



*Држава постоји у корист доброг живота
грађана, а не само у корист живота.*

Аристотел

СА МАЊЕ

Модерна држава

МОЖЕМО ВИШЕ

рационална држава



МОДЕРНА ДРЖАВА
-РАЦИОНАЛНА ДРЖАВА

АНАЛИЗА ЈАВНЕ УПРАВЕ



РЕПУБЛИКА СРБИЈА

В Л А Д А

Министарство државне
управе и локалне
самоуправе

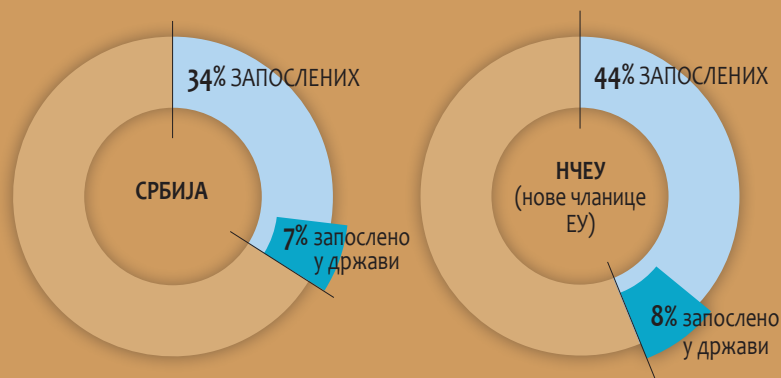
Мај 2015

Министарство државне управе и локалне самоуправе направило је инвентар којим је држава по први пут сагледана у целисти!



ШТА СМО У ОВОМ ПРОЦЕСУ ЗАКЉУЧИЛИ?

- Штеде грађани Србије, ред је да штеди и држава! Трошимо на запослене у држави преко својих могућности.
- Трошење на запослене је високо - запошљавамо много људи и много трошимо у просеку на сваког од њих. Ипак, вишак запослених у држави је мањи него што се мислило.
- Има простора да се смање трошкови рада а да ипак битно унапредимо квалитет јавних услуга...
- ... јер запослени нису увек тамо где је највише потребе - мало људи носи терет већине посла. Сем тога - старе послове треба да заменимо новим и битнијим за развој Србије и ЕУ интеграције.
- Модернизацијом се трошење на запослене у држави замењује програмима који непосредно користе грађанима и подстичу привредни раст! Модернизација и штедња стварају простор за више инвестиција и програме привредног и друштвеног развоја.
- Модернизација може да укључи и пребацивање дела послова из државе на приватни сектор - а тиме унапређујемо квалитет услуга, смањујемо трошкове грађана и даље развијамо приватну иницијативу.
- За уштеде уз већу делотворност потребно је и да онај који одговара за резултат, одговара и за финансије. Не може „ауто мој, а бензин твој“...



ШТА МОРАМО ДА УРАДИМО?

- Требају нам бољи резултати, а не преламање преко колена мора се променити начин рада и однос према послу и одговорности!
- Није лако мењати начин рада, потребно је време и ангажовање свих нас да се визија промена и оствари.
- Део трошкова може се смањити једноставним повећањем дисциплине и праведности у зарадама, као и поштенијим оцењивањем шта вреди сваки посао. А то ће нам највише обезбедити нови Закон о платама!
- Дубинске функционалне анализе у приоритетним областима су већ отпочеле. Први резултати ће бити спремни за буџетски циклус за 2016. годину, а системске реформе ће се реализовати сукцесивно у наредне три године.
- Бољом организацијом посла и модернизацијом начина рада:
- Учинићемо да се уради оно о чему се дуго само причало: да држава постане истински сервис грађанима
- Отклонимо преклапања функција и укинути непотребне процедуре у министарствима, агенцијама, локалној самоуправи и установама, затим ћемо их допунити новим, модерним пословима и ефикасним, на савременим технологијама базираним услугама
- Унапредимо мреже установа (здравство, школо и социјална заштита) и распоредити запослене тамо где су најпотребнији и ради бољег квалитета услуга
- Где год је могуће, финансирање установа везати за обим и вредност услуга а не за број запослених.
- Боље ћемо распоредити надлежности између ЈЛС и републичке владе, како би одговорност за резултате и за трошкове биле на истом месту.
- Веће укључивање приватног сектора у пружању јавних услуга.
- Поједноставићемо процедуре и проширити и продубити употребу ИКТ



1. БРОЈ ЗАПОСЛЕНИХ

Укупан број запослених на неодређено и одређено време у држави (без јавних предузећа) у децембру 2014. године износио је 500.538. То није много кад се узме уобичајено мерило - броју запослених у држави на 100 становника - 7 у Србији, испод просека НЧЕУ (8,0) или ЕУ28 (7,2). Међутим, нема довољно запослених у привреди да то издржавају - у Србији је само 34,2% становништва запослено, у поређењу са 43,7% у НЧЕУ, или 45,2% у ЕУ.

500.538

запослених на у јавној
управи у децембру
2014. године

2. СТРУКТУРА ТРОШКОВА ДРЖАВЕ

Проблем је нарочито озбиљан, јер је и поред веома високих укупних расхода државе (47,4% БДП-а, у поређењу са, рецимо, 41% БДП-а у НЧЕУ) због високих трошкова пензија, других социјалних давања и камата, остаје нам мање за инвестиције и програмске трошкове који директно користе привреду и грађанима.

Смањење зарада је било значајно, али плате су и даље високе.

	Јавни расходи (% БДП)	Расходи за зараде (% БДП)	Запослени у сектору државе (% броја становника)	Укупно запослени (% броја становника)	Запослени у сектору државе (% укупно запослених)	Просечан годишњи трошак зараде (у односу на БДП по глави становника)
СРБИЈА	47,4	12,0	7,0	34,2	20,3	1,7
СРБИЈА (након смањења плата)	46,4	11,0	7,0	34,2	20,3	1,6
Македонија	35,5	6,0	5,7	35,0	16,3	1,1
Буг, Рум, Хрв	39,4	9,6	7,0	41,7	16,8	1,5
НЧЕУ **	41,0	9,5	8,0	43,7	18,6	1,3
ЕУ 28	49,3	10,7	7,2	45,2	15,8	1,5
Скандинавске земље	52,9	15,2	15,4	54,4	28,1	1

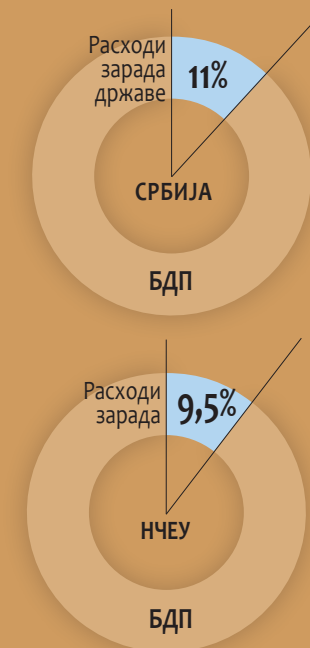
Однос просечног годишњег трошка зарада и БДП по глави становника мери колике су зараде у држави у поређењу са могућностима

** нове чланице ЕУ

Извор: Србија (МФ, РЗС, процене аутора), друге земље (Еуростат, Лаборста)

3. РАСХОДИ ЗАРАДА¹

Расходи зарада опште државе, гледају се у односу на БДП, јер он омеђује могућности трошења, а у Србији су и после смањења плата (11% БДП-а) виши него у новим чланицама ЕУ (9,5%), са којима треба да се поредимо. Виши су него што прописују наша законом прописана фискална правила (9,5%)



¹ Због међународне упоредивости, трошкови зарада у овој брошури приказани су по тзв. БРУТО 2 принципу. У Фискалној стратегији РС и документима са ММФ приказано је по БРУТО1 принципу (близу 2% ниже)

4. ПРОСЕЧАН ТРОШАК ПО ЗАПОСЛЕНОМ

4



Још већи проблем су високи трошкови по запосленом-после смањења плата 1,57 пута су већи од БДП по глави становника, док је тај однос у НЧЕУ 1,29 или у Македонији само 1,05. Ови су трошкови тесно повезани са лошом структуром запослених—неки запослени носе посао, а за неке га нема доста, или нема квалификованих или средстава да се раде потребни посло-

ви. Уз финансијску недисциплину, то увећава трошкове запослених, иако основне плате више нису превисоке. Плаћају се и зарађене и незарађене надокнаде и додаци и непотпун рад, а мање вредни послови воде се и плаћају као да су нешто више. Све то ће да се поправи применом новог Закона о платама, а нарочито јер је прати реорганизација.

Уместо да се унапред бринемо, боље је да унапред размишљамо и планирамо.

Винстон Черчил

Постоји изразита неравномерност у величини сектора, а самим тим и у простору за уштеде, али прилике за модернизацију, реорганизацију и унапређење рада су велике и присутне у свима. Тон дају два далеко највећа сектора – образовање и здравство, на које отпада више од половине трошкова рада (сваки са по 3% БДП-а) и 3/5 запослених. 15% запослених само у та два сектора приближно је исти број запослених као целокупна републичка администрација са свим агенцијама.

Ресорна структура трошкова и број радних места у сектору државе: Србија, упоредно са новим чланицама ЕУ (НЧЕУ)

Ресори ⁰	Број радних места (неодређено и одређено) ¹	Расходи за зараде (% БДП-а) ²		Просечни трошак запосленог (мил РСД) ³
		Србија	НЧЕУ	
Државни сектор	491.133 ⁴	11,0	9,5	0,87
Образовање	177.171	3,0	3,0	0,754
Од чега: Високо образовање	23.100	0,6	0,6	1,08
Здравство	128.429	3,0	1,5	0,90
Јавни ред и мир	102.660	2,9	2,0	1,10
Администрација (део републичке и локалне) ⁵	41.928	1,1	1,3	1,00
Остало ⁶	40.945	0,8	1,4	0,71

0 - Ресори су дефинисани по СоFoG класификацији ради упоредивости са међународним подацима, и не поклапају се у потпуности са дефиницијама уобичајеним у српској пракси.

1 - Број радних места се односи на директне и индиректне кориснике буџета државе и приказано је стање за децембар 2014. године. Број радних места већи је од броја запослених за око 4%, јер поједини запослени обављају више послова. Тај феномен је најизраженији у образовању, у којем је 177.171 запослених еквивалентно бројци од 155.000 запослених који раде са пуним радним временом.

2 - Процењено стање након смањења зарада за 10%

3 - Годишња бруто 2 зарада

4 - Просечна зарада у образовању је приказана

као количник укупних расхода за зараде у том сектору и броја запослених сведених на број оних који раде пуно радно време (155.000). На тај начин, креирана је реалнија слика о висини зарада у сектору образовања.

5 - Укључује само део републичке управе, по међународној класификацији, и локалну управу. Укупна републичка администрација како је схвата Закон о максималном броју запослених у републичкој администрацији (27.887) плус управе у ЈЛС (26.932), плус све агенције изван Владе, заводи и независна тела (5.881) заједно броје 60.700 запослених на одређено и неодређено време.

6 - Социјална заштита, Економски послови, Заштита животне средине, Послови становања, Рекреација, култура и религија.

ОБРАЗОВАЊЕ: РЕАЛНА ОГРАНИЧЕЊА

Од основног и средњег образовања се „очекују“ велике уштеде због смањеног броја деце и ђака у протеклим деценијама, спајањем

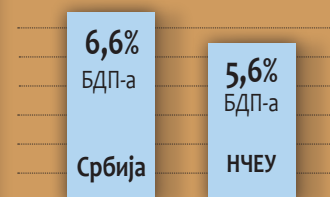
одељења и школа. Ипак, простори за уштеде у том погледу су ограниченији од очекивања: трошкови рада у образовању су данас на нивоу НЧЕУ, Србија тек почиње да напушта двосменски рад у школама, а просечна величина одељења је још увек међу највећим у Европи. У сваком другом погледу, „технологија рада“, без суштинске промене наставног програма је фиксна — зна се колико часова је потребно и колика је норма сваког наставника. Велики број запослених у основном и средњем образовању одражава расцепканост градива, као и велики удео запослености на мање од пуног радног времена - међународно поређење броја запослених у образовању не указује на велики број наставника кад се гледа ефективно радно време. Упутно је размотрити промену расцепканог и врло нефлексибилног наставног програма, како ради смањивања трошкова још више ради повећања квалитет резултата.

Конечно, број запослених у приказаној табели одражава све запослене на државним универзитетима, чак и оне финансиране из сопствених прихода. То не би био случај када би аутономију државних универзитета пратила и примерена аутономија финансирања. У том случају, плате се не би плаћале из буџета, али би се и износ државног финансирања морао одређивати на основу потреба за кадровима који се образују.

ЗДРАВСТВО: ВЕЛИК ДРЖАВНИ СЕКТОР И НЕРАЗВИЈЕН ПРИВАТНИ, ВИСОКЕ РАСХОДЕ НЕ ПРАТЕ РЕЗУЛТАТИ

Трошкови запослених у државном здравству у БДП-у међу највишим су у Европи (изван Скандинавских земаља) и 1,5 процентни поен БДП-а су виши од просека нових чланица ЕУ. То је стога што је број запослених у државном здравству релативно висок, а у приватном је неуобичајено мали,

Србија је међу земљама које највише издвајају из свог БДПа на здравље



Расходи за зараде у образовању

Процент БДПа/2014.

3,2% БДП-а

3% БДП-а

ЕУ

Србија

тако да је укупан број здравствених радника на 100 становника у линији са упоредним земљама. Број немедицинског особља у државном здравству, пак, по свему судећи, је веома висок (24%), али и неравномерно распоређен међу здравственим установама. Дуге редове у здравству



објашњава врло неуједначена структура запослених, при чему постоје вишкови и мањкови одређених медицинских профила, укупно гледано, али и у појединачним институцијама.

Влада већ спроводи мере које треба значајно да допринесу унапређењу квалитета услуга и смањењу трошкова у здравству, али захтевају постепен и постојан напор у средњем року. Најпре, припремају се измене закона које ће омогућити плаћање из државног осигурања за услуге пружене у приватном сектору, што ће омогућити раст и јачање легалног приватног сектора. Убрзано се ради на успостављању информатичког система који ће омогућити детаљан увид у трошкове свих здравствених институција. На тај начин ће се обесхрабрити приватан рад у време ангажовања у државном сектору, охрабрити прелазак појединаца у легалан приватан сектор и створити простор за ангажовање дефицитарних кадрова. Разматрају се и начини да се блискије повеже финансирање здравствених институција са обимом и вредношћу пружених услуга.

ПОЛИЦИЈА И ПРАВОСУЂЕ: ВИСОКИ СТРУКТУРНО УСЛОВЉЕНИ РАСХОДИ

Значајнијег простора за уштеду има још у унутрашњим пословима и правосуђу у којима су и трошкови запослених у БДПу, и број запослених на 100 становника веома високи у поређењу се новим чланицама ЕУ и самом ЕУ. Високи трошкови и број запослених у та два сектора су карактеристични за цео регион бивше Југославије што нам говори да су у питању структурне карактеристике која се морају боље разумети и системски мењати.

Министарство унутрашњих послова Србије већ смањује трошкове запослених и ради на новом закону којим се прецизније дефинишу послови и појам полицијских службеника, што ће проширити број службеника на које ће се примењивати статус државног службеника, а то пак, битно смањити трошкове по запосленом. Раде се и функционалне анализе које ће тачније указати на могуће вишкове запослених, али се не очекује свођење броја запослених на европске стандарде све до потпуне стабилизације региона.

Функционална анализа правосуђа, коју је реализовала Светска банка у 2014. години, указује на низ фактора који указују на потребу за проактивнијим управљањем трошковима судства и пропратног правосудног особља, како би се отклонили истовремено и вишкови и неравномерности у структури запослених. На пример, битан фактор нерационалности је неравномеран територијални распоред запослених, који није пратио демографске економске промене кроз време. (Њега проналазимо и у анализама за ЈЛС, здравство и просвету.)

ДРЖАВНА УПРАВА: ВЕЋА ЕФИКАСНОСТ И КВАЛИТЕТ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Упоредни показатељи показују да централна администрација није предимензионирана као што се веровало, али има врло лошу структуру. У њој постоје и битни вишкови, и мањак, нарочито везано за послове потребне на путу интеграције у ЕУ. То делом објашњава недостатак капацитета који као грађани сви осећамо.

Уштеде су могуће и потребне, али нам предстоји реорганизација и замена не-одговарајућих профила новим, као и повећање запошљавања у неким пословима, као што су инспекцијски надзор и ЕУ интеграције. Државна управа би требало да буде реформисана кроз унапређење ефикасности, управљивости и квалитета јавних политика, а у правцу већих уштеда. Постоји и потреба за променом приоритета када су у питању кадрови везани за доношење јавних политика: процена је да је мање од 5% запослених ангажовано на пословима који се тичу стратешког планирања, развоја јавних политика, креирању норми и стандарда, и управљања квалитетом.

Потребно је консолидовати систем државне управе укључивањем агенција које, иако не велике по броју запослених, ипак често представљају нерационални вид организације послова. Консолидацијом портфолија ресорних министарстава она ће поново преузети улогу и одговорност над креирањем и координацијом целокупних јавних политика у њиховој надлежности. У плану је измена правног оквира којим би се уредила типологија агенција (и увели јасни критеријуми за одређивање форми организације послова које оне треба да врше) што ће довести до веће дисциплине и бољег система рачунополагања.

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА: ПРОСТОР ЗА УШТЕДУ

У систему локалне самоуправе постоји велики простор за уштеду, а вишкови су значајни, што је утврђено како на основу поређења броја запослених међу општинама у Србији, тако и у односу на (комотну) норму прописану Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији из 2009. Свођењем броја запослених у јединицама локалне самоуправе које су изнад садашњих законом прописаних норми о четири запослена на 1.000 становника, на прописани ниво произвела би се уштеда од око 10% у броју запослених.

У наредном периоду потребно је рационализовати запосленост и у јавним



предузећима на локалу. Кад се јавна предузећа додају запосленима у управи и установама, рационализација ће се заснивати на поређењима у односу на 20% најрационалнијих, који неће морати да смањују запосленост и који ће лакше добити сагласност да повећавају запосленост у наредном периоду. Преостале јединице локалне самоуправе морају да постепено смање број запослених на норму 20% најрационалнијих у току наредних три до пет година, уколико увођење оптималних модела организације у будућности не буду налагала другачије.

Чак 62 јединице локалне самоуправе имају преко 20% запослених по становнику више него 20% најрационалнијих општина. Те општине ће морати да уложе највећи труд да би достигле 20% најрационалнијих, али ће за то добити и више времена.

ОДБРАНА: ВЕЋ СПРОВЕДЕНА РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА, ОДРЖАТИ ДЕЛОТВОРНОСТ

Трошкови сектора одбране износе 1.5% БДП-а, што Србију сврстава испод трошкова високоразвијених европских земаља, а изнад просека НЧЕУ. Србија троши 0.8% БДП-а на зараде у сектору одбране. Ресор одбране је једини претрпео озбиљну рационализацију у току протекле деценије.

Даље смањење броја запослених би могло да смањи капацитет деловања и захтевало би промену доктрине.

ОРГАНИЗАЦИЈЕ ОБАВЕЗНОГ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА (ООСО) ПОТЕНЦИЈАЛ ЗА ВЕЋУ ДЕЛОТВОРНОСТ

Кроз те организације „пролази“ близу 45% укупних расхода трошкова.

Међународна поређења, као и анализа једне од организација, упућују на закључак да је вероватно могуће веома значајно смањење трошкова зарада ООСО, као и повећање ефикасности и делотворности, али су укупне уштеде скромне јер је реч о малом укупном броју запослених (7,975).

Организације социјалног осигурања врше послове које се базирају на процесима који се могу рационализовати и чија се ефикасност може знатно повећати – како путем редизајна процеса, тако и увођењем ИКТ. НСЗ, као и ПИО и РФЗО, имају врло екстензивну територијалну организацију са великим бројем филијала и још већим бројем хијерхијских новова, а тиме и руководећих радних места.

Унапређења процедура, увођења савремених механизма управљања, редизајна услуга и коришћење модерних технологија омогућиле би да се и са мање територијалних органака пружи и бољи и квалитетнији и ефикаснији резултати. Реорганизацијом која би укључила, између осталог и креирање регионалних центара уместо локалних филијала, могле би се постићи знатне уштеде и унапредити пословање.



**АКО ГРАЂАНИ И ПРИВРЕДА НА
КРАЈУ ДАНА НЕ ОСЕТЕ БОЉИТАК,
ПОСАО НИЈЕ УРАЂЕН.**