспаритете у зарадама наставника у основним и средњим школама. За регионална поређења у сектору просвете националне статистике нису нам биле од велике користи као што је то био случај са здравством, па смо податке морали да потражимо на другим местима. Еуростат, ОЕЦД и друге међународне статистичке базе не прате довољно детаљно и дезагрегирано плате у просвети. Због тога смо одговоре нашли у релевантним секторским студијама, које се баве анализом ефикасности система основног и средњег образовања у свим земљама Европе. Конкретно, ради се о студији коју једном годишње (за прошлу школску годину) објављује Европска комисија. За потребе овог извештаја користили смо податке из студије објављене средином 2017. године,³⁶ која се односи на школску 2015/16 годину. Из података које смо систематизовали на Графикону 10. види се да су и наставници у образовању у Србији – како основном тако и средњем, после Хрватске (били) најлошије плаћени у читавој Централној и Источној Европи. За разлику од упоредивих земаља ЦИЕ, где су зараде у основном и средњем образовању у веће од просечних зарада у земљи за 7% и 10% респективно, у Србији је 2015/2016 супротна ситуација – наставници у основном и средњем образовању примали су плату која је за 6% нижа од просека у

³⁵ Закључци донети на основу података преузетих из неколико неколико скорашњих публикација Института за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“.

³⁶ European Commission (2017), Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe 2015/2016

земљи. Овај јаз посебно добија на значају када се узме у обзир чињеница да се ради о сектору у коме преко 70% запослених има високу стручну спрему.

Графикон 11. Однос основне зараде у образовању и просечне плате у земљи (у %)



Извор: подаци из извештаја Европске комисије из 2017. године „Teachers’ and School Heads’ Salaries and Allowances in Europe 2015/2016“

Пораст плата у последње две године и новији подаци за просечна примања у просвети показују нешто другачију слику. У претходној тачки текста (4.2) указали смо на то да се према најновијим буџетским подацима (за 2018. годину) у просвети исплаћују, у просеку, зараде које су веће од просечне плате у земљи и да према овом показатељу Србија боље стоји од других земаља (где је однос неповољнији за просвету). Изнадпросечни пораст плата у просвети – од око 20% кумулативно у основном и средњем образовању, и за око 10% у високом образовању – несумњиво је довео до смањења заостатка који је постојао од пре неколико година. Права слика о примањима у просвети добија се када се уважи чињеница да постоји већи број запослених са непуним радним временом. Наиме, када се укупан број радника сведе на број радника са пуним фондом часова рада, уочавамо да примања у овом сектору не заостају за просечном платом. Ову тврдњу илустроваћемо на следећем примеру: просечна плата у образовању, која се рачуна за укупан број запослених у просвети, износила је у 2017. нешто више од 42.000 динара (званични подаци РЗС). Међутим, када се просечна зарада за 2017. прерачуна по еквиваленту пуног радног времена (зарада коју би запослени у просвети остварили када би радили пуно радно време) она расте за чак 14%, и достиже ниво од преко 48.000 динара (што је за 3% изнад републичког просека).³⁷ То показује да је изражен проблем у образовању нерационалан и неререформисан систем школства, нпр. недовољан фонд часова наставника. За ове и друге проблеме потребна је, пре свега, шира реформа система образовања, и њих никаква евентуална надпросечна повећања плата не би решила.

Запослени у просвети суочавају се с неким неповољним условима за рад и каријерни напредак. Неповољан положај просветних радника у Србији додатно отежава то што постоје врло ограничене могућности за повећање њихових плата током каријере. На то указују и релевантне секторске анализе у којима се наводи да наставнику у Србији мора да прође читав радни век (40 година радног стажа) до достизања максималне законске зараде (јер напредују само на основу минулог рада а не и учинка),

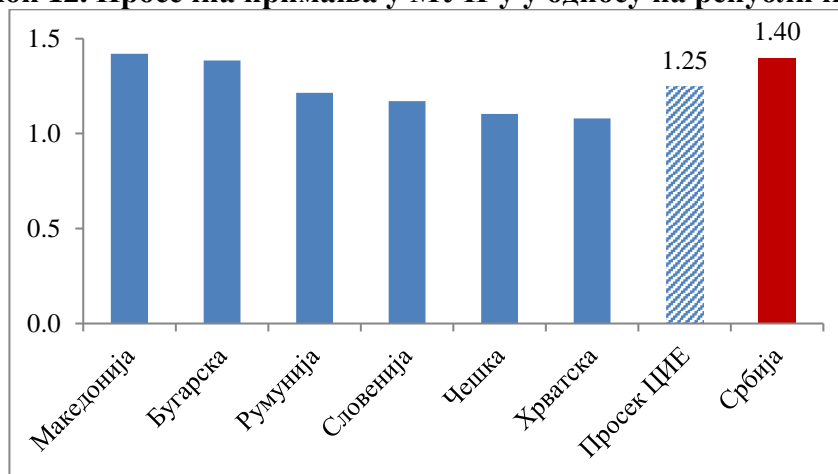
³⁷ Видети документ Републичког завода за статистику под називом „Промена извора података за израчунавање просечних зарада“, Београд 2018. године.

док је просек у земљама ЦИЕ нижи и износи 30-35 година. Додатни проблем је то што се у сектору образовања практично сви запослени налазе у истој тачки (имају исти основни коефицијент), па тако и најбољи наставници са дугогодишњим искуством имају исте зараде као и почетници (разлика је само за додатак по основу минулог рада).

4.2.3. Полиција

За разлику од здравства и просвете, запослени у МУП-у Србије имају врло повољне паритете зарада, осетно повољније него што је то случај у земљама ЦИЕ. Доступан податак о просечним платама у МУП-у Србије не постоји, а слична ситуација среће се и у другим земљама ЦИЕ. Због тога смо, како за Србију тако и за друге земље, морали да развијемо истородну методологију на основу које бисмо могли самостално да генеришемо овај податак. Податак о укупним примањима у МУП-у Србије преузели смо из извршења буџета за 2017. годину (укључени су сви додаци, јубиларне награде, солидарна помоћ, и др). За друге земље комбиновали смо буџетске податке за последњу доступну годину и податке Еуростат-а (пошто нисмо за све успели да нађемо законе о буџету) закључно са 2016. годином, јер су они у време писања овог извештаја били последњи доступни. За Србију смо просечна примања добили дељењем извршења масе плата у МУП-у у 2017. години са бројем запослених на основу података из Информатора о раду овог министарства (који се, притом, не разликују драстично од података из ЦРОСО регистра). Наша анализа је показала да су просечна примања у МУП-у Србије за скоро 40% већа од просечне плате у Републици Србији, а у земљама ЦИЕ у просеку за скоро 25% (Графикон 11). Дакле, према овом обрачуна, плате запослених у МУП-у Србије су за око 15 п.п. изнад стандарда у ЦИЕ (број запослених у овом сектору у Србији на 100.000 становника је нешто мањи од 600, што одговара просеку ЦИЕ).

Графикон 12. Просечна примања у МУП-у у односу на републички просек



Извор: обрачун Фискалног савета на основу података о извршењу буџета 2017. (за Србију) и националних статистика, закона о буџету и Еуростат-а (за друге земље)

4.4. (Не)постојање везе између рада и зараде

Постојећи систем зарада неједнако вреднује исти рад у различитим деловима јавног сектора. Било би пожељно да постоје јавно доступни подаци о зарадама на свим или већини радних места у државном сектору. Примери таквих земаља постоје (Словенија) и један од битнијих праваца унапређења нашег система требало би да укључи управо ову компоненту (о томе више у последњем поглављу). Пошто се, у

најбољем случају, могу пронаћи подаци агрегирани до највишег нивоа (читавог сектора), свођење зарада до нивоа радних места и проверу принципа „једнака зарада за једнак рад“ неизбежно смо морали да спроведемо на групи одабраних занимања. Додатно, плате на нивоу радног места морали смо посредно да рачунамо, на тај начин што смо зараде добили множењем одговарајуће основице са коефицијентом за припадајуће радно место³⁸. Коначно, тако израчунате зараде поредили смо за послове исте сложености и истих квалификација. Изабрали смо два генеричка занимања – возач и правник. Радно место *возача* је позиција која свуда представља посао исте сложености (искључили смо послове високог безбедносног ризика). Ми смо утврдили да се плате на овој позицији осетно разликују у зависности од тога да ли се ради о образовној установи, установи културе, позоришту, заводу или некој другој стручној служби (вид. Табелу 6). Закључујући о паритетима зарада само на основу законских прописа којима се утврђују плате, долазимо до неочекивано великог распона, а однос између висине најниже и највише зараде је чак 1:1,5 (плата возача у Академској мрежи Србије – АМРЕС³⁹, и Заводу за спорт готово 50% је већа од плате возача у стручној служби Националне службе за запошљавање). Додатно, не само да су зараде возача међу различитим секторима разликују, већ постоје драстична унутар-секторска одступања. На пример, у сектору просвете, рад возача у установи високог образовања по важећим прописима вреднован је за 25% мање него радника на истој позицији у установи ученичког стандарда.⁴⁰ Још драстичнији пример неуједначеног вредновања истородних послова јесу зараде *правника*, где однос између највише и најниже плате износи скоро 1:1,7. При томе, посао запосленог на позицији опште правне подршке (правник) такође је сврстан у генеричка радна места и опис активности на овом радном месту исти је за све секторе. Стога, овако велике разлике у зарадама не могу бити објашњене разликом у сложености радних задатака између сектора, тим пре што смо поредили радно место правника исте стручне спреме.

³⁸ Колико је и најједноставнији упит захтеван показује следећи пут који смо морали да пређемо како бисмо дошли до основних података. Наиме, основице за запослене у образовању, здравству, социјалној заштити и другим јавним службама одређују се одлуком Владе и њихове износе пронашли смо међу актима који су објављени у Службеним гласницима Републике Србије. Вредност коефицијената дефинише се колективним уговорима, уредбама и другим прописима, али добар део ових докумената се не објављује. Изузетак су подаци о коефицијентима зарада у јавним службама и њих смо преузели из Уредбе о коефицијентима у јавним службама (излистано преко 600 коефицијената). Такође, јавни су и подаци о коефицијентима државних службеника и намештеника.

³⁹ Академска мрежа Републике Србије (скраћено АМРЕС) представља специфичну јавну информационо-комуникациону установу, коју је основала Влада ради изградње, развоја и управљања образовном и научно-истраживачком рачунарском мрежом Србије.

⁴⁰ Распони основних плата на позицији возача су у пракси ипак мањи него што би се могло закључити искључиво на основу тумачења законских одредби, пошто послодавац запосленом не може да исплати зараду нижу од минималне (која тренутно износи приближно 25.000 динара).

Табела 6. Плате возача и правника у различитим деловима државног сектора, у РСД

	Стручна спрема	Основица*коэффициент
		Основна зарада
Радно место: ВОЗАЧ		
Возач/курир у Академској мрежи Србије (АМРЕС)	IV степен	29.800
Возач благајник у Заводу за спорт	IV степен	29.500
Возач у позоришту	IV степен	29.000
Возач у установи културе	IV степен	26.500
Возач путничког возила у ученичком стандарду	IV степен	26.000
Возач у заводима социјалне заштите	IV степен	22.700
Возач путничког возила у високом образовању	IV степен	22.500
Возач у покрајинској служби НСЗ	IV степен	21.200
Возач у стручној служби НСЗ	IV степен	20.500
Радно место: ПРАВНИК		
Сарадник за правне послове - координатор у АМРЕС	VII степен	75.000
Правник у установи социјалне заштите	VII степен	54.500
Правник у установи културе	VII степен	51.700
Сложени правни послови у позоришту	VII степен	49.200
дипломирани правник у ученичком стандарду	VII степен	48.700
Правник у установи високог образовања	VII степен	45.200

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу Закључака Владе и Уредба о коефицијентима за обрачун плата у јавним службама (Сл. гласник РС бр. 44/01,...11/12); * - без додатака (за минули рад, рад ноћу, и сл)

Неуређеност система показује и то што су упоредиви послови у различитим деловима државног сектора неједнако плаћени и то што се једнако плаћају занимања где је оправдано да постоји разлика. Након што смо указали на разлике у вредновању истих послова, истраживали смо да ли разлике у платама на пословима различите сложености заиста одражавају карактеристике радног места. Поново, услед помањкања било какве базе података, проналазили смо карактеристичне примере који указују на аномалије читавог система. Плате смо конструисали на основу методологије описане у претходном параграфу (основица*коэффициент), док смо рангирања послова по сложености засновали на информацијама из новокреираног каталога радних места у јавном сектору. Овај каталог суштински представља попис свих занимања у државном сектору, са захтевима који запослени мора да испуни (посебно о томе у следећем поглављу). Тако су у овом попису, осим општих захтева на конкретном радном месту (стручна спрема) дати и посебни захтеви (радно искуство, лиценце, стручни испити и сл). На тај начин, могу се идентификовати послови са истим карактеристикама. Два су кровна закључка проистекла из неких поређења. *Прво*, утврдили смо да се различито вреднују послови који имају врло сличне захтеве у погледу стручне спреме, општег описа радног места и додатних критеријума. Пример је, рецимо, зарада библиотекара у установи културе која је већа од зараде наставника у средњој школи (Табела 7, панел 1). *Друго*, проналазимо случајеве који показују да постоје послови различите тежине и одговорности који су подједнако вредновани (Табела 7, панел 2). Пример је зарада универзитетског професора која је говото иста као и плата самосталног саветника у државној управи – овде не само да се подједнако вреднују послови који се осетно

разликују у погледу сложености и одговорности, већ и у погледу стручне спреме.⁴¹ Нарушене паритете по истом принципу приметили смо и на другим позицијама (нпр. менаџер за односе с јавношћу у АМРЕС плаћен је исто колико и дефектолог који ради са тешко ментално оболелим лицима).

Табела 7. Примери неуједначеног вредновања послова, у РСД

		Стручна спрема	Основна зарада*	Општи опис занимања	Додатни захтеви
Панел 1. Послови упоредиве сложености који су различито вредновани					
а.	Библиотекар (виши стручни сарадник) у установи културе	VII	51.700	Прати и проучава стандарде и стручну литературу, креира упутства за рад у библиотечком пословању; даје информације корисницима библиотечког материјала; ради на редакцији каталога; води регистар старих и ретких књига	знање рада на рачунару; положен стручни испит
	Наставник практичне наставе у средњој школи	VII	49.700	Планира, припрема и остварује практичну наставу; Сарађује са родитељима и старатељима ученика, са установама, предузећима и другим организацијама у циљу реализације наставе; Стручно се усавршава и прати стручне и научне иновације	Лиценца
б.	Кустос (виши стручни сарадник) у установи културе	VII	51.700	Координира поставку збирке техничких предмета из историје филма и изложбenu поставку плаката, фотографија и докумената у пословној згради кинотеке; учествује у њиховој изради и поставци, спроводи странке, госте и групе посетилаца и стручно им тумачи поставке; едукује посетиоце о важности чувања културног наслеђа и значају изложених предмета	положен стручни испит; знање страног језика; знање рада на рачунару; најмање једна година радног искуства
	Наставник у основној школи	VII	49.700	Планира, припрема и остварује све облике наставе и друге облике образовно-васпитног рада у складу са планом и програмом установе; Пружа додатну подршку ученицима из осетљивих друштвених група, талентованим ученицима и ученицима са тешкоћама у развоју и учествује у раду има за израду ИОП-а; Обавља послове одељенског старешине, ментора приправнику	Лиценца
Панел 2. Послови различите сложености који су подједнако вредновани					
а.	Менаџер за односе с јавношћу у АМРЕС	VII	57.200	Развија политику односа са јавношћу; конципира, развија и формулише комуникациону стратегију; координира организацију кампања, медијских и других промотивних догађаја; контролише садржај и ажурност података на интернет порталу	најмање пет година радног искуства; знање рада на рачунару; знање страног језика

⁴¹ Посматрамо плате које проистичу из законских одредби. То што неке високошколске установе имају тзв. сопствене приходе, па одређени наставници примају више плате од приказаних у табели, говори о потреби да се плате допуне из другог извора (осим буџета) и о неуређености система. Последице препуштања високошколским установама да из сопствених прихода допуњују буџетске зараде јесте, прво, да су плате наставника релативно ниске за све оне који не остварују сопствене приходе и, друго, мања заинтересованост установа образовања да се зараде у образовању уреде на системски начин.

	Дефектолог у установама смештаја оболелих од аутизма, тешко ометених у развоју, душевно оболелих инвалидних лица	VII	57.500	Спроводи васпитно образовни рад са групом корисника, у складу са планом и програмом рада; сачињава иновативне програме	Лиценца; Познавање рада на рачунару
б.	Самостални саветник у државној управи (седма платна група, осми платни разред)	VII	80.000	Припрема радне верзије закона, нацрте, предлоге закона и других прописа; координира управне послове и контролише примену уједначене праксе при поступању у управним предметима и спроводи управни поступак; припрема годишњи план инспекцијских прегледа и прати његово спровођење, припрема извештаје о раду	Државни стручни испит; пет година радног искуства у струци
	Универзитетски професор	VIII	80.000	Држи наставу на свим нивоима студија, према садржају и у предвиђеном броју часова, утврђеним студијским програмом и планом извођења наставе; предлаже усавршавање и преиспитивање наставног плана и програма и учествује у развоју студијских програма; организује и изводи научноистраживачки/уметнички рад; пише и објављује научне радове и уџбеничку литературу из научне области за коју је биран	Докторска диплома; публиковани научни радови, објављена наставна средства, остварени резултати у развоју наставно-научног подмлатка.

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу Закључака Владе и Уредба о коефицијентима за обрачун плата у јавним службама (Сл. гласник РС бр. 44/01,...11/12); Каталог радних места у јавном сектору. * - без додатака (за минули рад, рад ноћу, и сл)

5. РЕГУЛАТИВА

5.1. Постојећи прописи

Регулатива и пракса система зарада у јавном сектору нису уређени. Превелики број закона и других аката резултира одсуством заједничких принципа за одређивање зарада у јавном сектору. Зараде се одређују без заједничке основице (по секторима), увећања зарада су бројна и неусаглашена, па има великих одступања у зарадама за иста места, квалификације, рад и резултате. Посебан проблем је и што зараде нису транспарентне – не постоји статистички и информациони систем који би омогућио преглед зарада по секторима, а камоли по радним местима. Усвојен је нови закон о платама у јавном сектору, али се још увек чека на његову примену и усвајање пратећих аката који ће заправо показати да ли се креће другачијим путем.

Мноштво прописа и арбитрарно одлучивање довели су до произвољног повећања зарада у различитим секторима. Нивои зарада у државном сектору више су одраз моћи појединих интересних група (синдиката), политичке моћи министара и политичких приоритета Владе и случајних околности, него објективних критеријума као што су сложеност посла, интензитет рада, ризик, и др. Овакво стање последица је тога што нема јединственог прописа који уређује све или бар најважније елементе зарада у јавном сектору. Изражена фрагментација прописа пресудно је утицала на то да се маса зарада у државном сектору тешко контролише и да има изражених међусекторских и унутарсекторских неправилности. Сваки већи државни сектор успео је да се избори за свој сет прописа којим се уређују зараде, мимо неких општијих закона. Није развијена заједничка методологија за одређивање нивоа и структуре зарада у државном сектору, нити је успостављена информациона база за редовно праћење промена броја и структуре запослених. Као последица, описана неодговарајућа путања зарада може се објаснити *ad hoc* и произвољним променама основица и коефицијената до којих је, након споразума надлежних министарстава са синдикатима, долазило у појединим секторима. Као примере наводимо, прво, повећање просечне зараде у 2006. години које је највећим делом проистекло из протокола потписаног са синдикатима здравствених установа о повећању плата медицинском и немедицинском особљу (просечна плата у здравству порасла за преко 30%). Већ наредне године (2007) уследио је сличан сценарио, с тим што је повећање зарада додељено сектору образовања (просечна зарада порасла такође за око 30%). Током 2008. године повећана је плата професионалним припадницима војске за 20%, док су у 2010. једнократно (за по 5.000 динара) увећане зараде свим запосленима у државном управи који примају мање од 50.000 месечно (здравство, локал, социјалне службе, полиција и војска). Полицији су, поново, током 2011. године повећане плате, за 17% просечно. Све поменуте промене довеле су до изостајања објективних и предвидивих односа између плата у јавном сектору (што је била основна идеја увођења Закона о државним службеницима 2006. године и осталих општих прописа од пре десетак година).

Неуједначено вредновање послова последица је некоординисаног режима зарада у различитим државним секторима. Постојећи законски оквир којим се уређују зараде у државном сектору изграђен је од неколико кровних прописа – Закона о раду,

Закона о платама државних службеника и намештеника⁴² и Закона о платама у јавним службама и државним органима⁴³. Ови прописи замишљени су као системски, носећи у погледу дефинисања основних принципа вредновања рада у држава и на њих је требало да се надовежу други акти (закони, уредбе, колективни уговори, решења Владе) који би детаљније уредили специфичне елементе зарада по појединачним сегментима. Намера да се дефинишу заједнички принципи вредновања послова за цео државни сектор јесте добра, јер би њено доследно спровођење значило једнако вредновање истородних занимања, али и адекватно вредновање рада на сложенијим пословима. Међутим, ова намера је обесмишљена у пракси, пошто је сваки иоле хомоген сегмент државног сектора успео да успостави свој (изоловани) систем вредновања послова, који је регулисан одредбама закона у њиховом делокругу – а не у складу са принципима из кровних закона. Секторски прописи увођени су и мењани некоординисано, а њихова неусаглашеност и сложеност резултирали су неуједначеним вредновањем послова у различитим деловима државног сектора, а самим тим и неуједначеним правима из радног односа у сваком од њих.

Сопствени механизам вредновања послова и обрачуна плата има сектор безбедности. Безбедносни сектор (полиција, војска и БИА) је у погледу радно-правног статуса запослених одвојен од остатка државног сектора.⁴⁴ Разумљиво је што се не објављују поједине активности сектора безбедности (територијални распоред борбене готовости, војне и полицијске операције у борби против криминала), али се подаци о зарадама, макар најосновнији (број запослених, висина и структура њихових примања), не могу сматрати службеном тајном. Плате у МУП-у, иако се ради о органу у коме доминантно раде државни службеници, нису регулисане кровним Законом о платама државних службеника и намештеника, већ Законом о полицији. Запослени у МУП-у имају право на додатке на плату који узимају веће вредности него што је прописано као законски максимум у другим секторима. Уз то, специфични елементи вредновања послова (основица, коефицијенти, додаци) одређују се посебним закључцима Владе и нису јавно доступни. Зато, рецимо, јавност није упозната са висином основице у полицији, нити са бројем, распоном и вредностима коефицијената. Ово, притом, не важи само за полицијске службенике, инспекторе и сл. већ и за административне раднике у овом министарству. До неких информација, ипак, могуће је доћи посредно – из изјава званичника, законских и подзаконских аката који су доступни за јавност. Тако смо посредно, трагајући за елементима зараде запослених у МУП-у, установили да они имају право на увећање зараде по основу „категоризације“ што је термин који не постоји ни у једном другом државном органу. Природа овог увећања као и услови за доделу остају непознати (дефинишу се посебним закључцима Владе), а остаје непознато да ли обухвата само полицијске службенике или и административно особље и друге помоћне активности. *Министарство одбране и Безбедносно-информативна агенција* (БИА) такође имају интерне прописе којима уређују систем зарада, који су још већег нивоа тајности од полиције (на зараду у овим телима у великој мери утичу закључци Владе и

⁴² *Државни службеници* су лица која раде на пословима из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, и свих других (повезаних) општих правних, информатичких, рачуноводствених и административних послова. Важно је напоменути да се у државне службенике не убрајају народни посланици, председник Републике, судије, јавни тужиоци, и сва друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада. *Намештеници* су лица чија се радна места састоје од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу (радници на обезбеђењу и одржавању, портири, курири).

⁴³ *Јавне службе* обухватају здравство, школство, социјалну заштиту и установе културе. *Државни органи* су Народна скупштина, Влада, Министарства, правосудни органи, самостална и независна тела, и сл.

⁴⁴ Образложење је заштита поверљивих информација чије би одавање могло угрозити безбедност.

други посебни прописи, не објављују се у Службеним гласницима). Оволико драстичан ниво тајности података о платама у безбедносном сектору је, према нашим увидима и сазнањима, ретка појава у земљама Централне и Источне Европе. Штавише, у њима је све присутнија пракса приказивања свих расхода државе, укључујући и оне које генерише сектор безбедности. Најбољи пример је Словенија, која је успоставила отворени интернет портал који пружа детаљан увид у број запослених, укупна издвајања за плате и структуру примања у свим органима државе, укључујући безбедносни сектор.

Издвојене режиме плата успоставиле су и неке мање групе у државној администрацији. Установили смо и да постоје државни органи који су, сопственим прописима уредили ниво и структуру примања. У *Управи за извршење кривичних санкција*, органу у саставу Министарства правде, висину коефицијената прописује Влада. Слично, посебним прописима део зарада регулисан је и у *Пореској управи*, *Управи царина*, и др. Може се наслутити да издвојени (или делимично издвојени) режими плата у овим министарствима потичу од специфичних захтева радних места у оквиру њих (извршиоци кривичних санкција, порески и царински инспектори неспорно заслужују другачије вредновање зарада од административних радника на генеричким радним местима). Ипак, поставља се питање зашто специфичности послова у овим (и извесно многим другим) институцијама нису вредноване у основним коефицијентима који би се видели у Закону о платама државних службеника и намештеника, већ је допуштено да оне саме са великим степеном аутономије то чине секторским законима, дерогирајући основну идеју о обједињавању методологије за обрачун зарада на нивоу целог државног сектора.

Јавне службе нису изузетак у погледу дискреционог одлучивања о висини и структури зарада. Термин „јавна служба“ заједнички је именитељ за следеће државне сегменте: сектор здравства, просвете, културе и социјалне заштите. У овим системима збирно ради доминантан део запослених у државном сектору (око 70%). Слично као код многих корисника јавних средстава, и у јавним службама су основни принципи вредновања послова дефинисани кровним законом – Законом о платама у државним органима и јавним службама. Међутим, овим актом се не утврђује висина битних елемената зараде (основица, коефицијенти, додаци) већ је то препуштено посебним прописима. Конкретно, основице се сваке године одређују закључцима Владе, коефицијенти Уредбом о коефицијентима у јавним службама, а остала права из радног односа (додаци на зараду, корективни коефицијенти) колективним уговорима. Колико постојећи систем суштински одудара од уједначавања вредновања послова и методологије за одређивање зарада може се показати баш на примеру јавних служби. Наиме, у постојећем систему се радницима у јавним службама колективним уговором могу утврдити већа права и повољнији услови рада у односу на оне који су предвиђени општим законским прописима (Законом о раду, Законом о платама у јавним службама). Тиме је створен простор да синдикати имају снажан уплив у начин вредновања послова, висину и структуру зарада⁴⁵. Додатно, предвиђено је да се одлуком Владе може прописати дискреционо увећање зараде по основу „радног учинка“. Ова одредба проблематична је из разлога што и даље није дефинисана методологија за утврђивање стандардног (очекиваног) учинка, па је, следствено, немогуће измерити у којој мери је радни учинак премашио просечан/уобичајен.

⁴⁵ У пракси се то управо и дешавало. Наиме, снажна повећања зарада у просвети, и здравству (о којима је већ било речи) спровођена су тако што су се повећавале основице, мењале матрице коефицијената, и уводили нетранспарентни додаци на плату (различито вредновање радног часа, неоправдане исплате јубиларних награда, бонуса и тринаестих плата).

У оваквом систему постаје готово немогуће доћи чак и до неких најосновнијих података. Степен сложености и међусобне неусаглашености постојећих прописа, заједно са недовољно транспарентним приказивањем свих усвојених аката, доводи до неодрживог стања – много закона и других аката, готово нимало контроле. Не само да нису обезбеђени оперативни предуслови за контролу исплате плата (или неке сложеније процесе, попут оправданости висине сваког појединачног елемента зараде) већ није могуће генерисати ни најосновније информације. Конкретно, немогуће је саставити прост попис свих законских одредница (услови, критеријуми, елементи и износи) које опредељују висину и структуру зараде у државном сектору. Ови бројеви и вредности, дакле, могу само да се процењују, што је Фискални савет покушао да учини за потребе овог извештаја. Према нашим анализама, у систему тренутно постоје 23 различите основице, преко 600 коефицијената и око 200 основа за њихово накнадно увећање. С друге стране, у јавности се срећу опречни и неконзистентни закључци домаћих и страних институција, што уноси додатну забуну. Тако Министарство државне управе и локалне самоуправе у званичним документима истиче да „у систему егзистира преко десет различитих основица, око 500 коефицијената и додатних 176 увећања коефицијената“⁴⁶, а Светска банка указује на „18 основица и 600 коефицијената“⁴⁷. Све ово наводи на парадоксалан закључак да у постојећем систему није могуће са сигурношћу утврдити ни коначан број одредница од којих ће зависити плата.

Ниједан елемент зараде не одређује се на јединствен начин – постоји читав низ међусобно различитих прописа који уређују основну плату и додатке. Сваком запосленом у државном сектору припада зарада која се обрачунава по законом одређеном обрасцу: множе се основица и коефицијент, и на тај начин се формира основна плата, која се потом увећава за додатке по различитим основама (чија се вредност одређује у зависности од специфичности радног места). Дакле, када производ основице и коефицијента увећамо за додатак на плату долазимо до укупне зараде. Међутим, иако формула делује јасно и замишљена је тако да олакша вредновање посла и обрачун зараде, у пракси је добијено супротно. Поменути степен фрагментације и међусобне неусаглашености закона и других прописа довели су до тога да сваки од поменути три основна елемента плате осетно варира, па је интуитивно лако разумљива и савладива формула за обрачун плате у пракси изродила веома компликован систем.

Основица за обрачун и исплату зарада у државном сектору није униформна. Ово у потпуности одудара од основне идеје с којом се правио кровни закон о платама у државном сектору – Закон о платама државних службеника и намештеника. Идеја о јединственој основици за све запослене у државном сектору је стара, и на њој је почивао поменути закон из 2006. Даљи развој система подразумевао би да се униформност задржи макар на нивоу основног елемента плате – основице, која би била иста за све секторе, почев од администрације, преко јавних служби (просвета, здравство) па све до посебних тела (судова, агенција, фондова ООСО). Уместо тога, у пракси је сваки ужи сегмент у оквиру државног сектора добио своју основицу, изоловано од других подсистема. До износа основица је тешко доћи – неке се објављују у Службеним гласницима, у оквиру рубрике која је посвећена решењима и одлукама Владе, док се други не објављују (и морају се посредно израчунавати). Према нашим анализама, у постојећем систему постоје 23 различите основице, а однос између највише и најниже

⁴⁶ Образложење Предлога закона о платама у јавном сектору (усвојеног 2016. године).

⁴⁷ Видети линк: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/03/20/world-bank-supports-serbia-with-euro-2257-million>

износи скоро 1:18 (Табела 8).⁴⁸ Како бисмо дали свеобухватан преглед основица, и, посебно, указали на разлике међу њима, користили смо податке из различитих извора, првенствено Службених гласника РС (где се објављују закључци Владе којима се дефинишу основице за запослене у јавним службама) и Закона о буџету (у којима су излистане основице државних службеника и намештеника, судија, тужилаца). Уз то, неке важне податке који нису били доступни за 2017. годину (основице за полицијске службенике, професионалне припаднике војске, запослене у БИА) сами смо процењивали, на бази последњих доступних података.

Табела 8. Основице за плате запослених у државном сектору, у РСД

	Нето основица (децембар 2017. године)
Према закључку Владе 05 број 121-13033/2017	
1. Основно и средње образовање, ученички стандард	2.871,8
2. Студентски стандард	2.736,9
3. Високо образовање	2.612,5
4. Установе здравствене и социјалне заштите	2.817,4
5. Остале јавне службе које су корисници буџетских средстава, осим ООСО	2.486,6
6. Установе културе	2.763,7
Према закључку Владе 05 број 121-13034/2017	
Плате запослених у Централном регистру обавезног социјалног осигурања	
7. Директори и заменици директора ООСО	3.775,9
8. Директори филијала, покрајинских организација, сектора, итд.	3.581,6
Према закључку Владе 05 број 121-13036/2017	
9. Плате изабраних лица у органима и службама локалне власти из Чл. 9. Закона о платама у државним органима	10.194,9
10. Плате постављених лица у органима и службама локалне власти	2.194,0
11. Плате запослених у органима и службама локалне власти	2.392,6
Према чл. 9. Закона о буџету Републике Србије за 2018. годину	
12. За запослене у Пореској управи и Управи царина	18.811,4
13. За државне службенике и намештенике у Министарству одбране, заводима за извршење кривичних санкција и у судовима и тужилаштвима	19.751,9
14. За државне службенике и намештенике у Уставном суду, Високом савету судства, Државном већу тужилаца и Државном правобранилаштву	18.854,2
15. За државне службенике и намештенике којима основица није утврђена у горе поменуте три тачке	17.956,4
16. За судије, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца	31.327,7
17. За председнике и судије Уставног суда	29.835,9
Према Закључку Владе 05 број 121-13036/2017	
18. Изабрана лица у органима АП и ЈЛС	10.194,9
19. Постављена лица у органима АП и ЈЛС	2.194,0
20. Запослени у органима АП и ЈЛС	2.392,6
Према закључку Владе 05 број 12365/2016	
21. За запослене у МУП-у*	27.868,6
Према закључку Владе 05 број 12364/2016	
22. За припаднике БИА*	1.781,5
Према закључку Владе 05 број 12366/2016	

⁴⁸ Плате, у пракси, неће варирати у толико драстичном распону у коме им се разликују основице, пошто постоје различити распони коефицијената. Тако се, рецимо, за државне органе која имају ниске основице вероватно се може очекивати да ће вредност коефицијената бити релативно висока.

Не само да су основице различите, већ се њихова висина не одређује системски – из године у годину их Влада дефинише посебним закључцима. Наиме, основице највећег броја запослених у државном сектору (образовање, здравство, социјална заштита, полиција, војска) нису дефинисане законом нити било којим другим општим прописом еквивалентне правне снаге, већ посебним закључцима које Влада доноси (најмање) једном годишње. Дакле, уместо системског прописа који би трајно дефинисао висину основице за све делове државног сектора, прибегло се пракси да Влада из године у годину практично потврђује (или мења) основицу која је била актуелна у претходној буџетској години. Осим непредвидивости система која потиче из ове неповољне праксе, сматрамо додатно проблематичним то што је и само одлучивање о висини основице по секторима арбитрарно. То се може закључити анализом основица приказаних у Табели 8 и њиховим поређењем. Конкретно, узмимо за пример јавне службе, где се разлике у основицама међу овим институцијама свде на 100 до 200 динара. Такође, постојеће основице постављене су тако да за неке позиције доводе до основне плате која је испод законски прописане минималне – што значи да ће се зараде накнадно усклађивати (тако да исплаћена накнада за рад тим позицијама достигне минималну). Остаје непознато зашто је и на бази којих критеријума примењено баш овакво решење, уместо да јединствена основица важи за све јавне службе (тим пре што су садашње разлике врло мале и сигурно не одражавају разлике у специфичности послова). Имплицитно се, заправо, признаје да односе између зарада треба променити, али се то чини на лош начин – нетранспарентно и без сагледавања објективних потребна у државном сектору. Такође, да у систему постоје друге озбиљне мањкавости сведочи чињеница да постоје разлике у основицама у оквиру појединачних сектора – у просвети сваки ниво образовања има различиту основицу, за локал постоје три различите основице (на шта указује и МДУЛС), организације обавезног социјалног осигурања такође имају три различите основице и сл. На крају, посебно је нејасно зашто државни службеници, који представљају хомогену групу запослених која увек и свуда обавља релативно универзалне административне послове, имају различиту основицу у зависности од тога у којој институцији раде. Извршена је, наиме, неприродна диференцијација између државних службеника, и то на оне који раде у: Министарству одбране, судовима, тужилаштвима, на локалу, у Пореској управи, Управи царина – а која је базирана искључиво на разликама у основици за обрачун плата.

Распони коефицијената и критеријуми за њихово додељивање такође осетно варирају по различитим деловима државног сектора. Пошто је велики број сегмената који функционише у саставу државе успео да изгради аутономни систем за одређивање висине основице зараде, неизбежно је да се за сваку од појединачних основица развије припадајући распон коефицијената. Тако државни службеници у органима централне власти имају један распон коефицијената, државни службеници на локалу други, запослени у јавним службама трећи распон итд.

Основни коефицијенти за плате државних службеника узимају неку од готово 70 различитих вредности. Коефицијенти за исплату зарада државним службеницима и намештеницима одређују се према матрици дефинисаној у Закону о платама државних службеника и намештеника. Матрица има 13 платних група, а свака од њих по 8 платних

разреда, што даје 104 поља⁴⁹ (Табела 9). Сваки државни службеник, на основу вредности коефицијента који је прописан за његово занимање, добија звање и сврстава се у једно од поменутих поља. Послови у државној управи деле се на извршилачка радна места (1-6. платна група) и положаје (7-13. платна група). Вредности коефицијената предвиђене овим законом крећу се у распону од 1,4 (за млађег референта) до 9 (за прву групу положаја).

Табела 9. Матрица основних коефицијената државних службеника

	Платна група	Платни разред							
		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
Прва група положаја	1.	9							
Друга група положаја	2.	8							
Трећа група положаја	3.	7,11							
Четврта група положаја	4.	6,32							
Пета група положаја	5.	5,62							
Виши саветник	6.	3,96	4,15	4,36	4,58	4,81	5,05	5,3	5,57
Самостални саветник	7.	3,16	3,32	3,49	3,66	3,85	4,04	4,24	4,45
Саветник	8.	2,53	2,66	2,79	2,93	3,08	3,23	3,39	3,56
Млађи саветник	9.	2,03	2,13	2,23	2,34	2,46	2,58	2,71	2,85
Сарадник	10.	1,9	1,99	2,09	2,19	2,3	2,42	2,54	2,67
Млађи сарадник	11.	1,65	1,73	1,82	1,91	2	2,1	2,21	2,32
Референт	12.	1,55	1,63	1,71	1,79	1,88	1,98	2,07	2,18
Млађи референт	13.	1,4	1,47	1,54	1,62	1,7	1,79	1,88	1,97

Извор: Закон о платама државних службеника и намештеника, члан 13.

За плате запослених у јавним службама предвиђено је преко 500 различитих (основних) коефицијената. Вредност коефицијената у јавним службама одређена је Уредбом о коефицијентима за исплату плата запослених у јавним службама. Тиме је обезбеђена њихова диференцијација од запослених у државној администрацији, тј. од државних службеника. Овим актом је за секторе здравства, просвете, социјалне заштите, организације обавезног социјалног осигурања (ООСО) и културе предвиђено више од 500 коефицијената, чија се вредност креће у распону од 5,6 до 30,4. Ова уредба се годинама није мењала (последња промена 2012. године) што значи да су повећања зарада (у здравству, школству, итд) до којих је долазило у претходних неколико година реализована променом основице. Ова пракса, иако оперативна најмање захтевна (основица за јавне службе има десет, а коефицијената преко 500) има бар једну мањкавост. Наиме, повећање основице доводи до линеарног раста свих плата, тако да ће паритети зарада у оквиру ових система остати непромењени (повишице, дакле, неће добити они за чије се зараде утврди да су најниже нити у потребном износу, него сви, укључујући и оне који су и пре повећања били преплаћени).

Локални ниво власти такође има посебне прописе у складу с којима су регулисане вредности распони коефицијената. Према наводима МДУЛС⁵⁰, за запослене у органима јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине примењује се и Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених

⁴⁹ Ефективно, постоји 69 различитих коефицијената (у оквиру матрице са поменутих 104 поља), јер се, за разлику од извршилачких радних места прописује распон за сваку платну групу, за положаје прописује по један коефицијент (нема распона у виду платних разреда).

⁵⁰ Образложење Нацрта закона о платама у јавном сектору, из 2016. године.

лица⁵¹ и запослених у државним органима. Распон коефицијената за ове запослене креће се од 6,40 до 10,77 и могу бити увећани по основу сложености и одговорности послова за додатни коефицијент и то за: 1,05 до 16,80 у органима територијалне аутономије и органима града Београда; 1,00 до 12,60 у органима градова; 0,53 до 8,40 у органима општина.

Трећа компонента укупне зараде јесу додаци на плату, који такође имају велике варијације по секторима – по вредности, али и критеријумима за доделу. Закон о раду, као општи акт којим се уређују елементи зарада свих запослених у Републици Србији (укључујући и јавни сектор), детаљно уређује износе основних додатака на плату. Основни додаци на плату су увећање по основу минулог рада, прековременог рада, рада на дан празника, теренског додатка и рада ноћу – и они су загарантовани сваком запосленом у државном сектору који испуни услове за њих. Вредност основних додатака на плату се креће у распону од 26% основице (за прековремени рад и рад ноћу) до 110% (рад на нерадан дан који је празник). Међутим, постоји и читав низ других основа за додатно увећање основне зараде, који је посебним прописима гарантован за неке делове државног сектора.

- За *јавне службе* постоји 190 основа за додатно увећање основног коефицијента. Они су излистани у Уредби о коефицијентима за исплату плата у јавним службама. Овим документом предвиђена су увећања: увећање по основу радног учинка (изнад просечног) и додатног оптерећења на раду, додатак за руковођење, додатак за стручно призната знања (примаријус, магистар, доктор наука), за поједине координационе послове, и др. Увећање основних коефицијената може бити процентуално (од 2% до 30%) или увећање за одређену вредност од 0,30 до 4,50. Високообразовним, здравственим и установама културе које остварују сопствене приходе⁵² остављена је могућност коју већина других државних органа нема – а то је да основна зарада може бити додатно повећана у мери за коју не постоји лимит (док је за друге државне органе максимум 30% увећања).
- За *запослене на локалу и у органима АП* прописи предвиђају скоро 40 додатних увећања основних коефицијената. Они су излистани у Уредби о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима. Према се услови за доделу ових увећања не разликују између градова и општина, уочавамо да њихови износи поприлично варирају. Тако, рецимо, додатак за именовано и постављено лице у органима АП и Града Београда може бити до 18, у органима (других) градова до 13,5 а у органима општина до 9. Слично је и са другим додацима, попут увећања за самосталног стручног сарадника, вишег стручног сарадника, преводиоца и библиотекара, референта и дактилографа, итд.

⁵¹ Именована и постављена лица представљају посебну категорију запослених у државном сектору, пошто их на функцију бира Народна скупштина, поставља Влада, а у ову групу убрајају се и лица која према посебним прописима имају положај функционера. На централном нивоу државе то су председник Републике, чланови Владе, државни секретари, судије, тужиоци, и др, а на локалу градоначелник, председник Скупштине града, и др.

⁵² Сопствени приходи представљају приходе које вршећи своју делатност остварују буџетски корисници (приходи од судских такси, наплата школарина у високообразовним установама, и др). Начин и намена њиховог коришћења утврђују се посебним законом, а реализација расхода који се финансирају из сопствених прихода није адекватно укључена у буџетски процес (за више детаља видети студију Фискалног савета „Буџетски процес у Републици Србији: недостаци и препоруке“ из децембра 2014. године.

Постојећи систем је тешко управљив, нетранспарентан и подстиче интересне групе да се боре за привилегован положај који се одржава чак и у дугом року. Овако компликованим и нетранспарентним системом одређивања зарада немогуће је управљати – готово нико нема потпуну слику о томе како он заиста изгледа, па Влада и министарства не могу ефикасно да контролишу да ли се усвојена политика зараде спроводи. У таквом окружењу планиране реформе је врло тешко извести, а постоје и снажни подстицаји различитих интересних група да се боре за привилегован положај. Искуство из претходне деценије учи нас да, када одређена група успе да издејствује привилегован положај, он опстаје у дугом року, јер због нетранспарентности, јавност и Влада и министарства немају информације о томе.

5.2. Потребне карактеристике новог система зарада

Услед присутних и приказаних недостатака система зарада у државном сектору Србије, потребно је да се једним (системским, кровним) законом определи што више заједничких елемената за зараде у државном сектору, а да се секторским законима омогући утицај само тамо где је то неопходно и сврсисходно. Три су основна питања: ко су запослени на које се закони односе, како се одређују основне зараде и како се одређују увећања зарада. То су уједно и критична места за исправљање аномалија у садашњем систему. У наставку износимо неке принципе и предлоге груписане по следећим категоријама:

- обухват запослених и попис радних места
- основица и коефицијенти за обрачун основних зарада
- увећање зараде за уобичајене и друге околности

Системским законом требало би одредити готово све елементе зарада за државни сектор. То би значило да се једним, кровним прописом обухвате сви запослени, попишу радна места у целокупном државном сектору, предвиде основица и коефицијенти који одређују основну зараду и основи и проценти увећања зарада. У прегледу у претходном поглављу приказали смо мноштво прописа и последично лош систем зарада у јавном сектору. Због тога је потребно системским законом успоставити контролу над елементима где је централизација могућа. Реч је: обухвату свих запослених у државном сектору (без изузетака), одређивању једне основице за обрачун зарада и дефинисању основа и висине увећања зарада која су заједничка за све секторе (прековремени рад, на пример). Секторским законима треба омогућити само специфична увећања зарада. Наиме, оно што кровни закон, због бројних специфичности, не треба да предвиди јесу додатна, нестандартна увећања зараде. На пример, у здравству за интервентне тимове или у култури за рад на терену (рестаурација и слично). У вези с тим, овај принцип – да се секторским законима прецизирају нестандартна увећања – не треба да отвори простор за превелики број изузетака и за непостојање ограничења и контроле над појединим увећањима зарада.

У систем зарада требало би укључити све запослене у општој држави. То би значило запослене у образовању, здравству, полицији, одбрани, правосуђу, администрацији, независним институцијама, агенцијама – свим органима и институцијама који, у формалном смислу, чине државни сектор или „општу државу“. Устаљена и општеприхваћена пракса јесте да се јавна предузећа и националне финансијске институције изузму из закона којима се регулишу зараде у јавном сектору (о томе је било речи у првом поглављу). Ови делови јавног сектора не припадају општој држави и њихово функционисање и пословање одређује се другим законима. У

прегледу искустава других земаља (Словенија, Румунија, Бугарска, Црна Гора) учачамо исту праксу.⁵³

Потребан је свеобухватни каталог (попис) радних места у државном сектору. Начелно укључивање свих сектора државе први је корак, а састављање каталога радних места други корак. Радно место је опис посла запосленог у државном сектору. Важно је због тога што је потребно да се избегне да се сваки запослени прогласи посебним случајем који заслужује посебну зараду. Радним местима се заправо ствара основа да се иста или веома слична занимања једнако и вреднују. То је и исправан принцип а и потребно је како би се успоставила буџетска дисциплина и праведније вредновање послова у јавном сектору. Свако радно место представља се кроз активности које се на њему обављају, захтевану стручну спрему, радно искуство. Како би се спречило стварање повлашћених група запослених, потребно је имати што је могуће мањи број радних места. То се постиже предвиђањем општих (генеричких, неспецифичних) радних места гдегод је то могуће и оправдано. Реч је, на пример, о правницима, благајницима, возачима и слично. На основу каталога, свако радно место може да добије одговарајуће коефицијент (да се разврстава по матрици коефицијената) и да се на тај начин одреде зараде запослених у јавном сектору. Тиме би се обезбедила поуздана основа за примену принципа једнака зарада за једнак рад. Поред генеричких радних места, неопходно је издвајање посебних, специфичних радних места, али само тамо где је то заиста оправдано. Посебно треба описати и вредновати само оно радно место које претпоставља нестандардне карактеристике (активности, искуство и слично). Неоправдано предвиђање посебних радних места била би увод у посебне коефицијенте и неоправдано већу зараду за неког ко у суштини ради исти посао као други запослени у државном сектору.

Основица за обрачун зарада треба да буде јединствена. У уређеном и транспарентном систему нема разлога за већи број основица. Разлике у зарадама остварују се (различитим) коефицијентима, а не основицама. Када постоје разлике између основица, а нарочито када су те разлике изражене (као што је сада случај), онда је неизбежно да буду велике разлике и између коефицијената (ниска основица множи се високим коефицијентом и обрнуто). Последица је непрегледна листа и основица и коефицијената. Дакле, јединствена основица је пут ка изградњи уређене матрице коефицијената и, коначно, до прегледнијег и исправнијег система зарада. У наставку, у циљу представљања система који би, према нашем мишљењу, одражавао карактеристике уређенијег система зарада у државном сектору за јединствену основицу користимо вредност од 25.000 динара (блиско садашњој минималној заради). Укупна основна зарада добија се множењем основице припадајућим коефицијентом.

Распон коефицијената треба да буде довољно широк за вредновање свих послова у државном сектору. Овај принцип произлази из претходне напомене, тј. потребе да се уреде зараде свих запослених у државном сектору, како највише тако и најниже зараде. Процењујемо да би одговарајући распон био 12, што би, дакле, значило да је највећа основна зарада 12 пута већа од најниже зараде. Нов систем који предлажемо, приказали смо у Табели 10, побројавши основне зараде карактеристичних радних места у државном сектору. На основу приказаног вредновања послова, требало би извести

⁵³ У Црној Гори се начелно крвним законом обухватају и запослени у државним привредним друштвима. Међутим, посебним члановима закона изузета су привредна друштва која остварују добит и уредно измирују своје обавезе, а остала предузећа (практично губиташи) подлежу регулативи. Овакво решење отвара многобројна питања, а једно од важнијих је шта се дешава с предузећима која у једној години остварују добитак а у другој губитак. Сматрамо да је исправније пословање државних предузећа регулисати посебним законом.

коэффициенте и сва друга радна места, прилагодивши их сродним занимањима – јавне службе допунити за радна места у области социјалне заштите и културе, код функционера (уз побројане позиције републичког нивоа власти) треба у матрицу уврстити и функционере на локалу, и сл. Овакво решење би омогућило да се, без изузетка, у јединственом систему предвиде најниже и највише зараде у јавном сектору, а практично би било усвојен распон који уочавамо у другим земљама. Додатна потврда да се ради о добром циљаном стању јесте чињеница да у Словенији и Црној Гори, наиме, распон зарада у државном сектору износи управо око 12.

Табела 10. Предлог за коефицијенте за обрачун основних зарада за карактеристична радна места у државном сектору

	Коефицијенти	Основна зарада према овом предлогу	Садашња основна зарада
Председник Републике	11-12	275.000-300.000	125.000
Председник Скупштине			100.000
Председник Владе			100.000
Председник Уставног суда			360.000
Републички јавни тужилац	10-11	250.000-275.000	190.000
Заштитник грађана			360.000
Председник ДРИ			210.000
Министар			85.000
Посланик			70.000
Судија Уставног суда			310.000
Председник Врховног касационог суда	8-10	200.000-250.000	180.000
Директор Пореске управе			140.000
Директор Управе царина			140.000
Директор полиције			нема податка
Генерални секретар Скупштине			70.000
Судија Врховног касационог суда			150.000
Директор агенције	6,5-8,5	160.000-210.000	180.000
Државни правобранилац			150.000
Државни секретари			70.000
Директор посебне организације	5,5-6,5	137.500-162.500	160.000
Судије основних и других судова	3-6	75.000-150.000	78.000-125.000
Помоћник министра	5,5	140.000	130.000
Секретар министарства	5	125.000	130.000
Руководилац у служби Владе	3,5-4,5	90.000-110.000	70.000
Саветник у државној управи	1,5-3,5	37.000-90.000	35.000-100.000
Сарадник у државној управи	1,2-1,9	30.000-47.500	30.000-50.000
Референт у државној управи	1,1-1,6	27.500-40.000	25.000-40.000
Намештеник у државној управи	1-1,1	25.000-27.500	35.000-45.000
Полицијски инспектор	1,7-2,2	42.500-55.000	45.000-50.000
Полицијски службеник	1,5-1,7	30.000-42.500	40.000
Наставник у високошколском образовању	3-4	75.000-100.000	65.000-80.000
Наставник у средњем образовању	1,8-2,2	45.000-55.000	40.000-50.000
Наставник у основном образовању	1,8-2,2	45.000-55.000	40.000-50.000
Васпитаач у предшколској установи	1,6-2,2	40.000-55.000	40.000-50.000

Учитељ	1,6-2	40.000-50.000	40.000
Доктор специјалиста и субспецијалиста	3,5-4,5	90.000-110.000	65.000-80.000
Доктор медицине	3-3,5	75.000-88.000	65.000
Медицинска сестра	1,6-1,9	40.000-47.500	40.000-45.000
Техничко особље у здравству	1,1-1,5	28.000-38.000	25.000-40.000

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу јавно доступних података о основицама и коефицијентима

Предложени коефицијенти за карактеристична радна места опредељују и остале коефицијенте у државном сектору. Одређивање коефицијената којима се множи основица, и тако добија укупна основна зарада, најзахтевнији је и најсложенији посао у целокупној структури новог система зарада. Решења могу да се донесу након дубљих секторских анализа. Наша табела са коефицијентима је илустративна, самим тим што обухвата мањи број карактеристичних радних места. Функционална табела подразумевала би одређивање коефицијената за сва радна места у каталогу запослених у државном сектору (сада их има око 1.000 у недовршеном каталогу) и то је посебан и одговоран задатак за надлежна министарства. Радна места у нашој табели одражавају потребу да се покаже хијерархија носећих радних места, тј. њихово рангирање по сложености и одговорности; након тога, преостали број позиција може (лакше) да се позиционира, када се темељи правилно поставе. На пример, ми наводимо 4-5 основних позиција у образовању и здравству, а коефицијент за све остала радна места у тим секторима био би одмерен у односу на те позиције. Потом би, по истом принципу, матрицом требало да се обухвате и запослени у другим јавним службама (социјална заштита, култура), сродним институцијама (установама ученичког и студентског стандарда, организацијама обавезног социјалног осигурања), и на крају, свих других специфичних установа (попут, рецимо, раније поменутог АМРЕС-а, Завода за спорт).

Матрица је сачињена на основу сагледавања затеченог и жељеног стања. Друга напомена тиче се принципа на основу којих смо предложили коефицијенте дате у табели. Као основу имали смо:

- искуство неколико упоредивих земаља (најдетаљније информације смо пронашли за Словенију, Хрватску, Црну Гору),
- већ успостављене нивое и односе између зарада у Србији (који су у неким случајевима неодговарајући, а у другим исправно постављени),
- резултате наше анализе из претходних поглавља,
- проблеме и изазове које сигнализира тржиште (у Србији и другим земљама, пре свега потреба да потребни кадрови за државни сектор не буду дестимулисани у односу на приватни сектор)

Нове (више и ниже) плате не би се исплаћивале одмах већ би служиле као путоказ приликом будућих промена зарада. Важно је напоменути да изградња сваког новог система зарада у државном сектору подразумева прелазни период. Пошто је реч о структурним променама, које у неким случајевима значе и знатно другачије зараде од постојећег, потребно је време како би се нови систем успоставио.⁵⁴ Зато новоизрачунате плате (приказане у Табели 10) – проистекле из нових основица и коефицијената – представљају индикатор у ком смеру треба да се одвија будућа динамика зарада. У најкраћем: нема пораста зараде док запослени прима више него што му припадне према новом обрачуна. Дакле, запосленом који у овом тренутку имају вишу основну зараду

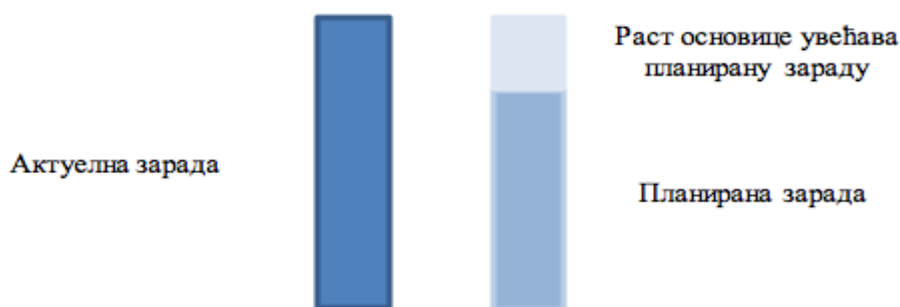
⁵⁴ Овакав приступ је замишљен и актуелним законским променама у Србији – никоме се плата не би смањила након почетка примене нове регулативе већ би нове израчунате зараде биле показатељ коме плате треба да расту а коме да остану непромењене (пошто већ прима више него што би требало).

(исплаћивана плата) него што би у уређеном систему требало да има (обрачуната плата) зарада се убудуће неће повећавати, већ ће остати замрзнута на затеченом нивоу све док му се не изједначе исплаћивана и обрачуната плата. Наиме, треба имати у виду да обрачуната плата расте с порастом основице и у једном тренутку достиже оно што запослени већ прима; тек након тога може да се рачуна на већа примања (први део Графикана 12). С друге стране, запослени који сада примају мање него што би према новом систему требало могу са сваком променом основице да рачунају на пораст зараде (други део Графикана 12).

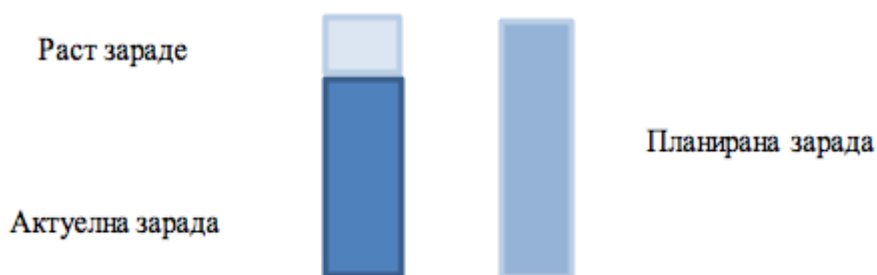
Графикон 13. Могућа динамика зарада у зависности од односа између садашње и новообрачунате плате

	(1) Зарада коју прима према садашњим прописима	(2) Зарада коју треба да прима у уређеном систему
(1) веће од (2)	Зарада се не повећава док се не изједначе (1) и (2)	
(1) мање од (2)	Зарада се повећава с растом основице	

1. случај



2. случај



Извор: Фискални савет

Фискални простор за повећање зарада треба да буде усмерен према онима који заостају за планираним зарадама. У новом систему ће се испоставити да су зараде за одређена радна места много мање од нивоа на коме би требало да буду, да су друге зараде око тог нивоа, а да су треће већ сада веће него што би требало да буду. Наша анализа – спроведена на делу државног сектора – на пример, показује да су у првој групи плате у здравству, у другој зараде у просвети, а у трећој плате у полицији. Исправна путања плата би, према томе, значила да се убудуће, када Влада и Скупштина одреде фискални простор за повећање зарада, средства искористе за веће процентуално

повећање зарада првој групи, мање процентуално повећање зарада другој групи и да зараде у трећој групи остану непромењене. Само би таква динамика била оправдана, пошто би се постепено исправљале неправилности у односима између зарада које сада имамо у државном сектору. Дакле, свако будуће линеарно повећање зарада (свима исти проценат раста) или неутемељено диференцирање пораста зарада (различит пораст али без претходне анализе и новог система) – представљали би удаљавање од оптималног стања и одустајање од праве реформе у државном сектору.

Могуће је и оштрије прилагођавање зарада. Претходно описани механизам практично значи да се у будућем периоду зараде некима повећавају, док другим остају замрзнуте. До достизања нових паритета било би потребно неколико година. Другачији пут, да се паритети успоставе одмах или бар у краћем периоду, значио би да се, упоредо с динамичнијим порастом зарада за потцењене секторе, умање зараде оним секторима који сада примају (неоправдано) више. То је економски рационалније решење, али социјално и политички теже изводљиво.

У првим групама (високи коефицијенти) налазе се запослени на одговорним радним местима у држави. У Табели 10. највиши коефицијенти одређени су за најодговорнија места у законодавној, извршној и судској власти, да би се коефицијенти смањивали како се радна места спуштају по хијерархијској лествици државног сектора. У готово свим земљама за које смо имали прилике да сагледамо коефицијенте зарада, у првој групи су председник државе, владе, скупштине, уставног суда. У нашем случају, примена највиших коефицијената за ову групу радних места значила би да су зараде за неке сада знатно прецењене (Уставни суд) а за неке потцењене (сви остали из прве групе). Да су за одговорне службенике плате ниске (а да то треба објективно признати и приказати) показује то што се у садашњем систему званична плата државних секретара или помоћника министара, на пример, допуњује примањима по основу њиховог чланства у управним и надзорним одборима. И за радна места у групама с нижим коефицијентима може се уочити да постоје одступања од актуелне и новообрачунате плате. То може да буде индикатор за будуће промене, у смислу представљене динамике у претходном делу текста.

Следе специфична занимања на којима почивају ефикасност институција и добра координација економске политике. Одмах након хијерархијски највиших позиција на Табели 10. о којима је управо било речи (председник Републике, Уставног суда, и др) следе радна места која у оперативном смислу опредељују ефикасно функционисање државног апарата. Наиме, ту су 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 друга важна тела (Заштитник грађана, Републички јавни тужилац, Председник Врховног касационог суда). Ради се о органима на којима почива институционални оквир у Србији; оне својим активностима обликују законе и процедуре, утичу на степен заштите грађанских и других права, опредељују присуство корупције и сиве економије – и, следствено, утичу на ниво и динамику привредне активности. Управо због њихове важности за дугорочни раст и развој, добар део земаља ЦИЕ чије смо правне оквире анализирали, ове позиције сврстава у сам врх матрице вредновања послова у државном сектору.

Веће нивое (и распоне зарада) одредили смо и за здравствене раднике. Разлог је то што су наше анализе показале да је постојећи систем одређивања зарада најмање подстицајан управо за запослене у здравству. И у другим земљама запослени у здравству налазе се на приближно истом нивоу хијерархије какав смо ми предложили. У новом

систему, за најквалификованије стручњаке – лекаре специјалисте и субспецијалисте – требало би одредити већи ниво зарада, услед чега предлагемо нови, већи распон зарада.

За запослене у просвети и полицији потребно је повећање распона плата. При томе, у образовању би требало омогућити веће плате раније у каријери и вероватно увести награђивање за резултате рада, док би у полицији требало да се издвоје нестандартна радна места (са већим ризиком и слично), која могу носити и већу основу плату него што је сада случај, док би за уобичајене активности зараде стагнирале све док се не достигну циљани односи плата. Такође, најважније је да се контролишу и ограниче увећања зарада у полицији, пошто се испоставља да су то највећи извори неумереног повећања примања.

Стандардна увећања зараде треба да буду прописана и јединствена за читав државни сектор. Реч је о повећању зараде, тј. вредности радног сата када је запослених ангажован ван уобичајеног радног времена. Тако појам „стандардна увећања зараде“ покрива неколико оправданих извора увећања основне зараде, које препознају наши и други прописи: рад ноћу, рад на дан празника, прековремени рад, приправност⁵⁵, сменски рад и слично. При томе, не треба постављати питање да ли поменута увећања треба да постоје већ да ли се неки запослени награђују више од других за исте (нестандардне) околности рада. У приказу садашњег система зарада наглашено је да су поједини сектори успели да се изборе за већа увећања зарада од остатка државног сектора. Тако су у МУП-у додаци готово без изузетка већи него што то важи за остали део јавног сектора: увећање вредности сата рада за рад ноћу за 28,6% (остали у државном сектору 26%), за рад на дан празника за 121% (остали за 110%), за прековремени рад за 28,6% (остали јавни службеници за 25%), за сменски рад за 28,6% (према Закону о раду минимум 26%), за замену руководиоца 10% (до 10 радних дана) и 15% (дуже од 11 дана) (није предвиђено прописима за остале). Нема разлога да поменута, стандардна повећања у МУП-у буду већа него за остали део јавног сектора.

Специфични услови рада за секторе безбедности могу да буду вредновани двојачко: кроз виши основни коефицијент или кроз једнократно увећање зараде. Када је опис радног места такав да је реч о непрекидном обављању посла у специјалним условима (отежани услови рада или већи ризик посла, на пример), онда такво радно место може да се заслужи виши коефицијент од оног који је одређен за рад у редовним околностима. Када се специфични услови јављају спорадично, онда ангажовање треба увећањем зараде за период ангажовања у нестандартним условима (технички би се то омогућило повећањем вредности радних сати током којих је лице ангажовано у посебним условима). Дакле, у овом случају не би био предвиђен виши коефицијент који непрекидно омогућава вишу зарату, већ би се повремено, у зависности од броја часова нестандартних услова, награђивао рад запослених у сектору безбедности. Оваква решења би претпостављала да се систематизацијом у сектору безбедности утврде заиста специфична радна места (а не да сви или највећи део запослених има посебан статус и већу зарату) и да се повремена специфична ангажовања вреднују одмереним увећањем вредности радног сата (што би било регулисано секторским законима, о полицији и војсци).

⁵⁵ Приправност је, у основи, посебан облик рада ван радног времена којим се предвиђа да запослени, иако не није присутан на свом радном месту, мора бити стално доступан и у могућности да дође на радно место по позиву послодавца. Овај облик рада најчешће се срће у здравственим установама (пружање хитне медицинске помоћи), али се јавља и у другим деловима државног сектора (нпр. у полицији).

Увећање зараде за остварене резултате рада треба ограничити, на око 20% основне плате. Након таласа оптимизма у вези са награђивањем запослених у јавном сектору (осамдесетих и деведесетих година 20. века у развијеним земљама, двехиљадитих година у мање развијеним земљама), данас готово општеприхваћени став јесте да постоји слаба веза између система награђивања, с једне, и мотивације и учинка запослених у јавном сектору, с друге стране.⁵⁶ Изградња принципа за награђивање је захтеван и дуготрајан процес, тешко га је успоставити а резултати су скромни: или је он постављен прешироко (па бонуси постају уобичајен и очекиван део зараде, без обзира на учинке) или преуско (па је број награђених мали и долази до зависти и мање мотивисаности широм јавног сектора). Систем је посебно тешко успоставити у државама са јаким политичким утицајем приликом запошљавања и награђивања у јавном сектору. Зато се препоручује да се награђивање запослених омогући одређивањем већих коефицијената а не преко (мање транспарентног) награђивања преко процентуалног увећања плате. Процењујемо да, у складу с најбољом међународном праксом, увећање плате за изнад стандардне резултате рада треба да износи 10% основне плате и до 20% основне плате за руководиоце.

Кључан елемент у реформи система зарада у јавном сектору јесте информациони систем за праћење и објављивање зарада. Портал за плате у јавном сектору Словеније⁵⁷ омогућава праћење укупног броја запослених у државном сектору, укупне масе зарада и структуре зарада (основна зарада и додаци), даје каталог свих радних места, као и број запослених и зараде (са детаљном структуром свих додатака) по директним и индиректним буџетским корисницима. База се ажурира на месечном нивоу. Овакав преглед омогућава анализу, праћење и поређење зарада у државном сектору. Не само што се лако може видети како се стање мења на нивоу читаве државе, већ се могу поредити издаци сличних буџетских корисника. За образовање, здравство, социјалне установе, судство, администрацију (централну и локалну), агенције преглед укључује сваког индиректног корисника (појединачну школу или здравствену установу, на пример). Тако је дат број запослених у свакој школи, основне зараде запослених у њима, додаци за прековремени рад, резултате рада, јубиларне награде, теренски рад и друго, што омогућава уочавање разлика на нивоу појединачних школа и, следствено, сагледавање добрих и лоших случајева (Табела 11). То је најбољи начин за дубинске анализе и исправљање недостатака система управо на местима на којима се они најчешће стварају. Сагледавање трендова на исувише агрегираном нивоу (укупног министарства) не открива право стање – један корисник има мањи број запослених а други превисок број запослених (па у маси може да изгледа да је све у реду) – па би важан правац улагања у државни сектор Србије требало да буде управо изградња информационог система који даје правремене и детаљне податке.

⁵⁶ Видети више у студијама Светске банке (Pay Flexibility and Government Performance, 2014) и ОЕЦД-а (Paying for Performance: Policies for Government Employees, 2005).

⁵⁷ Извор: <http://www.pportal.gov.si/>

**Табела 11. 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 NADELU	PREVOZNA DELO	NADOMESTILO ZALOŽENO ŽMLJENJE	POVRACILO ZA SLUŽBENO POTOVANJE	TEFENSKI DODATEK	JUBILEJNE NAGRADE	SOLIDARNOS TINA POMOĆ
OSNOVNA ŠOLA BISTRICA OB SOTLI	46	69.105	4.169	1.778	689	0	2.933	1.915	0	0	60	0	0
OSNOVNA ŠOLA PROF. DR. JOSIPA PLEMLJ	74	141.609	9.253	5.070	1.091	0	4.758	4.449	0	0	50	0	0
OSNOVNA ŠOLA GORLE	63	104.135	6.453	2.336	1.214	0	3.741	3.144	0	0	84	347	0
OSNOVNA ŠOLA TONETA ŠPAJALJOŠE	41	64.674	3.784	2.440	263	0	2.850	1.197	0	0	27	0	0
OSNOVNA ŠOLA DR. JANEZA MENČINGERL	99	150.169	9.353	4.137	939	0	6.049	4.941	0	0	17	0	0
OSNOVNA ŠOLA DR. IVANA KOROSCA BOF	110	159.509	8.359	6.910	419	0	5.989	4.654	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA BOVEC	99	88.948	7.057	1.187	0	0	4.197	2.101	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA BRASLOVČE	107	179.564	11.711	10.327	689	0	7.368	5.188	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA ALOJZA GRADNIKA DOBR	97	160.976	11.239	3.111	2.031	0	7.008	3.793	0	0	151	0	0
OSNOVNA ŠOLA PRESERLE	65	103.602	6.609	4.471	623	0	4.288	4.815	0	0	44	0	0
OSNOVNA ŠOLA BREZOVICA PRILJUBLJAN	114	189.043	10.240	8.220	0	0	7.845	5.659	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA BREZICE	117	194.712	12.135	7.624	844	0	5.955	5.270	0	0	40	0	0
OSNOVNA ŠOLA ARTICE	59	83.626	4.181	3.175	258	0	3.042	2.751	0	0	50	0	0
OSNOVNA ŠOLA BEZLJSKO	35	55.531	2.976	2.695	0	0	2.053	1.434	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA CERKLE OB KRKI	55	84.368	4.386	3.384	282	0	2.956	2.845	0	0	34	0	0
OSNOVNA ŠOLA DR. JOZETA TOPORIŠICA	66	100.198	6.055	3.394	561	0	3.508	2.486	0	0	40	0	0
OSNOVNA ŠOLA GLOBOKO	31	56.130	2.983	2.822	505	0	1.794	1.300	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA MAKSA PLETIŠNIKA PIŠE	25	34.486	2.120	1.005	0	0	1.147	648	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA VELIKA DOLINA	31	43.732	2.438	1.209	0	0	1.602	1.621	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA ČANKOVA	38	62.549	3.822	1.280	0	0	2.445	1.374	0	0	0	0	0
OSNOVNA ŠOLA HUDINJA	59	95.589	5.125	5.547	0	0	3.835	3.478	0	0	0	0	0

Извор: <http://www.pportal.gov.si/>

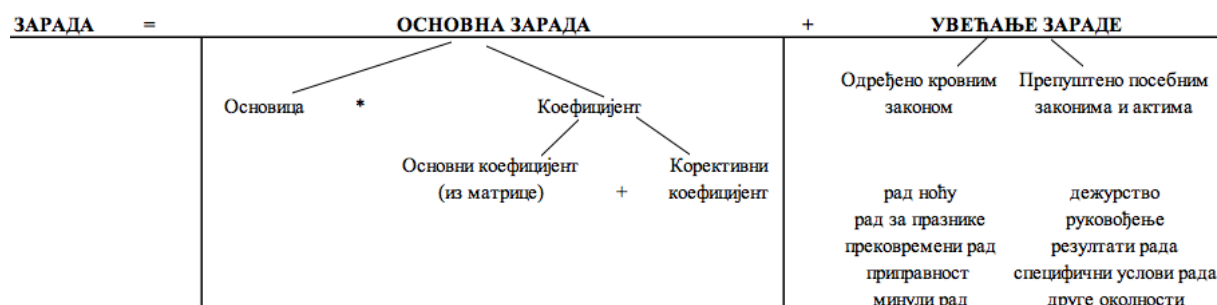
5.3. Оцена скорашњих прописа

Нови Закон о систему плата у јавном сектору усвојен је 2016. године, али се зараде још увек одређују на стари начин. Осим овог системског, тзв. кровног закона, усвајају се и планирају други акти који би требало да заокруже регулативу у области зарада у државном сектору. Пошто се касни с усвајањем пратећих прописа, примена нове регулативе отпочеће најраније 2019. године (о том више у Прилогу). Кровни закон даје обухват запослених, принципе пописа радних места (каталога) и платних група и разреда, матрицу коефицијената у коју треба разврстати радна места, начин утврђивања основне плате и увећања плата. Уз примедбе, о којима ће бити више речи у овом делу текста, треба истаћи да су неки основни правци добро постављени. Примећује се покушај да се исправи основни недостатак садашњег система – потпуно изостајање заједничке регулативе. Прво, кровни закон утврђује принцип „једнака зарада за једнак рад“ чиме се поставља одговарајућа полазна основа за друге акте и нови систем зарада у јавном сектору. Друго, попис радних места (каталог) омогућава да се радна места класификују и да се, затим, на основу овог прегледа, на бољи начин зараде успоставе, прате и коригују. Ипак, и претходни закони су начелно предвиђали исправне принципе, али се у пракси кренуло супротним путем, услед могућности да се секторским прописима, владиним уредбама, колективним уговорима и договорима са синдикатима у потпуности заобиђу принципи и добре намере. Према томе, кључно за оцену новог система биће то да се нова регулатива заокружи и да се у пракси доследно примени дух новог кровног закона. Коначан исход може да буде суштинско унапређење система зарада у јавном сектору, али и само незнатне промене – уколико изостану доградња система и практична примена.

Основица за обрачун зарада је добро одређена. Према одредбама новог кровног закона, основна плата се обрачунава множењем основице и коефицијента (детаљније објашњено у Прилогу 4 и представљено на Слици 1). Основица је принципијелно добро одређена, пошто ће зависити од буџетских средстава (и одређује се законом о буџету). То значи да убудуће Влада и Народна скупштина треба добро да одмере висину и увећање основице, пошто ће та одлука утицати на повећање зарада у читавом државном сектору. Такође, сматрамо да је добро што је остављена могућност да основица буде и нижа од оне која се одређује законом о буџету Републике – у случају локалних

самоуправа и јавних служби које нису буџетски корисници, пошто се тиме зараде могу прилагодити нижим расположивим средствима појединих делова јавног сектора.

Слика 1. Формирање основне зараде и увећања зараде



Извор: Скица Фискалног савета на основу анализе домаће правне регулативе у области зарада у државном сектору

Распон коefицијената износи 7,5 и прилично је узак. Основница се множи одговарајућим коefицијентом како би се добила основна зарада. Распон коefицијената у новом закону износи 7,5 (добија се када се подели највиши коefицијент из матрице, 8,35, најнижим коefицијентом, 1,11). Тачно је да би примена распона од 7,5 у Србији значила корак у правом смеру и да такав оквир даје могућност за исправљање неких садашњих лоших решења. Наиме, распон између највише и најниже зараде у Србији је изузетно низак за највећи део јавног сектора, па би ова нерационалност могла да се исправи правилним разврставањем радних места у матрици коefицијената и у усвојеном распону од 7,5. Тако су, на пример, зараде у здравству само око три пута веће од најнижих зарада у јавном сектору, па би достизање новог распона од 7,5 дало простор да се исправи овај низак однос. Ипак, сматрамо да је већим бројем платних група и разреда и/или већим разликама коefицијената по групама и разредима могао да се предвиди већи распон коefицијента, око 12. Битно је напоменути да овај корак, заправо, и не би значио прелазак на потпуно нов режим зарада, већ само формалну потврду већ постојећег стања – и у садашњем систему владају односи 1:12, када се у зараде укључе сва примања која запослени приме за свој рад (додачи, јубиларне награде). Проблем у садашњем систему је то што већина додатака није транспарентно приказана, и што су они доминантно последица борбе и „сналажења“ интересних група. Додатна потврда да се ради о адекватном међуодносу највише и најниже зараде проистиче из упоредних анализа – нпр. распон зарада⁵⁸ у државном сектору Румуније уведен новим законом (из 2017. године) је управо 1:12, у Словенији такође⁵⁹. То би омогућило прецизније вредновање и разврставање радних места и уклапање и високих зарада. Јасно је да би шири распон повећао ризик да се подигне маса зарада у јавном сектору Србије – пошто би се различите групе запослених бориле да њихова радна места буду у врху матрице и с високим коefицијентима – али тај ризик постоји и сада пошто се тежиште пребацује на мање транспарентне секторске законе и неоправдане додатке зарада. Пошто је садашњи систем нетранспарентан, може се рећи да је ризик неоправданог подизања плата чак израженији. Уколико је циљ да се креира јединствен, транспарентан и принципијелан оквир за зараде у јавном сектору, нема разлога да се не предвиде сва радна места и у широј скали зарада.

Радна места, међутим, још увек нису разврстана по матрици коefицијената. Треба имати у виду да најважнији део посла тек предстоји. Реч је о томе да се пописана

⁵⁸ Извор: <http://legislatie.just.ro/public/detaliidocument/190446>

⁵⁹ Извор: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN015729.pdf>

радна места у каталогу разврстају у матрици коефицијената. Другим речима, да се сваком радном месту у јавном сектору одреди одговарајући коефицијент који ће одредити основну зараду. За сада је ово учињено за запослене у локалним самоуправама и аутономној покрајини, на основу чега смо уочили опасност да се поједина радна места неоправдано нађу исувише високо у платним групама и разредима (о томе ће бити више речи у наставку). Ово се, уопштено за читав јавни сектор, мора спречити: прво, то би било фискално неодговорно јер би се повећао притисак да се јавни расходи за зараде увећају; друго, не би дошло до успостављања одговарајућих односа између зарада у јавном сектору, и треће, нарушили би се односи према зарадама у приватном сектору.

Обухват запослених није потпун, могуће управо због уског распона коефицијената. Након начелног обухвата читавог јавног сектора (тј. запослених у општој држави), наш кровни закон неким специфичним решењима практично ослобађа делове јавног сектора од обавезе обрачуна зарада према општој формули (основица*коефицијент из матрице). Наиме, чланом 16. кровног закона предвиђено је да се коефицијент за обрачун основне плате функционера утврђује посебним законом, док се за уже групе (судије, тужиоци, функционери којима је плата гаранција независности) оставља слобода да им се плата одређује другим законима (а не кровним законом). Овакво одређење одступа од пожељног приступа (описаног у претходној тачки) и праксе неких земаља – у Словенији и Црној Гори, на пример, наведени делови јавног сектора (правосуђе и независне институције) нису изузети из кровног закона. Једно од могућих објашњења за непотпун обухват је намера да се остави простор да се високе зараде одређују посебно, мимо основице и коефицијената који важе за остатак државног сектора. Уклапање појединих високих плата у јавном сектору претпостављало би, наиме, већи распон коефицијената од оног који је усвојен у кровном закону. На пример, садашња основна зарада у неким случајевима већа је од 300.000 динара, па би додељивање и највишег коефицијента из матрице значило да с та зарада драстично умањи у новом систему. Да би се оставила могућност да поједине зараде остану високе, остављено је да други акти одреде зараде за лица у правосуђу и за функционере. Тако произлази да ће зараде и даље бити високе само што то неће бити предвиђено кровним законом. Последица је да су зараде за поједина радна места (поново) уклоњена из системског обухвата што, сматрамо, није добро решење. Постоји и ризик да се систем даље дерогира – када постоје изузеци (функционери и запослени у правосуђу) могуће је да се појаве притисци да се и други сектори издвоје из кровне регулативе. Сматрамо да је пропуштена прилика да се кровним законом на принципијелан начин и без изузетка уреде зараде у јавном сектору (на нивоу читаве опште државе) и да је, у том циљу, боље било предвидети већи распон између коефицијената.

Каталог радних места није завршен, а потребно је сажимање пописаних радних места и укључивање неких осетљивих сектора. Издвајањем група генеричких радних места (правни, рачуноводствени послови, јавне набавке и слично) направљен је добар и одговарајући оквир за велики број послова у јавном сектору. Такође, у делу каталога у коме су предвиђена радна места за тзв. положаје (руководећа места) у посебним организацијама (Завод за статистику, Геодетски завод и друге) дата су само три радна места (директор, заменик и помоћник директора) а практично је покривен вишеструко већи број запослених (тридесетак у овом тренутку, могуће и више у будућности када се буде креирао већи број посебних организација). У овом случају, добро је што каталог није прилагођаван свакој институцији већ су институције уклопљене у каталог. Слично је са установама културе: предвиђена су радна места директора, заменика, секретара и слично за све институције (независно да ли је реч о, на

пример, музеју или позоришту). С друге стране, може се видети да је у неким случајевима поступано другачије. Тако је за сваку организацију обавезног социјалног осигурања (РФЗО, Фонд ПИО, НСЗ) предвиђено посебно радно место за директора, саветника, шефа кабинета и слично. Могло би се чак рећи да је, с обзиром на вероватно већу хетереогност послова, то донекле оправдано у култури или посебним организацијама него у организацијама обавезног социјалног осигурања – а учињено је супротно. У свему, стиче се утисак да је каталог радних места у највећем делу конзистентан, али и да има простора за додатно сажимање појединих радних места, веома сличних према кључним карактеристикама а сада непотребно раздвојених. Тиме долазимо до два важна закључка: прво, важно је временом сагледавати и анализирати каталог и из њега проистекло разврставање по матрици коефицијената (па и зараде) и, следствено, мењати каталог; друго, и још битније, приликом додељивања коефицијената, сродним пословима – чак и када су формално на различитим позицијама у каталогу – треба одредити исту или веома сличну вредност коефицијента. Конкретно, иако су у каталогу раздвојена места за запослене по организацијама обавезног социјалног осигурања, оправдано је да упоредиви послови добију исти коефицијент и остваре једнаку основну плату.

Сектор безбедности би требало да се уклопи у већ пописана радна места. Када је реч о деловима каталога на чије се усвајање чека, полиција или војска не би требало да имају потпуно нов, посебан каталог за сва радна места, већ да се већина радних места предвиди на постојећим позицијама каталога. За генеричка радна места (администрација, правни послови и слично) не би требало да буде дилеме – она су већ предвиђена каталогом и остаје да се зараде одреде на истом нивоу као у остатку јавног сектора. Конкретно, каталог јавних служби садржи групе послова за правне, административне и техничке послове, финансијско-рачуноводствене послове, послове јавних набавки и комерцијале итд, па би та радна места у министарствима која до сада нису разврстана могао да се покрије постојећим каталогом. Тиме би се озбебедило да се одређивањем једнаких коефицијената добија иста зарада за исте послове и избегло би се неоправдано издвајање неких запослених из општих принципа (да, на пример, записничар или благајник у МУП-у има већу зараду од других записничара и благајника у државном сектору). У каталог треба унети само специфична радна места и затим та радна места распоредити по матрици коефицијената.

Законско решење за локалне самоуправе наговештава могућност неоправданог додељивања превисоких коефицијената. За сада је једино познато у којим платним групама и разредима (и с којим коефицијентом) ће моћи да рачунају запослени у локалним самоуправама и аутономној покрајини. Наиме, једино закон који покрива ове нивое власти даје конкретне групе, разреде и коефицијенте по звањима и положајима запослених (не и за функционере, на пример градоначелнике, јер, подсећамо, за плате функционера ће важити посебни прописи). *Звања* (од најнижег: млађег референта до највишег: вишег саветника) распоређена су од друге до десете платне групе (од укупно тринаест група), а одговарајући коефицијенти су од 1,28 до 4,63. *Положаји* су сврстани у једанаесту и дванаесту групу, а коефицијенти су 5,55 до 6,96. Најниже (5,55) имају помоћник директора службе коју оснива Покрајинска влада и заменик начелника управе градске општине. Највише коефицијенте (6,96) имају подсекретар покрајинског секретаријата (постављен у XII-3, тј. налази се у дванаестој платној групи и трећем разреду), као и начелник градске управе Београда (исто XII-3). Процењујемо да су сви положаји постављени превисоко – само су један степен испод највише (тринаесте) групе а коефицијенти из ранга XII-3 су чак на нивоу од готово 85% највишег могућег коефицијента у државном сектору.

Имајући у виду практично једина разврставања која у овом тренутку имамо – поменута радна места у локалној самоуправи и аутономној покрајини – можемо да извучемо неке закључке. Иако се претходна разврставања не односе на велики број људи, она су прва усвојена и могу да представљају својеврсни репер око кога ће се позиционирати будућа разврставања, када једном буду опредељена другим законима или актима. Када су подсекретар покрајинског секретаријата и начелник градске управе Београда на нивоу XII-3, поставља се питање како ће многа сложенија радна места бити распоређена (државни службеници на положају у републичким органима: секретар министарства или помоћник министра, на пример). Природно је да ће бити изнад поменутих положаја, а то значи да могу бити само у највишој платној групи. Још важнија могућа последица је да радна места која су упоредива с наведеним положајима и која су испод њих буду рангирана изузетно високо у платним разредима. Другим речима, може се десити да се изузетно велики број радних места у јавном сектору, који објективно треба да буде ближи средини платних разреда и распона коефицијената, разврста близу врха матрице коефицијената.

Неоправдано се коефицијенти не одређују законима, већ се препуштају уредбама и колективним уговорима. Пошто је кровни закон дао коефицијенте, очекивано је да секторски закони распореде радна места из свог делокруга по матрици коефицијената, како је то учињено у закону за локалну самоуправу. Међутим, други усвојени закон (о јавним службама), као и предлог закона о јавним агенцијама нису предвидели коефицијенте. У закону о јавним службама каже се да ће се коефицијенти одредити актом Владе а код јавних агенција општим актом послодавца (на који Влада даје сагласност). Сматрамо да овакво опредељење не одговара значају проблема и природи системских аката. Прво, кровни закон је оставио простор да се елементи одреде секторским законима а сада се доношење коефицијената спушта за још један ниво (преноси се на акте Владе и послодаваца), па се испоставља да ни секторским законима нису прецизирани најважнији делови зарада у јавном сектору. Друго, уместо да се коефицијенти одреде системски, законом, то ће бити учињено мање транспарентним и лако променљивим актима – тиме се повећава ризик да се убудуће одступи од принципа „једнака плата за једнак рад“.

Стандардна увећања зарада су добро одређена, али их треба применити на читав државни сектор. Увећање зарада се састоји из два дела: елемената које дефинише и одређује кровни закон и елемената које ће одредити секторски закони. Оцењујемо да су елементи које утврђује кровни закон правилно одмерени. Реч је о процентима увећања вредности радног сата за ноћни рад, рад за празнике, прековремени рад, приправност и минути рад. Прво, проценат увећања одговара нашој досадашњој пракси и пракси у другим државама (Румунији, на пример) и, друго, добро је што су сви елементи процентуално одређени кровним законом (у Словенији и Црној Гори, на пример, оставља се да се колективним уговорима одреде поменута увећања што даје могућност различитих процената по различитим секторима). Прави тест у овом делу регулативе биће доношење секторских закона, нарочито закона који регулише увећања у Министарству унутрашњих послова. Сматрамо да нема разлога да се, као до сада, за овај сектор примењују већи проценти стандардних увећања зараде него за остатак државног сектора.

Додатна увећања су само наведена, али нису прецизирана нити ограничена кровним законом. Посебну пажњу треба посветити додатним увећањима зараде која су начелно наведена али нису прецизирана (процентима) у кровном закону (остављено је да их одреде посебни закони). Реч је увећањима за: дежурство, руковођење, резултате рада,

као и за специфичне услове рада и друге околности.⁶⁰ Ниједно од наведених повећања кровним законом није одређено, нити је ограничено укупно (кумулативно) повећање зараде по различитим основама. Један правац којим је могло да се крене био је да се кровним законом прецизира појединачно увећање плате за сваки од основа. Други могући правац је да се ограничи укупно (кумулативно) повећање зараде по свим основама, без залажења у појединачне проценте повећања. Трећа могућност је да се само за специфичне околности остави простор да се одреде посебним законима, а да се највећи број њих определи већ кровним законом. Примере за прво могуће решење не налазимо у упоредивим земљама, што показује потребу за флексибилношћу – да се остави могућност да се увећања зараде по појединим специфичним радним местима вреднују посебним законима. Ипак, имајући у виду да постоје примери да се примењују друго и треће решење (лимитирање укупног повећања или неких појединачних повећања), сматрамо да је постојао простор да се кровним законом ближе одреде увећања зарада, тј. да се ограничи могућност да се секторским законима увећања зарада непримерено одреде. У Словенији, на пример, увећање за руковођење износи 5 до 12% основне зараде, док награда за изузетне резултате рада на годишњем нивоу не може да буде већа од две месечне основне плате. У Црној Гори нема лимитирања било каквог појединачног увећања плате, али постоји одредба према којој кумулативно увећање не може да буде веће од 30% основне зараде.⁶¹ Код нас је, понављамо, група увећања у кровном закону само наведена, а износи увећања нису лимитирани ни појединачно ни кумулативно

Потребно је ограничити кумулативно увећање основних зарада на основу специфичних околности. Како постојећа али и нова предложена регулатива предвиђа, укупно повећање плате практично је немогуће унапред израчунати за многа радна места у јавном сектору. Постоје различити начини (деталји у Прилогу 4.) да се зараде увећавају, било разврставањем у групе и разреде било увећањима за остварене резултате рада, посебне услове рада, сопствене приходе и слично. На пример, декан факултета има увећање плате за 30% (за руковођење), а из сопствених прихода на факултету може да има практично неограничено додатно увећање зараде; запослени у јавној агенцији (према садашњем предлогу закона), уз прилично лабаве критеријуме, може да има више од 50% већу плату на основу резултата рада и увећања основног коефицијента. Не спорећи потребу да се специфична радна места вреднују већом зарадом, сматрамо да је боље решење предвидети та радна места каталогом (како смо то навели за сектор безбедности), сврстати их затим у одговарајући (висок) платни разред и, коначно, ограничити додатно увећање основне зараде за специфичне услове рада, резултате рада и друге околности. Укупно додатно увећање основне зараде по овим основама (руковођење, резултати рада и сопствени приходи) могло би да износи 30-40%, што би одговарало пракси у другим земљама.⁶² У случају просвете и здравства ово увећање могло би да буде веће, при чему сматрамо да би одређено ограничење требало да постоји (а не да, као сада, нема лимита). С обзиром на то да су поменути сектори осетљиви, тј. значајни за друштво и развој државе, неопходно је детаљнијим секторским анализама – и потом стратегијама – одредити конкретан одговор на ово питање.

⁶⁰ Уз све претходно, кровни закон оставља могућност увећања и основног коефицијента (преко тзв. корективног коефицијента), чиме се заправо отвара могућност за повећање и основне плате.

⁶¹ Изузимајући додаток за изузетне резултате рада (он не улази у укупно кумулативно увећање). Још да наведемо да у Црној Гори највиши износ додатака на основну плату, уместо стандардних 30%, може да износи и 45% за запослене који раде на предметима организоваог криминала, корупције, прања новца, тероризма и ратних злочина, а да за запослене у здравству нема ограничења.

⁶² То је конзистентно са нашим предлогом да се за остварене резултате рада добија увећање до 20%.

Убудуће ће се већа зарада остваривати и додацима на плату и сврставањем радних места на вишим позицијама. Треба имати у виду да је новим кровним законом предвиђено да се радна места диференцирају платним разредима – што је, поред побројаних увећања за руковођење, посебне услове рада и слично – још једна основа за увећање плата. На пример, у каталогу радних места посебно је назначена категорија наставника са старешинством, што значи и виши платни разред од наставника без старешинства. У досадашњим прописима наставник је имао исти основни коефицијент и додатно увећање коефицијента за старешинство за 4%, а сада се разлика прави већ на нивоу основног коефицијента. Још један пример је руководилац центра за социјални рад, који је до сада имао увећање коефицијента у зависности од броја корисника и величине града, а сада се већа плата остварује на основу вишег платног разреда (тј. вишег основног коефицијента). Дакле, у општем случају можемо рећи да је до сада основни коефицијент био једнак (за наставнике, руководиоце социјалног центра итд) а затим је плата увећавана додацима, а од сада ће већ основни коефицијенти бити различити (због припадања различитим платним разредима). Разлике у платама за додатне активности (нпр. старешинство) и даље ће постојати – раније су биле утврђене додатним коефицијентима а убудуће ће бити мањим делом одређене коефицијентима а претежно платним разредима.

Прилог 1. Извори података о запослености и зарадама у државном сектору

Постоји више извора података о запослености у државном сектору, и сваки има одређене недостатке. Колико има запослених у државном сектору и на којим радним местима су запослени – требало би да буду питања на које није тешко дати одговор. Ипак, то није тако. Не постоји званични извор који би јавности представио укупан број запослених и њихову распоређеност по различитим институцијама. Заправо, евиденција броја запослених у државном сектору Србије у надлежности је неколико институција, при чему свака од њих има различит начин прикупљања, обраде и саопштавања података. Постоје приметне разлике у учесталости прикупљања података, али и у транспарентности; у најкраћем, подаци често нису ажурирани нити доступни јавности. Због свега тога, пут до прецизних података о запослености у државном и јавном сектору Србије, са довољно добрим обухватом и нивоом (дез)агрегације, тежи је него што се на први поглед чини.

- Са аспекта корисности, најпогоднија је база *Централног регистра обавезног социјалног осигурања* (ЦРОСО). У овој евиденцији запосленост се прати по свим основама (неодређено, одређено, привремено-повремени или ПП уговори) и по свим државним сегментима (државни сектор, јавна предузећа). Предност ове базе је то што има потпун обухват – ниједно тело које улази у састав државе није изостављено, па се на основу ње може прилично поуздано утврдити укупан број запослених у државном сектору. Иако од велике користи, ова база има неколико недостатака: прво, подаци се не ажурирају на месечном нивоу, већ углавном квартално (или за потребе посете ММФ-а) што отежава прецизну анализу нивоа и структуре запослених. Друго, најранији податак у овој бази је из августа 2013. године, услед чега је немогуће анализирати дугорочне трендове. Због тога смо у овом извештају постојећи број запослених преузели из ЦРОСО базе (Табела 1. на 14. страни овог извештаја), али смо за анализу дугорочних трендова запослености (Графикон 6. на 21. страни овог извештаја) базирали на подацима РЗС о регистрованој запослености. Треће, подаци су агрегирани по секторима (приказују се само укупни бројеви за здравство, образовање, правосуђе, безбедност) па је немогуће детаљније анализирати структуру запослености, по подсекторима и институцијама (нпр. из ове базе је немогуће добити податак о броју радника у сваком од фондова ООСО појединачно, о броју запослених у путарским предузећима, о броју судија, тужилаца, и других хомогених група). Ипак, понављамо да је, и поред поменутих ограничења, ово најпрецизнија евиденција укупног броја запослених (директно увезана са информационом базом Пореске управе) и ми смо је користили у овом извештају за период 2015-2018. година.
- *Републички завод за статистику* у својим редовним саопштењима о укупној запослености имплицитно обухвата и државни сектор. Предност ове базе је то што, за разлику од ЦРОСО, има задовољавајућу дужину серије података (2000-2014. а постоје и подаци за 2015. и 2016. годину). Ипак, и у овом извору постоје нека ограничења. Наиме, укупна запосленост разложена је на 19 делатности (пољопривреда, грађевинарство, прерађивачка индустрија, информисање и комуникације, администрација и помоћне делатности и др). Класификовање делатности није урађено по својини нити по појединачним институцијама, тако да се број запослених у свакој од делатности приказује агрегатно – обухвата збир запослених у

приватном и јавном сектору, што онемогућава издвајање запослености у државним секторима, у образовању и здравству, на пример. Државни сектор у образовању и здравству јесте доминантан, па коришћење података РЗС не квари основне закључке, али потпуно прецизна анализа и даље није могућа. Још једно ограничење је то што се подаци о броју запослених објављују с годином закашњења (тако ће рецимо број запослених у 2017. години бити објављен тек почетком 2019. године).⁶³

- *Служба за управљање кадровима*, посебно тело Владе Републике Србије, води кадровску евиденцију о државним службеницима и намештеницима. Ради се о бази података о запосленима у централној државној администрацији која чини тек нешто више од 5% укупне запослености у сектору државе (свега 30.000 људи), а додатно ограничење је што ови подаци нису доступни широј јавности.
- *Регистар запослених, изабраних, постављених и ангажованих лица* (скраћено Централни регистар запослених) који је на управљање поверен Трезору (Министарству финансија) и даље постоји само на папиру. Ова платформа – која би иначе требало да буде најпрецизнији и најпоузданији индикатор запослених које раде у свим сегментима државног сектора и даље није стављена у пуну функцију. Оспособљавање Регистра најављује се годинама уназад, али су резултати изостали. Последњи податак објављен је за јул 2015. године, и то са непотпуним обухватом (само директни корисници буџета).⁶⁴

Не постоје ни елементарни показатеља о висини и структури плата по позицијама. Када би јавност желела да сазна колико износи просечна плата у полицији, здравству, школству или администрацији, до одговора не би могла да дође директно, већ посредним рачунањем на основу података из неколико различитих извора. Штавише, велика је вероватноћа да би неко ко се упусти у потрагу за овим одговорима био поприлично збуњен јер, иако више институција на неки начин редовно извештава о зарадама, ниједна од њих не нуди прецизан и довољно детаљан увид у нивое и структуру примања запослених у државном сектору.

- *Републички завод за статистику* (РЗС) у складу с међународно прихваћеном методологијом извештава о просечним зарадама у Србији. Значајна новина у подацима које објављује РЗС је саопштавање просечне плате у буџетским корисницима – тиме се практично обухвата ниво опште државе (еквивалентан нашем појму државног сектора), што до сада није био случај. Такође, похвално је и то што се администрација рашчлањава на нивое (централни, локални, ниво АП). Према званичној дефиницији коју користи ово тело, зарадом се сматрају оне исплате запосленима на које се плаћају припадајући порези и доприноси. Додаци на плату (накнаде за трошкове превоза, јубиларне награде, солидарна помоћ и сл), дакле, не улазе у рачуницу просечне плате, па ће просечна плата коју објави РЗС благо потценити укупна примања која запослени заиста добијају као накнаду за свој рад. Ова база има још једно објективно ограничење, услед кога је директно коришћење ових података за детаљнију анализу система плата немогуће. Наиме,

⁶³ Услед недостатка дуге и прецизније серије података о броју запослених у државном сектору, за период 2002-2014. користили смо базу РЗС-а. Да бисмо добили потпуну серију података о запослености за читав период 2002-2016. године, податке РЗС-а допунили смо за недостајуће две године (2015-2016) тако што смо применили стопу промене запослености која се добије из ЦРОСО базе.

⁶⁴ <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/Registri%20zaposlenih/2015/IzvestajBrojRepublikamazaj2015.pdf>

подаци о платама се објављују на високом нивоу агрегације – за јавни сектор као целину, мада се после врши подела на јавна предузећа и буџетске кориснике. Буџетски корисници рашчлањавају се на три подсектора: администрацију (ниво државе, локални ниво и АП), здравство са социјалном заштитом и образовање. Због оваквог структурирања података није могуће спустити се на детаљнији, секторски ниво, нити је могуће анализирати висину зарада по конкретним позицијама. Ове проблеме илустроваћемо на Слици 2. на којој је приказана објава РЗС-а о просечним платама у јавном сектору. Наиме, колона „Администрација – ниво државе“ обухвата, поред државних службеника у администрацији, запослене у безбедносном сектору, тј. полицији и војсци. Такође, колона „Здравствени и социјални рад“ збирно обухвата установе здравствене и социјалне заштите, а колона „Образовање и култура“, што се може закључити из самог назива, образовне установе и установе културе (нпр. позоришта). То значи да ова база не пружа могућност поређења примања између сектора, нити примања на конкретним позицијама (полицајац, порески инспектор, медицинска сестра, наставник у основној школи, рачуновођа).

Слика 2. Приказ података о просечним зарадама које објављује РЗС

	Период	2018/јануар	2018/фебруар
	Индикатор	Просечне нето зараде [РСД]	Просечне нето зараде [РСД]
Јавни сектор			
Укупно		50048	47819
Јавни сектор		56585	54182
Јавна предузећа		62158	56217
Јавна државна предузећа		71447	62644
Јавна локална предузећа		48106	46426
Буџетски корисници		54735	53512
Администрација - сви нивои		59677	58552
Администрација - ниво државе		62003	60835
Администрација - ниво аутономне покрајине		62284	60818
Администрација - ниво локалне самоуправе		48135	47205
Здравствени и социјални рад		51083	49688
Образовање и култура		52935	51756

Извор: Интернет страница РЗС (<http://www.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=26>)

- Потрагу за подацима о зарадама, након детаљне анализе закона, уредби и других прописа, проширили смо анализирајући информације које се објављују на званичним *интернет страницама државних институција*. Резултати претраге, у најмању руку, могу се назвати половичним пошто су неке институције показале поприлично висок степен транспарентности приликом објаве података о платама својих запослених, док су друге пак по овом питању биле прилично затворене. Позитивни пример је, рецимо, Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО), који на свом сајту објављује износ нето зараде за сваку од готово 70 позиција из свог кадровског плана. Пример добре праксе, такође, представљају и поједине здравствене установе, попут ДЗ „Стари град“. Наиме, на њиховом

интернет порталу⁶⁵ могу се наћи подаци о зарадама запослених на свим позицијама: директор, доктор специјалиста, доктор медицине, правник, медицински техничар, лаборант, возач, мајстор и други). Када је реч о органима централне власти, већина објављује Правилник о систематизацији и унутрашњем уређењу, у коме су, између осталог, садржане информације о броју запослених, али не и њиховим платама. До масе плата може се доћи коришћењем података из Закона о буџету (уз напомену да се ради о плану, који не мора нужно одговарати реализацији), па се укрштањем ових података могу апроксимирати просечне плате. Примери готово нулте транспарентности објављивања података о зарадама и запослености су органи безбедности (полиција, БИА). Иако се овакво стање може правдати тајности података, аргумент може бити доведен у питање из разлога што су све до 2014. године објављивани подаци, макар о реализацији буџета у овим секторима.

- *Централни регистар запослених*⁶⁶ је најдетаљнија евиденција плата у државном сектору, чији је кључни недостатак то што и даље није стављена у пуну функцију. Комплетирање ове базе и транспарентно приказивање података који се на основу ње могу генерисати сумарно за цео јавни сектор најављују се годинама уназад. Подаци из регистра запослених не објављују се на интернету, нема их у електронској форми (диск, и сл) нити у папирној форми. Поставља се питање који су разлози изостанка објављивања ове базе, пошто се ради о подацима који заправо постоје. Наиме, Управа за трезор их прикупља и интегрише у прорачун масе зарада за наредну буџетску годину (при изради Нацрта закона у буџету), а уведена је и обавеза буџетских корисника да на месечном нивоу шаљу податке о броју запослених и њиховим примањима, конкретним позицијама на којима раде и њиховој стручној спреми. Тиме је, барем на папиру, успостављен солидан нормативни оквир за праћење ових података, њихову контролу и транспарентно објављивање – али се то, из неког разлога, не дешава у пракси. Последњи податак из ове базе који је објављен био је за јун 2015. године, и имао је непотпун обухват.

⁶⁵ Видети линк: <http://dzstariograd.org/dom-zdravlja/index.php?s=109> .

⁶⁶ Централни регистар запослених не треба мешати са Централним регистром организација обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО), јер се ради о две потпуно различите евиденције.

Прилог 2. Зашто су зараде у државном сектору важне?

Јавни сектор ствара услове за пословање приватног сектора и због тога је важан за функционисање привреде и друштва. Приватни сектор је носилац економске активности у свим успешним привредама и кључни покретач раста и развоја. Ипак, део привредних активности не обавља приватни сектор, већ држава, тј. јавни сектор. Основна улога државе је спровођење активности од општег интереса, за које приватни сектор није мотивисан (или би их спроводио уз високе трошкове и скромне резултате). Отуда је разлог за државну интервенцију елиминисање тржишних несавршености, а једна од најважнијих функција државе је успостављање законског и институционалног оквира којим се штите својинска права, гарантују извршење уговора и безбедност – што су елементарни предуслови за постојање организованог друштва и привредне активности. Спровођење политика од општег интереса непосредно имплицира јавне расходе, услед чега је држави додељена могућност да уводи порезе и друге обавезне накнаде. У модерним друштвима становништву су гарантована бројна друга грађанска права и слободе, па су функције државе додатно проширене на обезбеђење јавних добара (путна и комунална инфраструктура, здравство и образовање), регулацију екстерналија (заштита животне средине), стабилизацију привредних циклуса и прераспodelу дохотка (социјална помоћ) – што су такође активности које захтевају финансирање. Међутим, државна интервенција не мора увек и свуда унапредити функционисање привреде, тим пре што се јавни сектор суочава с ограничењима, слично као приватни актери (непотпуне информације, монополи, политички процеси). У стварности се, дакле, прави избор између несавршеног тржишта и несавршене државе, тј. тражи се одговарајућа граница између слободног тржишта и државне интервенције.

Управљање зарадама у државном сектору има велики значај за одрживост јавних финансија, функционисање тржишта рада, привредни раст и квалитет јавних услуга. Фонд зарада је други по величини јавни расход (заједно са пензијама чини половину укупне јавне потрошње), па ће фискални резултат Србије бити под његовим снажним утицајем. Следствено, успостављање механизма за одговорно управљање овим расходима од кључне је важности за одрживост јавних финансија и макроекономску стабилност. Благовремено смањење/успоравање ових расхода може имати позитиван утицај на привредни раст у средњем и дугом року, мада постоје случајеви у којима се ова мера, преко позитивног утицаја на поверење инвеститора, позитивно одразила на раст чак и у кратком року (пример је Србија, период 2014–2016. године). Зараде у државном сектору, такође, утичу на укупно тржиште рада јер држава је, по правилу, највећи послодавац у свакој земљи. Претерано високе плате у државном сектору врше притисак на раст плата у приватном сектору. Уз то, управљање зарадама у сектору државе има снажне импликације на квалитет услуга које јавни сектор пружа становништву (образовање, здравство, судство, администрација) а самим тим и на животни стандард и свеопште задовољство грађана. Због тога је веома важно пажљиво одредити односе између зарада запослених у различитим сегментима државног сектора. Конкретније, уз контролу пораста укупне масе зараде у државном сектору, треба тежити томе да се већи део расположивих средстава усмери ка секторима који то објективно заслужују. На крају, одговарајуће управљање зарадама може бити ефикасна полуга за превазилажење бројних ризика по дугорочну одрживост јавних финансија, попут неповољних демографских кретања, управљања процесом приступања ЕУ, изазова увођења нових технологија у систем државног сектора.

Фискални аспект

Кретање расхода за зараде у државном сектору директно утиче на фискални дефицит и одрживост јавних финансија. На зараде у државном сектору отпада скоро 10% свега што се у привреди Србије произведе за годину дана, односно 25% укупне државне потрошње. Због тога је управљање овим расходима од великог значаја за текући фискални резултат и дугорочну фискалну одрживост. Све друге потребне и могуће мере на расходној страни (смањење субвенција, реформа јавних и државних предузећа, унапређење процедура јавних набавки) у условима потенцијалне фискалне кризе не могу да донесу довољне уштеде, а нарочито не могу да достигну пуне ефекте у кратком року. Уз све то, спровођење ових мера по правилу прате значајни имплементациони ризици, услед чега није чак ни извесно да ће се остварити у потпуности (нпр. реформе јавних предузећа стварају друштвене притиске због којих се крупни реформски кораци одлажу и разводњавају).

Упоредне анализе показују да у мање развијеним земљама пораст расхода за зараде обично повећава фискални дефицит. То се дешава зато што ове земље немају капацитет да у кратком року остваре знатније уштеде на другим позицијама и тиме компензују утицај плата на раст буџетских издатака. Такође, мање развијене земље не могу да, паралелно с повећањем зарада у држави, повећају ниво наплаћених јавних прихода у довољној мери, па се свака, чак и мала промена расхода за зараде у државном сектору већ у кратком року прелије на фискални резултат. Ова међусобна повезаност прилично је добро документована у емпиријским анализама. Тако се на узорку транзиционих земаља Европе и Централне Азије показало да повећање фонда зарада у државном сектору за 1 п.п. БДП-а повећава фискални дефицит у истој години за 0,5 п.п. БДП-а.⁶⁷ Слично, други истраживачи (IMF, 2016) на узорку најмање развијених земаља и земаља у развоју пронашли су чак и снажнију везу – раст фонда плата од 1 п.п. БДП-а готово да се у потпуности пресликава на раст дефицита (прецизније, дефицит расте за 0,9 п.п. БДП-а).⁶⁸ Дакле, управљање расходима за запослене у државном сектору имаће снажне импликације на фискалну одрживост, посебно у мање развијеним и транзиционим привредама (каква је Србија).

Висина укупних расхода зарада не само што директно утиче на фискални резултат, већ опредељује и свеопшту фискалну дисциплину. Искуства транзиционих (добрим делом и развијенијих земаља) упозоравају на то да прекомерна експанзија ових расхода представља својеврсни окидач за неумерени раст осталих категорија текуће јавне потрошње (пензија, субвенција, набавки) који се прелива на све већи дефицит, дерогирање буџетског процеса и смањење поузданости фискалних пројекција. Најсвежији и уједно најупечатљивији примери земаља у којима се то десило јесу Португалија (2000-2005 и 2008-2009) и Румунија (2009-2011). У обе поменуте земље драстично увећање фонда зарада покренуло је снажан, широко распрострањен пораст других категорија текуће потрошње. Истовремено, мере имплементирание на приходној страни буџета нису ни изблиза биле довољне да пониште утицај скока јавне потрошње, што је резултирало снажним повећањем фискалног дефицита (а последично и јавног дуга). Оно што обично следи након оваквих епизода, посебно када се консолидација

⁶⁷ Eckardt, S. and Mills, Z. (2014), What Goes Up Must Come Down – Cyclicity in Public Wage Bill Spending, Policy Research Working Paper No. 6760 (Washington: World Bank)

⁶⁸ IMF (2016), Managing Government Compensation and Employment – Institutions, Policies and Reform Challenges (Washington D.C: International Monetary Fund)

претерано одлаже, јесте номинално замрзавање/смањење плата упарено са забраном запошљавања (ређе и отпуштањима) – а ове болне мере, по правилу, прате социјални и политички потреси (Оквир 2). Искуство Србије из 2000-их (о чему је више речи било у Поглављу 2.) може послужити као додатна потврда ових закључака – пораст плата по правилу је био праћен растућим издвајањима за пензије и друге јавне расходе, што је угрожавало фискалну позицију и довело до тога да неопходне уштеде предузете крајем 2014. године буду болне.

Оквир 2. Интервентне мере за смањење издатака за зараде у државном сектору

Номинално замрзавање плата један је од начина да се остваре буџетске уштеде, али ова мера даје резултате у условима релативно високе инфлације (преко 5%) или када расте БДП. Због тога се зараде у кризним периодима најчешће умањују комбинацијом двеју мера: линеарног умањење појединачних зарада и замрзавањем запошљавања. Смањење плата предузима се с циљем остваривања брзих и већих уштеда у буџету (отклањање структурних неравнотежа није од примарног интереса), док се од забране запошљавања очекује да обезбеди додатне уштеде у периоду од неколико година. Иако су се ове мере показале ефикасним у кратком и средњем року (побољшавају фискални резултат), у дугом року (дужем од две-три године) негативно утичу на квалитет јавних услуга и, парадоксално, прете да угрозе фискалну одрживост. Наиме, вишегодишње ослањање на њих нарушава релативне паритете зарада у односу на приватни сектор, па постаје све теже задржати и даље развијати квалитетан кадар у државним системима (лекари, програмери, економисти, правници). Бројни су примери неуспешних консолидација проистеклих управо из пролонгираног ослањања на линеарно смањење зарада и замрзавање запошљавања. Молдавија је 2012. године, након линеарног умањења основних зарада, подлегла озбиљним политичким и социјалним притисцима, и постепено почела да уводи бројне нетранспарентне бонусе и друге додатке на плату. На крају читавог процеса, то је потпуно обесмислило жртве које су начињене иницијалним умањењем основних зарада. У Португалији је предуга примена изазвала огромно незадовољство у друштву, поднет је предлог за оцену уставности, па је 2015. и 2016. године Уставни суд пресудио у корист грађана (што је потпуно истопило иницијалне уштеде; сличан сценарио догодио се и у Румунији).

Претходни примери показују колико је важно континуирано спровођење одрживе политике зарада. У супротном, пре или касније, постаће неопходно замрзавање зарада, или чак њихово смањивање. Најдрастичнији пример је Грчка, која је због превеликог одлагања реформских мера била приморана да у више наврата смањује зараде у државном сектору.

Фискална консолидација вођена правовременим смањењем масе плата и реформом система зарада и запошљавања има највеће шансе за успех. Смањење плата у јавном сектору јесте непопуларан, али је економски ефикасан начин за смањење дефицита. То је током кризе потврђено у свим земљама које су биле у сличној фискалној позицији као Србија и биле принуђене да, поред пензија, смањују и плате (Литванија, Португал и друге). Да је постојало делотворније решење, ове земље би га вероватно примениле. Ипак, упоредне анализе су показале да фискална консолидација која отпочне зауздавањем највећих буџетских расхода није сама по себи гарант успеха – потребно је да се на интервентне мере надовежу структурне реформе (кључних државних сектора, здравства, образовања). Једино под овим условима иницијално умањење може бити претворено у трајне буџетске уштеде, а да се, истовремено, позитивно одрази на будући раст и развој. Велики број транзиционих привреда током 1980-их и 90-их спроводио је

фискалну консолидацију, а искуства ових земаља дају одговор на питање шта је предуслов да она буде успешно спроведена: *прво*, интервентне мере умањења расхода за запослене (номинално умањење плата и забрана запошљавања) имају само краткорочни утицај на буџет – трендови се брзо преокрену, упражњена места се попуне и поново почну да расту притисци за ново увећање зарада; *друго*, отпуштања и реалокација радника између сектора (из оних са вишковима у оне са мањком запослених), јесу тешко спроводљиве мере (и коштају, јер отпуштенима морају да се исплате отпремнине) али доносе резултате на средњи и дуг рок – унапређују продуктивност у јавном сектору, а самим тим и конкурентност читаве привреде; *треће*, мере контроле зарада и запошљавања у државном сектору треба упарити с дубинским реформама важних система (здравства, образовања, социјалне заштите) – једино тако се фискалне уштеде могу сачувати на дуг рок.⁶⁹

У пракси се контрола раста укупних расхода за зараде, уз прилагођавање односа између зарада по секторима и унутар сектора показала као најдугорочније решење. Увођење механизма који по унапред одређеним правилима трасирају кретање масе зарада има улогу противтеже политичким и другим притисцима који теже да неодрживо увећавају ове расходе. Њихово успостављање, суштински, смањује потребу за болним прилагођавањима јавне потрошње у периодима фискалне консолидације, а с друге стране, умањује могућност њиховог неодрживог раста у доба експанзије. На макро нивоу, ограничавање раста масе зарада у јавном сектору могло би да се ојача увођењем (посебних) фискалних правила којима се ограничава њихов раст (у Србији Закон о буџетском систему предвиђа да фонд зарада не сме да се повећава све док се достигне циљано учешће у БДП-у, али се у пракси релативизује), као и повезивањем раста зарада у јавном сектору са растом зарада у приватном сектору и променама других економских варијабли – на пример, кроз индексацију за инфлацију и реални привредни раст. На микро нивоу, ова правила могла би да добију допуну у виду реформи система зарада и политике запошљавања, чиме би се омогућила већа диференцијација зарада у државним системима и обезбедили адекватни нивои примања у оквиру масе средстава опредељених буџетом за плате. Такође, потребно је јачати институционалне капацитете који би у реалном времену пратили трендове зарада и запослености, чиме би се стекла основа за евентуалну промену политике зарада и запошљавања у зависности од привредног циклуса.

Утицај на привредни раст

Расходи за зараде морају да се усклађују са економским и фискалним могућностима земље, а то најчешће није случај што штети привредном расту. Раст реалних зарада у земљи одређен је растом продуктивности у сектору размењивих добара. Државни сектор, с друге стране, производи највећим делом неразмењива добра (услуге безбедности, образовања, здравствене услуге и др) у којима нема знатног раста продуктивности. Ипак, иако би зараде у државном сектору требало би да прате раст зарада у сектору размењивих добара, у стварности се то најчешће не дешава. Наиме, зараде у државном сектору често расту брже, јер су синдикати у овом делу јавног сектора по правилу доста јаки. Осим тога, запослени у државном (и јавном) сектору чине велики део бирачког тела па политичари повећањем њихових зарада теже да придобију њихову наклоност. Због тога, у многим демократским друштвима зараде у државном сектору

⁶⁹ IMF (2014), Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices, Fiscal Monitor – april 2014 (Washington D.C: International Monetary Fund)

расту претерано, што утиче на раст фискалног дефицита и јавног дуга, истискивање јавних инвестиција, и др. – што негативно утиче на привредни раст.

Када су зараде у државном сектору предимензиониране (високо учешће у БДП-у) њихово смањивање може имати позитиван утицај на привредни раст. Зауздавања зарада у државном сектору у условима њихове предимензисаности у односу на снагу домаће привреде има двојак утицај на БДП. Тренутни утицај је негативан – смањење/успоравање раста расхода за зараде утиче на смањење домаће тражње, што потом доводи до пада БДП-а и смањења запослености. Емпиријска истраживања показују да су овакви ефекти заиста присутни у највећем броју случајева, али и да су ти утицаји краткотрајни. У средњем и дугом року јављају се чиниоци који делују као контратежа претходно описаној динамици и подстичу привредни раст:

- Одлучним смањењем/зауздавањем државних расхода за зараде, посебно у моментима када су они неодрживо високи, шаље се порука да је дошло до позитивне и трајне промене у економској политици Владе. Услед тога, са одређеним одложеном дејством, долази до раста инвестиција, извоза и приватне потрошње. Ова појава, по први пут, уочена је на узорку развијених земаља⁷⁰ и показала се статистички значајном и постојаном – смањење масе зарада у државном сектору за 1 п.п. БДП-а довело до раста укупних инвестиција за 0,5 п.п. БДП-а након годину дана, за 1,8 п.п. БДП-а након три године и 2,8 п.п. БДП-а након пет година (кумулативно). Оваквих примера, додуше доста ређе, било је и у мање развијеним земљама. Ипак, није потребно ићи исувише далеко у тражењу примера где се смањење зарада одразило позитивно на раст – Србија је једна од земаља у којима се то, уз комбинацију повољних екстерних чинилаца, заиста и десило. Наиме, у преткризном периоду (2006-2008) растућа државна издвајања за зараде снажно су повећавала фискални дефицит док је утицај на привредни раст био занемарљив. С друге стране, након отпочињања фискалне консолидације крајем 2014, интервентне мере умањења масе зарада не само да нису умањиле БДП, већ је привреда Србије у свим наредним годинама (2015-2017) остваривала позитивне стопе раста. Свакако да кретање зарада није чинилац који је пресудно и директно утицао на привредни раст, премда је индиректно, преко јачања макроекономске стабилности, остварен позитиван утицај на привредну активност, већ у кратком року.
- Смањење и трајно зауздавање зарада у јавном сектору може и кроз канале тржишта рада унапредити конкурентност привреде, јер под одређеним условима може довести до опадајућих трошкова рада по запосленом у приватном сектору. Економска теорија указује, а бројне емпиријске анализе потврђују, да се зараде у приватном сектору у многим земљама „угледају“ на кретање зарада у јавном сектору (видети Оквир 3), и да је овај канал сигнализирања посебно снажан у земљама у којима је степен централизације у одређивању зарада висок, као и тамо где синдикати имају снажан уплив у процес одлучивања о зарадама.⁷¹ Наиме, управо социјални и политички чиниоци утичу да зараде у приватном сектору прате зараде у јавном – што је случај у већини транзиционих привреда, док економски одржив механизам подразумева да зараде у јавном сектору прате зараде у приватном. Због позитивног утицаја смањења зарада на ценовну конкурентност

⁷⁰ Alesina, A., Ardagna, S., Perotti, R. and Schiantarelli, F. (1999), Fiscal Policy, Profits and Investment, NBER Working Paper No. 7207 (Cambridge, MA)

⁷¹ Lamo, A., Perez, J.J. and Sanchez-Fuentes, A.J. (2013), Institutional Determinants of Public-Private Sector Wages' Linkages, Applied Economic Letters, Vol. 20, pp. 1165-1169

привреде у прошлости се дешавало да земље, чак и када не постоји притисак да се остваре знатније уштеде у кратком року (по правилу су овакав „луксуз“ имале само развијене земље), прибегну успоравању раста или смањивању расхода за запослене – Аустрија (1996), Белгија (1982), Немачка (1995, 1997, 2000), Холандија (2005). Овај вид привредне експанзије након смањења зарада дешавао се и у мање развијеним привредама. Један од примера је Летонија, која је прибегла смањењу плата у јавном сектору уочи економске кризе, чиме је унапређена конкурентност привреде. Повећана је продуктивност, увећани су профити и нето извоз⁷² чиме је, у крајњој инстанци, подстакнут и раст БДП-а.

Оквир 3. Емпиријски докази да зараде у јавном сектору опредељују кретања зарада у приватном сектору

Alesina et al. (2000) показали су на примеру земаља ОЕЦД да смањење фонда зарада у државном сектору испрва умањује БДП али да овај утицај на средњи и дуг рок бива надјачан индиректним утицајем на смањење зарада у приватном сектору, тј. на унапређење конкурентности привреде.⁷³ Конкретно, након смањења зарада у јавном сектору почињу да опадају зараде у приватном сектору, а умањени фонд плата отвора простор за инвестиције приватног сектора и већи нето извоз, што кроз неколико година има за резултат позитиван утицај на БДП. Други пример позитивног утицаја смањења зарада на конкурентност привреде јесу нешто свежије епизоде консолидације у земљама Еврозоне. Наиме, земље Еврозоне су, након избијања кризе у јесен 2008. године, отпочеле драстично фискално прилагођавање које се добрим делом односило на смањење зарада у јавном сектору у периоду 2010-2014. године. Показало се да ове мере имају снажне позитивне ефекте на ценовну конкурентност, јер је након њиховог предузимања дошло до осетног успоравања раста јединичних трошкова рада. Уочи кризе (2008. и 2009. године) јединични трошкови рада расли су по годишњој стопи од око 4% (смањивана продуктивност). Међутим, након резања зарада у државном сектору дошло је до смањења плата у приватном сектору – смањени су трошкови рада по јединици производње (расла је продуктивност). Раст продуктивности омогућио је поновни реални раст зарада у приватном и јавном сектору, и то на одрживим основама. Тако је привремено смањење зарада и побољшање конкурентности представљало покретач дугорочно одрживог раста зарада

Смањење зарада ће више подстаћи привредни раст ако плате у јавном сектору надмашују упоредиве зараде у приватном сектору. Сагледавање односа између висине зарада у приватном и јавном сектору дефинише могуће правце за потенцијалну корекцију нивоа плата у државном сектору. Пракса је показала да се највећи позитивни утицај смањења или контроле зарада у државном сектору на привредну активност остварује уколико се ове мере примене на сегменте у којима постоји премија на зараду у корист јавног сектора (у односу на приватни). Премија постоји када је зарада у јавном сектору већа у односу на приватни сектор, и то у мери која не може бити објашњена карактеристикама посла, нивоом образовања и другим специфичностима рада у државној служби. Према неким истраживањима, премија зарада у јавном сектору земаља

⁷² Blanchard, O., Griffiths, M. and Gruss, B. (2013), Boom, Bust, Recovery: Forensics of the Latvia Crisis, Brookings Papers on Economic Activity, Fall 2013

⁷³ Могуће је да су и зараде и приватном сектору у овим земљама биле претерано високе због утицаја високих зарада у јавном сектору. У таквој ситуацији, смањење зарада у јавном сектору подстицајно утиче на смањење зарада и у приватном, што побољшава међународну конкурентност, јер је рад најважније неразмењиво добро.

Еврозоне износила је скоро 9% у преткризном периоду (2004-2009).⁷⁴ Након што су у овим земљама, као реакција на кризу, смањене плате у јавном сектору, премија на зараду у односу на приватни сектор је скоро преполовљена (смањена на нешто мање од 5% у периоду 2010-2012). Ове промене покренуле су снажан раст конкурентности привреда⁷⁵ и остварен је позитиван утицај на привредни раст. Имајући у виду могућу позитивну везу између привредног раста и циљаног умањења зарада у државном сектору, можемо закључити да је израда функционалних/секторских анализа од огромне важности за квалитет и одрживост уштеда које се остваре овим мерама. Наиме, управо су секторске анализе те које дају одговор на питање који део државног сектора и у којој мери награђује своје запослене преко нивоа зараде коју тржиште (приватни сектор) одређује. Смањењем зарада на местима која су преплаћена у односу на приватни сектор остварује се директан позитиван утицај на конкурентност, а посредно се отвара простор да се – преласком из државног у приватни сектор – запосле додатни кадрови тамо где је стручно особље у дефициту. Последиčno, ствара се могућност да се увећају зараде у оним сегментима државе где су оне ниже у односу на упоредиве позиције у приватном сектору (најчешће лекари, наставници) а да то не угрози фискални резултат.

Квалитет јавних услуга

Политика зарада у сектору државе директно опредељује квалитет услуга које јавни сектор пружа становништву. Обезбеђивање квалитетних правосудних, безбедносних, образовних, здравствених услуга важно је, како са становишта непосредних фактора привредног раста (људски капитал) тако и са становишта успостављања фундаменталних услова за раст (добре институције). Држава је најзначајнији пружалац ових услуга, а бројне су емпиријске анализе које показују да квалитет услуга који ови системи пружају има снажне импликације на продуктивност, животни стандард и квалитет живота. Системи образовања и здравства су радно интензивни – у Србији плате чине преко 50% трошкова система јавног здравства и образовања и, за разлику од приватног сектора, постоји врло мала могућност супституције рада капиталом. Стога се као предуслов за унапређење ефикасности ових система намеће боље управљање издвајањима за запослене. Ниво, композиција и структура зарада у овим системима треба да буду конкурентни приватном сектору како би држава могла да привлачи, развија и задржи квалификовану радну снагу. Уколико су зараде које држава нуди много ниже него у приватном сектору (или у односу на суседне земље) немогуће је на дуг рок одржати потребан ниво радника (то се тренутно и догађа у већини земаља ЦИЕ, укључујући и Србију, пошто медицинско особље масовно емигрира у западноевропске земље, док ИТ стручњаци и инжењери прелазе у приватни сектор у земљи); у обрнутој ситуацији, ако би зараде у јавном сектору биле превисоке, ствара се притисак на раст зарада у приватном сектору, држава долази у искушење да повећава порезе како би финансирала своје преплаћене раднике или се, што је најчешће и случај у пракси, примењују политички мање болна решења, попут смањења јавних инвестиција чиме се поткопава будући раст привреде, али и раст зарада и стандарда грађана у дугом року.

Управљање бројем запослених и структуром запослености од огромне је важности за квалитет и доступност јавних услуга. Међутим, пракса је показала да су

⁷⁴ Campos, M., Depalo, D., Papapetrou, E., Perez, J.J. and Ramos, R. (2015), Understanding the Public Sector Pay Gap, Documentos de Trabajo No. 1539, Banco de Espana

⁷⁵ ECB (2016), The Fiscal and Macroeconomics Effects of Government Wages and Employment Reform, Occasional Paper Series No. 176/August 2016, European Central Bank

чак и најразвијеније земље прилично неуспешне у прилагођавању запослености у државном сектору демографским трендовима и изазовима технолошког напретка и да се то негативно одражава на квалитет услуга које држава пружа становништву. Дobar пример за то су два највећа сектора – образовање и здравство. С једне стране, оштар пад броја ђака у последњих тридесет година у развијеним земљама није био праћен смањењем броја наставника. Иако би се на први поглед могло закључити да висок број наставника по ученику може побољшати резултате, у стварности се то није десило (ПИСА тестови показали су да није дошло до унапређења знања и способности ученика). У овим случајевима, решење треба тражити у смањењу вишкова запослених заједно са рационализацијом мреже школа. Огромни изазови су, такође, пред системима здравствене заштите а они се добрим делом огледају у потреби за брзим усвајањем нових технолошких достигнућа из области медицине. Да би се технолошки напредак и новоразвијене праксе лечења заиста прелиле у боље резултате здравствене заштите и бољи квалитет живота, потребно је јачати превентивну и примарну заштиту (како би се смањила трошкова неефикасност болница), редефинисати однос између приватног и јавног здравства (увести приватну праксу тамо где анализе покажу да би она била ефикаснија) и ревидирати шему плаћања за здравствене услуге (прелази се на плаћања по учинку) – а то захтева потпуну трансформацију традиционалне мреже здравствених уставнова (отпуштања вишкова, реалокација радника, другачије поделе надлежности).

Ризици и изазови

У наредним годинама може се очекивати притисак ка већим расходима за зараде у државном сектору. Снаге које подстичу прекомерни раст зарада у државном сектору стално су присутне, и не постоји адекватна противтежа њиховом обуздавању док не дође до кризе. Прави покретачи претераног раста зарада у државном сектору су јаки синдикати и мотиви политичара, о чему је више пута било речи у претходном делу овог извештаја. У наредним годинама ће и поред ових чинилаца, додатно порастити притисак за додатним увећањем масе зарада у државном сектору. Економска теорија налаже (а искуства транзиционих земаља углавном потврђују) да фонд зарада има тенденцију раста у периодима убрзаног привредног раста и развоја, што је подстакнуто растућом тражњом становништва за квалитетнијим јавним услугама (образовање, здравство, социјална заштита, безбедност). Између осталог, у Србији се очекује интензивирање реформи јавних предузећа и окончање процеса приватизације, што би се позитивно одразило на конкурентност, а последично и стопу раста у будућности. Економски раст доводи до усложњавања структуре привреде и друштва, што захтева доношење нових закона и развој правног система, па ће оснаживање људских капацитета и очување конкурентних зарада у јавном сектору и из овог угла бити веома важно. На нешто дужи рок, може се очекивати преливање технолошког напретка с приватног на јавни сектор, па ће се јавити притисак да зараде у јавном сектору прате растући тренд зарада у приватном сектору, с циљем задржавања и привлачења кадрова. На крају, низ реформи који се најављује (реформа система образовања и здравства, оснаживање

институција, изградња капацитета за управљање процесом приступања ЕУ⁷⁶ и друго) мора се увезати с потребама фискалне одрживости – типично реформе повећавају фонд плата, па ће фискални притисак бити већи и по овом основу. Старење становништва ће се наставити, што ће такође увећати притисак на раст зарада у државном сектору. Овај тренд условиће потребу за већим обухватом становништва здравственом заштитом и већим квалитетом ових услуга, а истовремено ће бити потребно унапредити квалитет образовања у Србији. Пошто највећи трошак у јавном здравству и образовању чине управо плате, јасно је да ће већа активност у овим системима створити притисак на раст зарада. Да би се осигурало да фонд плата у државном сектору остане на путањи која не угрожава фискалну одрживост, а да истовремено дође до побољшања квалитета и доступности јавних услуга, потребно је развити системски оквир управљања издвајањима за зараде у државном сектору.

⁷⁶ Један од свежијих примера да процес приступања ЕУ повећава притисак на раст фонда зарада у државном сектору је Румунија. У периоду 2005-2008. број запослених у администрацији порастао је за 20% (добрим делом јер је, по захтевима ЕУ, дошло до оснивања неколико нових државних тела, нпр. за координацију плаћања у пољопривреди, због интеграције у систем заједничке пољопривредне политике) а порастао је и број запослених у сектору безбедности за чак 50% (један од главних узрока је испуњавање захтева за већим бројем граничних полицајаца и жандармерије прописаног од стране ЕУ). За више детаља видети студију: World Bank (2009), Romania Public Sector Pay Practices – Overall Public Sector Trends and Detailed Analysis of Local Government Contract Employees, Report No. 47755-RO.

Прилог 3. Преглед и оцена претходних анализа зарада и запослености у државном сектору Србије

Зараде и запосленост у државном сектору Србије биле су предмет и неких других анализа. Овај извештај није прва анализа система зарада и запослености у државном сектору Србије – овом темом бавиле су се и друге, домаће и стране институције. Сумирањем свега што је на овом пољу урађено у претходне две деценије ипак се стиче утисак да је објављено врло мало докумената који систематично приступају овој теми. Томе је засигурно допринело непостојање свеобухватних, детаљних и јавних података, нарочито у ранијим годинама.⁷⁷ Наиме, честа појава била су спорадична извештавања о стању у појединим сегментима (од интереса су били изоловани проблеми), док су изостајале свеобухватније и заокружене анализе. Треба поменути, ипак, да је било и неколико темељнијих студија, насталих углавном у време када је економска криза у Србији била на врхунцу. Због тога је њихов домет био прилично ограничен, а главна порука била је да се зараде и запосленост морају умањити како би се обезбедиле хитне уштеде у буџету, док је мање пажње посвећено структурним питањима (релативним паритетима зарада унутар сектора и међу њима, структури запослености по секторима и слично). Издвојили смо студију Светске банке из 2010. године, анализу Фискалног савета из 2012. године и позициони документ Министарства државне управе, објављен 2015. године.

- *Светска банка (2010)*⁷⁸ препознала је растућа издвајања за зараде у јавном сектору као кључни проблем по одрживост јавних финансија Србије. Указано је на потребу да се рационализују запосленост и зараде (елиминисање непотребних радних места уз истовремено попуњавање позиција где постоји мањак, смањивање неефикасне мреже школа и здравствених установа), увођењем правичнијег система вредновања послова (смањење броја основица, коефицијената) и успостављањем чврстог методолошког оквира који би трасирао кретање масе зарада у будућности (индексација за инфлацију и раст).
- *Фискални савет (2012)*⁷⁹ упозоравао је на изражен несклад између кретања зарада у јавном сектору у односу на продуктивност привреде и зараде у приватном сектору. Уз то, указано је на нетранспарентност и компликованост система вредновања послова у држави, као и на недостатак елементарних евиденција (о броју институција које чине државни сектор, броју запослених) због чега је контрола расхода за зараде била готово немогућа. Ови проблеми били су манифестација дубљих, десетинама година укореваних структурних слабости за које су понуђена два правца решавања: на кратак рок, замрзавање плата и отпуштање вишкова (на локалу, у здравству, образовању, јавним агенцијама), а на средњи и дуг рок спровођење дубинских реформи кључних државних система (здравства и образовања). За овај реформски правац било је неопходно израдити секторске студије и функционалне анализе.

⁷⁷ Редовно објављивање ових података засигурно би подстакло истраживаче и институције (домаће и стране) да се чешће баве овом темом.

⁷⁸ World Bank (2010), Serbia: Right-Sizing the Government Wage Bill, Report no. 54056-YF

⁷⁹ Фискални савет (2012), Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године, поглавље „Реформа система зарада и запошљавања у државном сектору“, 89-97. стр.

- *Министарство државне управе и локалне самоуправе (2015)*⁸⁰ објавило је позициони документ, којим су по први пут званично идентификовани бројни проблеми у систему зарада. Не само да су у овој студији потврђени проблеми на које се у ранијим годинама указивало, већ је постављена добра основа за њихово решавање. Документ је био свеобухватан и детаљан, због чега је и подигао очекивања о решености Владе да, након бројних неуспелих покушаја, овога пута отпочне захтевну реформу система зарада и запослености. Планови су прављени у сарадњи с ММФ-ом и уз стручну подршку Светске банке – која је требало да уради функционалне анализе и прецизну систематизацију по свим државним сегментима. Позитивно је било то што су запосленост и зараде анализирани из угла појединачних сектора (образовање, здравство, администрација, судство, полиција, одбрана) након чега је дата упоредна анализа паритета зарада и запослености (међу секторима, и за сваки сектор у односу на друге земље). Наведене су потенцијалне уштеде на зарадама за сваки сектор и указано је неке неистражене проблеме (попут лоше секторске алокације запослених, мањка капацитета у неким важним институцијама).
- *У последње две године није било нове анализе зарада у државном сектору.* Допринос овој теми у оквиру својих периодичних извештаја дали су ММФ, Светска банка и друге међународне институције. ММФ је, осим што у свакој ревизији аранжмана констатује изостанак напретка у реформи система зарада и запослености, у посебном делу Шесте ревизије аранжмана (децембар 2016) са нешто више детаља покушао да оживи дискусију о превеликим зарадама у јавном сектору у односу на приватни, као и о великим диспаритетима у висини зарада по различитим деловима јавног сектора (нпр. наведени су просвета и здравство као сектори са најнеповољнијом висином плата). Такође, (поново) је указано и на потребу за оптимизацијом запослености у крупним и осетљивим секторима (здравства, образовања, социјалне заштите, Пореске управе). Начелно, систему зарада у јавном сектору једном годишње пажњу посвећује *Европска комисија* у Извештају о напретку Србије⁸¹ – без указивања на конкретне структурне неравнотеже, из године у годину се констатује да реформа зарада није завршена. У сличном духу, *OECD* сваке године извештава о мониторингу реформе јавне администрације⁸² – указујући на неефикасно управљање кадровима, подложност система зарада политичком утицају, снажан утицај синдиката на ниво плата и запослености и слично.

⁸⁰ МДУЛС (2015), Модерна држава – рационална држава: колико, како и зашто?, Позициони документ.

⁸¹ Доступни на линку: <http://www.mei.gov.rs/eng/documents/eu-documents/annual-progress-reports-of-the-european-commission-for-serbia/> за период 2005-2016.

⁸² Нпр. OECD (2017), The Principles of Public Administration: Serbia, Monitoring report, *SIGMA papers*, November 2017.

Прилог 4. Карактеристике усвојеног кровног закона о платама у јавном сектору

Почетком 2016. године усвојен је Закон о систему плата у јавном сектору. То је системски или кровни закон – одређује оквир и опредељује принципе и неке (не све) рачунске елементе за обрачун зарада у јавном сектору. За заокружену и потпуну регулативу предвиђено је и потребно да се донесу посебни (секторски) закони и други акти (уредбе Владе, колективни уговори и слично). Секторским законима ће се различити делови јавног сектора прилагодити кровном закону и одредиће се преостали елементи неопходни за обрачун зарада.

Обухват запослених

Законом је дат широк обухват запослених на које се прописи односе. У основи, покривени су запослени на тзв. нивоу опште државе или државном сектору (на начин како је то одређено у овом извештају). Конкретно, то су запослени у администрацији и другим републичким, локалним и покрајинским органима, организацијама обавезног социјалног осигурања, запослени у здравству, образовању, полицији, војсци, агенцијама и сличним организацијама, као и државни службеници, намештеници и функционери. Нису обухваћени запослени у јавним предузећима и државним привредним друштвима, у Народној банци Србије, у јавним медијским сервисима и организацијама основаним међународним уговорима, што сматрамо одговарајућим (у складу са међународним стандардима).

Каталог радних места

Закон предвиђа израду каталога, тј. попис радних места. Свако радно место у јавном сектору у каталогу садржи назив радног места, захтевану стручну спрему, опис посла, потребно радно искуство. Функција каталога је да се се обухвате сва радна места у јавном сектору, да се она затим разврставају по матрици коефицијената и да се на тај начин одреде зараде запослених у јавном сектору. Овај процес у основи је замишљен добро, пошто се предвидело да се поступно, кроз неколико итерација, сваком радном месту у државном сектору доделе одговарајућа основица и коефицијенти – чиме би се знао тачан износ зараде коју запослени прима на месечном нивоу за своје радно место. Међутим, процес се до сада одвијао споро – каталог радних места је делимично завршен (попис радних места је окончан за све, изузев војску и полицију), док и даље није извршено додељивање коефицијената за свако радно место (што је суштински и најзахтевнији посао). Због тога су рокови за успостављање новог системског закона више пута померани – уместо да читав посао буде окончан до краја 2017. године, најновији рок је почетак 2019. године.

Платне групе и разреди

Закон даје принципе за сврставање пописаних радних места у 13 платних група. Најједноставнији послови предвиђени су за прву платну групу, а најсложенији за тринаесту платну групу. Свака платна група је додатно подељена на платне разреде (до девет платних разреда), чиме се оставља простор да се унутар једне платне групе диференцирају (у основи једнака) радна места и да се омогући напредовање кроз платну групу.⁸³ Да би се омогућило разврставање свих радних места из каталога у групе и

⁸³ Додатно су, као што ће се видети у матрици коефицијената, у сваком разреду остављен је распон коефицијента чиме се број могућих места за сврставање послова заправо вишеструко умножава: уместо 13 група по 9 разреда имамо 13 група по 9 разреда и више подразреда.

разреде, дају се, прво, описи радних група (захтеви радног места и степен образовања) и, друго, критеријуми за сврставање радног места: сложеност послова, компетентност, одговорног, аутономија у раду, пословна комуникација, нарочито ризични услови рада. Ближа (квантитативна) мерила за примену претходних критеријума утврђују се посебним законима.

Оквир 4. Изводи из Закона о систему плата запослених у јавном сектору (о платним групама, чланови 11 и 14)

„Радна места, односно звања и положаји сврставају се у 13 платних група, тако што се радно место, односно звање и положај на којем се обављају послови исте или сличне сложености, за чије обављање се захтева иста самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација, компетентност и који се обављају под истим, нарочито ризичним условима рада, сврставају у исту платну групу, у складу са општим описом платне групе и применом критеријума утврђених овим законом...

У прву платну групу разврставају се радна места нарочито са следећим захтевима:

- послови подразумевају обављање једноставних рутинских задатака, који обухватају ограничени обим јасно дефинисаних задатака уз прецизно праћење и примену основних стандардних радних процедура и упутстава;

- послови се обављају уз редован надзор и инструкције руководиоца;

- обављање ових послова подразумева остваривање контаката унутар организације на истом нивоу ради примања информација потребних за извршавање задатака;

- за обављање послова захтева се најмање завршена основна школа, односно, изузетно, додатна обука или радно искуство у извршавању једноставних техничких или административних послова...

У тринаесту платну групу разврставају се радна места нарочито са следећим захтевима:

- обављање руководећих послова који представљају највиши ниво остваривања стратешких циљева најсложенијих организација, а који подразумевају нарочито решавање веома значајних питања, често од ширег друштвеног или националног интереса, развој нових политика, поступака и процедура, као и висок ниво креативног размишљања;

- послови подразумевају одговорност за руковођење најсложенијом организацијом од стратешког интереса и значаја за државу и одговорност за координацију и надгледање рада свих њених организационих делова. На овом нивоу доносе се одлуке о стручним и стратешким организационим питањима, као и одлуке и препоруке које имају стратешки значај за државу или друштво;

- обављање послова подразумева остваривање значајног броја контаката са различитим телима и организацијама у земљи и иностранству који резултирају преузимањем обавеза за организацију и захтева изузетно развијен ниво вештина комуникације и преговарања;

- за обављање послова захтева се висок ниво стручности и радног искуства и стечено високо образовање у обиму од најмање 240 ЕСПБ, по пропису који уређује високо образовање, почев од 10. септембра 2005. године, односно на студијама у трајању од најмање четири године, по пропису који је уређивао високо образовање до 10. септембра 2005. године.“

Матрица коефицијената

Да би се (квалитативно) распоређена радна места по групама и разредима вредновала, за сваку групу и разред одређен је коефицијент и формирана је тзв. матрица коефицијената (Слика 3). Коефицијенти расту са сложеностју послова и крећу се у распону од 1,11 (прва платна група, први разред) до 8,35 (тринаеста платна група, трећи разред). Коефицијенти опредељују зараде запослених у јавном сектору јер се њима множи основица и, коначно, добија основна зарада. При томе, важно је напоменути да кровни закон препушта секторским прописима расподелу радних места у матрици коефицијената. Дакле, кровни закон описује групе и разреде и даје матрицу, а начин на

који ће се по тој матрици разврстати радна места биће утврђен посебним законима и другим актима.

Слика 3. Матрица коефицијената из (новог) Закона о систему плата запослених у јавном сектору

Матрица	Платни разреди																	
	1		2		3		4		5		6		7		8		9	
XIII	7,00	- 7,64	7,65	- 8,00	8,01	- 8,35												
XII	6,50	- 6,72	6,73	- 6,85	6,86	- 6,96												
XI	5,55	- 5,98	5,99	- 6,46	6,47	- 6,69	6,70	- 6,92	6,93	- 7,17	7,18	- 7,42	7,43	- 7,68	7,69	- 7,82	7,83	- 7,96
X	4,63	- 4,97	4,98	- 5,34	5,35	- 5,53	5,54	- 5,72	5,73	- 5,92	5,93	- 6,13	6,14	- 6,34	6,35	- 6,47	6,48	- 6,58
IX	3,86	- 4,12	4,13	- 4,41	4,42	- 4,56	4,57	- 4,72	4,73	- 4,89	4,90	- 5,06	5,07	- 5,24	5,25	- 5,34	5,35	- 5,43
VIII	3,35	- 3,57	3,58	- 3,83	3,84	- 3,96	3,97	- 4,10	4,11	- 4,24	4,25	- 4,39	4,40	- 4,55	4,56	- 4,63	4,64	- 4,71
VII	2,92	- 3,11	3,12	- 3,33	3,34	- 3,45	3,46	- 3,57	3,58	- 3,70	3,71	- 3,83	3,84	- 3,96	3,97	- 4,04	4,05	- 4,11
VI	2,43	- 2,58	2,59	- 2,75	2,76	- 2,84	2,85	- 2,94	2,95	- 3,05	3,06	- 3,15	3,16	- 3,22	3,23	- 3,27		
V	2,11	- 2,23	2,24	- 2,36	2,37	- 2,44	2,45	- 2,53	2,54	- 2,62	2,63	- 2,71	2,72	- 2,77	2,78	- 2,82		
IV	1,87	- 1,97	1,98	- 2,09	2,10	- 2,16	2,17	- 2,24	2,25	- 2,32	2,33	- 2,40	2,41	- 2,45	2,46	- 2,50		
III	1,47	- 1,54	1,55	- 1,62	1,63	- 1,67	1,68	- 1,70	1,71	- 1,73								
II	1,28	- 1,34	1,35	- 1,41	1,42	- 1,45	1,46	- 1,48	1,49	- 1,50								
I	1,11	- 1,16	1,17	- 1,22	1,23	- 1,25	1,26	- 1,28	1,29	- 1,30								

Извор: Закон о систему плата у јавном сектору

Основна плата и увећања

Законом је предвиђено да се исплаћена зарада састоји из основне плате и увећања. Основна плата одређује се множењем основице и коефицијента из матрице. Основица се одређује годишње, законом о буџету, а секторским законима могуће је да се утврди да основица буде мања (не и већа) од основице одређене на нивоу државе. Коефицијент се добија из поменуте и описане матрице. Други елемент – увећање плате – одређује се на основу: рада ноћу, рада за празнике, прековременог рада, приправности и минулог рада. За наведене елементе кровним законом утврђен је проценат увећања вредности радног сата.⁸⁴ Додатно, остављена је могућност да се посебним законима оствари увећање плате за: дежурство, руковођење (ако руковођење није већ изражено кроз коефицијент основне плате), изнад стандардне резултате рада, као и за специфичне услове рада. Процент увећања зарада на основу наведених, додатних елемената није предвиђен кровним законом.

Запослени задржава затечену плату и након примене закона, без обзира што постоји могућност да се испостави да, према новим прописима (распореду радног места у матрици), треба да прима мању плату – све док се плата коју тренутно прима не изједначи с платом коју би имао на основу примене нових прописа.

Увећања зарада у закону о јавним службама дата су на следећи начин:⁸⁵

- дежурство: увећање вредности радног сата за 26% за сваки сат дежурства
- руковођење: увећање плате за 10% за руковођење радом до 20 запослених и 15% за руковођење радом најмање 20 запослених (ако руковођење већ није вредновано коефицијентом из матрице), увећање плате за 40% за ректора

⁸⁴ Повећава се за одређени проценат вредност радног сата основне плате: за 10% за сваки сат приправности, 26% за сваки сат рада ноћу и за прековремени рад, за 110% за рад на дан празника, док се минули рад вреднује на тај начин да се плата увећава за 0,4% основне плате за сваку годину стажа.

⁸⁵ Дајемо скраћени приказ и значења појединих законских решења пошто би пуно навођење заузело много простора. Такође, додатке смо груписали у духу кровног закона, на додатке за дежурство, руковођење, резултате рада, као и за специфичне услове рада и друге околности – где смо у „друге околности“ уврстили све основе увећања које нису поименице препознате у кровном закону.

- универзитета, за 30% за проректора и декана факултета, за 20% продекана, директора института и 10% за шета катедре или студија.
- резултати рада: увећање плате до 30% за радну успешност изнад очекиване (критеријуми се утврђују другим актом)
 - посебни услови рада:
 - у здравству увећање вредности радног сата за 20% за сваки сат рада недељом, увећање коефицијента за здравствене раднике у тимовима интервентне кардиологије и пресађивања органа увећава за 20% (у односу на почетни коефицијент из матрице)
 - у образовању увећање зараде за васпитача деце са сметњама у развоју за 3% по детету, за васпитаче у развојној групи увећање зараде за 10%, за наставника у удаљеној школи увећање зараде за 8%, за запослене у установама ученичког стандарда увећање за 20% за сваки сат рада недељом, за педагошког саветника за 5-12% увећање зараде (у зависности од звања педагошког саветника)
 - у култури увећање основне плате за 5% за отежане услове рада (временски или температурни услови), за археологе у теренским истраживањима, за пројекте санације и рестаурације.
 - у социјалној заштити за старатеље штићеника увећање зараде од 2 до 4% (у зависности од броја штићеника), за директора старатеља 2-4%, за 20% за сваки сат рада недељом.
 - друге околности:
 - додатно оптерећење на послу: за додатно оптерећење на раду увећање плате за 4-10% (у зависности од броја дана додатног оптерећења током месеца);
 - стручна оспособљеност: увећање плате до 6% за запосленог који је стекао назив доктора наука (а да то није услов за радно место) и до 4% за магистра наука и специјалисту, увећање плате до 10% за пословне ментора
 - сопствени приходи: увећање плате до 30% за запослене који учествују у стицању сопствених прихода, осим за запослене у високом школству и здравственим установама за које нема ограничења процента увећања плате.

Закон о платама службеника и намештеника у органима АП и јединицама локалне самоуправе предвиђа исте проценте увећања зараде за руковођење и за додатно оптерећење на раду као закон о јавним службама. С друге стране, повећање плате за резултате рада предвиђа се намештенике, при чему се законом не одређују проценти и критеријуми већ се то оставља посебним прописима.

Закон о платама у јавним агенцијама (тј. предлог овог закона) даје могућности увећања плате до 20% на основу надстандардних резултата рада (критеријуми ће се утврдити другим актом) и увећање коефицијента (а тиме и плате) за 30% ако су испуњени сви следећи услови: радно место захтева специјалистичка знања и стручност, на тржишту се исти послови вреднују више него у јавном сектору и на тржишту постоји ограничен број квалификованих лица за тај посао (послове за увећање коефицијента утврђује Влада или локална самоуправа).

Након што је, крајем фебруара 2016. године, усвојен кровни закон, било је предвиђено да се током 2016. године усвоје закони који би прилагодили зараде у јавним службама, локалним самоуправама и аутономној покрајини, као и у јавним агенцијама, током 2017. зараде државних службеника, а у 2018. години зараде у полицији, војсци и безбедности. Тиме би практично били покривени сви предвиђени државни сектори. С планираном динамиком се каснило, па су тако тек у децембру 2017. усвојени закони о платама запослених у јавним службама и запослених у локалним самоуправама и аутономној покрајини. Сада се предвиђа да се плате преосталих запослених регулишу секторским законима током 2018. године. За већ усвојене законе, примена је предвиђена од 2019. године (Табела 12).

Табела 12. Потребни секторски закони о зарадама у јавном сектору

	Првобитни рок	Усвојен/Нови рок	Почетак примене	Запослени на које се односи
Јавне службе	1.1.2017.	Усвојен у децембру 2017.	1.1.2019.	Запослени у здравству, просвети, институцијама културе, социјалне заштите, спорта, туризма и организацијама обавезног социјалног осигурања
Локалне самоуправе	1.1.2017.	Усвојен у децембру 2017.	1.1.2019.	Службеници и намештеници у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе
Јавне агенције	1.1.2017.	Предлог закона у априлу 2018, нови рок 1.1.2019.	Вероватно 2020.	Запослени у јавним агенцијама
Државни службеници	1.1.2017.	Нови рок 1.1.2019.	Вероватно 2020.	Службеници и намештеници у министарствима, државној управи, правосуђу, посебним организацијама (Завод за статистику, Геодетски завод, и сл.)
Полиција	1.1.2018.	Нови рок 1.1.2019.	Вероватно 2020.	Полицијски службеници
Војска	1.1.2018.	Нови рок 1.1.2019.	Вероватно 2020.	Професионални припадници војске

Напомена: за судијске и тужилачке функције, као и за функционере практично не постоји обавеза доношења новог закона⁸⁶

Када је реч о каталогу радних места, сачињен је део каталога који покрива јавне службе и генеричка радна места у јавном сектору. Постоје нацрти дела каталога за радна места државних службеника и запослених у локалној самоуправи и аутономној покрајини, а нису, чак ни у радној верзији, представљени пописи радних места у полицији, војсци и за функционере (Табела 13).

Табела 13. Развој каталога радних места у јавном сектору

	Урађено/није урађено
Генеричка (типична) радна места	Урађено
Јавне службе	Урађено
Државни службеници и посебне организације	Нацрт
Локална самоуправа	Нацрт
Полиција	Није урађено
Војска	Није урађено
Функционери	Није урађено

У до сада састављеном каталогу има пописаних око 1.000 радних места, а коначан број ће зависити од додатих радних места када се попис буде комплетирао.⁸⁷ У неколико група представљена су генеричка (типична, општа) радна места: правни, кадровски и административни послови; финансијски и рачуноводствени послови, послови јавних набавки и комерцијале; послови информационих система и технологија; послови инвестиционог и техничког одржавања, безбедности и заштите; послови транспорта и логистике; послови услужних делатности. Затим су издвојена специфична радна места у здравству, култури и информисању, организацијама обавезног социјалног осигурања, просвети, социјалној заштити, спорту, државној управи (на свим нивоима власти), положаји у посебним организацијама, правосудним органима.

На Слици 4. дат је пример једног радног места из групе правних, кадровских и административних послова. Могу се видети принципи предвиђених радних места: опис посла, стручна спрема за то радно место, потребно додатно знање и радно искуство. Пошто је реч о генеричком радном месту, јасно се уочава довољан простор да се на овом радном месту (записничар) предвиде запослени с таквим послом у читавом јавном сектору, без непотребног додавања новог радног места у органима који до сада нису приложили своје каталоге. Другим речима, и на општем нивоу, важно је да се, колико је год то могуће, број радних места уклопи у до сада пописане позиције у каталогу – то је кључно за додељивање једнаког коефицијента из матрице за иста радна места и примену прокламованог принципа „једнака плата за једнаки рад“.

⁸⁶ Запослени који су изабрани, именовани или постављени у државном органу (премијер, председник државе, министар, државни секретари), аутономној покрајини или локалној самоуправи (сви побројани су функционери) делимично су или потпуно изузети од примена општег закона у делу одређивања плате - коефицијент се може одредити посебним законом. Додатно, за судије, тужиоце, лица којима се плата одређује према плати судија и за функционере у независним институцијама којима је зарада утврђена посебним законом, цела плата (и основица и коефицијенти) може бити одређени посебним законом и другим прописом.

⁸⁷ Каталог и информације се могу преузети са интернет странице Министарства државне управе и локалне самоуправе (<http://www.mduls.gov.rs/katalozi-radnih-mesta.php>).

Слика 4. Пример генеричког радног места из каталога

Назив радног места	ЗАПИСНИЧАР
Општи / типични опис посла	<ul style="list-style-type: none"> - израђује документа по усменом диктату, прави стенографске записе и преноси исте у писани облик, стара се о квалитету, обликовању и штампању текста; - преноси снимљене записе у писана документа; - ажурира податке у одговарајућим базама; - пружа техничку подршку и прикупља и припрема документацију из делокруга свог рада, формира списе предмета; - води прописане евиденције; - пружа подршку припреми и одржавању састанака и води записнике на састанку; - врши обједињавање података и техничку обраду извештаја и анализа.
Стручна спрема / образовање	- средње образовање.
Додатна знања / испити / радно искуство	<ul style="list-style-type: none"> - положен испит за дактилографа класа А1; - знање рада на рачунару.

Извор: Каталог радних места, МДУЛС