



Република Србија
Министарство државне управе и локалне самоуправе

Позициони документ

Београд
мај, 2015.

Садржај

1. РЕЗИМЕ.....	8
2. УВОД.....	11
3. ТРОШКОВИ ЗАРАДА НА НИВОУ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У СРБИЈИ - УПОРЕДНА ПЕРСПЕКТИВА.....	13
3.1. Трошкови зарада у укупним трошковима државе	14
3.2. Структура трошкова зарада.....	16
3.2.1. Број запослених.....	17
3.2.2. Просечна зарада	19
3.3. Потенцијал за уштеду по основним функцијама опште државе	20
4. ОКВИРИ МОДЕРНИЗАЦИЈЕ.....	25
5. ЗАКЉУЧАК.....	31

Скраћенице

АП	Аутономна покрајина
БДП	Бруто домаћи производ
БУТ	Бугарска
CoFoG	Classification of the Functions of Government
ЧЕШ	Чешка
ЕСТ	Естонија
ЕУ	Европска унија
ФСОВО	Фонд за социјално осигурање војних осигураника
FTE	Full-time equivalent
ХРВ	Хрватска
ИКТ	Информационо-комуникационе технологије
ЈП	Јавно предузеће
ЛЕТ	Летонија
ЛИТ	Литванија
МАЂ	Мађарска
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
МФ	Министарство финансија
ММФ	Међународни монетарни фонд
НБС	Народна банка Србије
НЧЕУ	Нове чланице Европске уније
НСЗ	Национална служба за запошљавање
ОЕСД	Organisation for Economic Co-operation and Development
ООСО	Организације обавезног социјалног осигурања
ПОЉ	Пољска
РФПИО	Републички фонд за пензионо и инвалидско осигурање
РФЗО	Републички фонд за здравствено осигурање
РУМ	Румунија
РЗС	Републички завод за статистику
СЛК	Словачка
СЛО	Словенија
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
WHO	World Health Organization

Речник појмова

Назив	Опис/дефиниција	Да ли постоји или не у правном систему?	Одговарајући израз на енглеском
Јавни сектор	Јавни сектор је део националне економије који обухвата општи ниво државе, као и предузећа под контролом државе (јавна предузећа) која се примарно баве комерцијалним активностима	Да. Закон о буџетском систему	Public sector
Општи ниво државе / општа држава / држава	Општи ниво државе (општа држава и држава се у документу сматрају синонимима) обухвата све субјекте који су одговорни за пружање, претежно, нетржишних услуга и прерасподелу дохотка и богатства на свим нивоима државе; обухвата буџет Републике Србије, буџете локалних власти, ванбуџетске фондове, укључујући и фондове социјалног осигурања на свим нивоима власти, као и нетржишне и непрофитне институције које су контролисане и финансиране од стране државе на свим нивоима власти.	Да. Закон о буџетском систему	General government
Јавна управа	За потребе овог документа, под јавном управом се сматра следеће: државна управа и јавне агенције, организације обавезног социјалног осигурања, установе, органи покрајинске аутономије, и органи јединица локалне самоуправе.	Не. Спомиње се у Стратегији РЈУ	Public administration
Администрација	Републичку администрацију чине запослени у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање.	Да. Закон о максималном броју запослених у републичкој администрацији	Administration.
	Локална администрација дефинисана је као органи јединица локалне самоуправе (укључујући и органе градских општина), установе које се финансирају из буџета (осим установа у области образовања, здравства и предшколских установа), привредна друштва и другим облицима организовања чији је једини оснивач јединица локалне самоуправе (осим јавних предузећа), а који се финансирају из буџета.	Да. Закон о максималном броју запослених у локалној администрацији	
Државна управа / Органи државне управе	Државна управа је део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и	Да. Закон о државној управи	State administration (али се често

	дужности Републике Србије. Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације.		<i>преводи и као Public administration)</i>
Агенције	Под функционалним називом агенције у овом документу се сматрају јавне агенције, органи у саставу министарстава, и посебне организације.		
Јавна агенција	Јавна агенција је организација која се оснива за развојне (састоје се од подстицања и усмеравања развоја у областима из делокруга јавне агенције, додељивања и распоређивања финансијских подстицаја и других развојних средстава, предузимања мера на које је јавна агенција овлашћена посебним законом и од других послова одређених актом о оснивању јавне агенције сагласно посебном закону), стручне или регулаторне послове од општег интереса (регулаторни послови јавне агенције састоје се у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе).	Да. Закон о јавним агенцијама	Public agency (али је ширег обухвата од концепта/ назива на српском)
Орган у саставу	Орган у саставу министарства се образује за извршне односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Врсте органа у саставу су управе (за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове), инспекторати (за инспекцијске и с њима повезане стручне послове) и дирекције (за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду)	Да. Закон о државној управи	„Organ within ministry“; Ministerial agency; Subordinated body
Посебна организација	Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу. Врсте посебних организација су секретаријати (за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове) и заводи (за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове), а законом се могу образовати и посебне организације с друкчијим називом.	Да. Закон о државној управи	„Special organization“; Government agency

(Независно) регулаторно тело (орган)	У принципу, односи си се на органе или организације које су у потпуности независне од извршне власти.	Не.	Independent regulatory body
Установа	Установа је врста јавне службе које се оснива ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у областима: образовања, здравствене заштите, социјалне заштите, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, и здравствене заштите животиња.	Да. Закон о јавним службама	„Public service“ organization „Service delivery institution“
Локална самоуправа	Локална самоуправа је право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво	Закон о локалној самоуправи	Local self-government / Local administration
Оптимизација	Процес унапређивања послова, процеса, дизајна итд. до мере у којој они постају максимално функционални или делотворни. У контексту овог документа се односи на укупан процес реформе и модернизације који ставља фокус на структурне, системске промене организације, функција, управљања и кадрова. Дели се на фазу рационализације и фазу реорганизације.	Не.	Optimization / Rightsizing
Рационализација	У контексту овог документа: прва фаза оптимизације у којој се уштеде на кратак рок очекују без већих функционалних, организационих и структурних промена.	Не.	Rationalization / Downsizing
Реорганизација	Односи се на промену организације у смислу структуре, послова и функција, ресурса, управљачких система, унутрашњих и спољних односа, пословних процеса, итд. У контексту овог документа односи се на другу фазу оптимизације тј. фокус на функционалне, организационе и структурне промене.	Не.	Reorganization

Важне методолошке напомене

Методологија коришћена у овом документу ставља акценат на међународну упоредивост података. Из тог разлога, подаци одступају од оних у званичним документима који се односе само на Републику Србију. Сврха овог документа јесте стварање слике о димензијама, специфичностима и простору за модернизацију најбитнијих функција државе, те су подаци првенствено инфомративног карактера.

Број запослених у овом документу може да одступа од бројева који се појављују у другим анализама и проценама из следећих разлога:

- Извор података. Као примарни извор података коришћен је Регистар запослених, изабраних, постављених и ангажованих лица у јавном сектору који води Управа за трезор Министарства финансија (у даљем тексту: Регистар запослених). Због нередовности и некомплетности у самоизвештавању корисника на ком се овај регистар заснива, као допунски извор коришћени су подаци Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“. Нису коришћени подаци самих министарстава, нити Централног регистра обавезног социјалног осигурања, који су у другим анализама коришћени ради што веће поузданости података.

- Тип радног односа. У анализу су укључени само запослени на неодређено и запослени на одређено време, јер се расходи за зараде буџета РС односе искључиво на те категорије. Из тог разлога, лица ангажована уговором о привременим и повременим пословима, уговором о делу и/или преко задруге, нису предмет анализе у овом документу.

- Запослени који обављају више послова. У анализи је посматран број ангажовања, а не број људи (јединствених матичних бројева). Број ангажовања је за око 5% већи од броја људи, што значи да око 5% запослених у општој држави обавља више од једног плаћеног посла у истој. У образовању је то посебно изражено, јер око 15.000 људи ради у више од једне школе са делом свог радног времена.

- Структура. Ради постизања међународне упоредивости и упаривања са расходима за зараде, број запослених је приказан према функционалној класификацији. Стога је, примера ради, у сектор образовања укључено и предшколско образовање, без обзира на то што се оно финансира из буџета локалних самоуправа. Такође, могуће је да поједини органи, који по надлежности потпадају под једно министарство, а функцијом под друго, не буду сврстани у своју уобичајену категорију (нпр. Управа за ветерину је орган у саставу Министарства пољопривреде и заштите животне средине, али је функција тог органа у буџету дефинисана под сектором здравства).

- Обухват институција. У самом документу, појављују се два различита сумарна броја запослених: први, већи број, односи се на целокупну општу државу, без обзира на

који начин се припадајуће институције финансирају. Други, мањи број, односи се искључиво на институције које су део опште државе, а које су директни или индиректни корисници буџета опште државе. Први, већи број, служи за посматрање укупне запослености у општој држави, а други, мањи, ставља у однос расходе за зараде са оним бројем запослених који те зараде и примају.

Расходи за зараде у овом документу се разликују од расхода за зараде у другим анализама из два разлога:

- Бруто 2 принцип. Расходи за зараде су рачунати по бруто 2 принципу, који укључује и доприносе које држава плаћа као послодавац, за разлику од бруто 1 принципа који се користи у Фискалној стратегији РС и аранжману са ММФ-ом (око 2% нижи).
- Сопствени приходи. Расходи за зараде у овом документу су виши од расхода за зараде који се могу видети у консолидованом билансу државе, јер укључују и зараде исплаћиване из сопствених прихода институција.

За друге земље, подаци о броју запослених су обезбеђени преко Лаборста, а расходи за зараде преко Еуростата. С обзиром да је у оваквим изворима података могуће да на нивоу појединачних земаља постоје грешке, поређења у овом документу су вршена са просецима *група* земаља.

Модерна држава – рационална држава:

Колико, како и зашто?

1. РЕЗИМЕ

Овај позициони документ представља резултат низа анализа које Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) спроводи од октобра 2014. године, с циљем да одговори на хитну потребу консолидације јавних финансија, и то првенствено кроз смањење трошкова рада.

Смањивање трошкова рада је Србији потребно не само ради фискалне консолидације, већ и зато што је то начин да се убрза економски раст, конкурентност и запошљавање у привреди. Само тако се може направити простор за инвестиције и модернизацију начина рада јавне управе, што непосредно доводи до већег запошљавања кроз повећано пружање услуга држави од стране привреде. Српске финансије су већ деценијама преоптерећене превеликим укупним трошковима државе, али је још већи проблем њихова веома лоша структура – док су инвестиције и програмски трошкови неуобичајено мали, социјална давања (нарочито пензије) и камате су веома високи и не могу се много смањивати. Трошкови зарада, пак, чине скоро четвртину укупних трошкова државе и представљају нефлексибилан, а често и неефикасан начин да се обезбеде потребе привреде и грађана у сфери јавних услуга. Ови трошкови су у Србији за 1,5 процентних поена бруто домаћег производа (БДП) већи од просека нових чланица Европске уније (НЧЕУ).

Наш главни закључак, на основу којег се креира нова стратешка оријентација реформе јавне управе, јесте да **постоји значајан потенцијал да се бољом дисциплином и организацијом посла, као и модернизацијом начина рада, трошкови рада смање, а флексибилност рада и учинак државе повећају.** Штавише, нови начин рада директно би подстакао раст производње и конкурентност приватног сектора. **Са мање се и те како може постићи више** – под условом да се организација посла и структура запослених боље и систематичније прилагођавају циљевима посла.

Не чини се неопходно, а ни препоручљиво, да се број запослених смањује за по 5% у свакој од наредне три године, као што то тренутно предвиђа Фискална стратегија за 2015-2017. С једне стране, поред смањења укупног броја запослених, постоји и простор за додатно смањење просечног трошка по запосленом без додатног смањења плата. С друге стране, иако је укупан број запослених у општој држави у Србији већи од одрживог, он је и веома неравномерно распоређен, тако да поред вишкова, постоје и изразити мањкови, који се морају попунити како би се држава оспособила да пружа неопходне услуге грађанима. подршку привредном опоравку земље и европске интеграције.

Иако је смањење зарада у јавном сектору у октобру 2014. године имало снажан ефекат на усклађивање плата са платама у приватном сектору, просечан трошак по запосленом мерен у односу на БДП по глави становника још увек је доста виши од

упоредних земаља (20% виши у односу на просек НЧЕУ). **Додатно смањење просечних трошкова по запосленом је потребно, и могуће, пре свега кроз јачање финансијске дисциплине и кроз боље усклађивање зарада са потребама посла** – за шта је неопходна темељна припрема и спровођење новог Закона о платама и другим примањима у јавној управи (радни назив закона; у даљем тексту: Закон о платама). Смањивању просечних трошкова допринеће и процес оптимизације опште државе, пре свега тако што ће се смањити инфлација руководилачких радних места и време које запослени са вишим квалификацијама проводе на мање сложеним пословима.

Супротно очекивањима јавности, **број запослених на нивоу опште државе по становнику у Србији спада међу мање у Европи** (7 запослених на 100 становника, наспрам просека НЧЕУ који износи 8), а кад се узме у обзир колико је степен у којој су функције државе пренете на приватни сектор у Србији нижи од упоредивих земаља, онда је изразито мали. У поређењу са упоредивим земљама (пре свега НЧЕУ), већи број запослених по становнику и битно веће учешће трошкова зарада у БДП-у Србија има у сектору здравства, унутрашње безбедности, правосуђа и у мањој мери одбране, док у свим другим секторима има мање или знатно мање и запослених и трошкова. С обзиром на то да здравство и образовање заједно чине преко пола трошкова зарада и 3/5 укупног број запослених, ови сектори дају тон налазима, и постављају оквире могућих уштеда. У здравству на пример, поред очигледних вишкова, постоје и све осетливији мањкови, те озбиљнија смањења укупног броја запослених могу да се остваре углавном само ако се повећа број запослених у приватном здравству. С друге стране, образовање нема великих простора за уштеду у броју запослених, с обзиром да је њихов број тачно задат бројем одељења и школа, а да по питању броја ђака по одељењу и сменског рада у школама, Србија тек сада почиње да се приближава европским стандардима.

Супротан очекивањима јавности је и налаз да је **републичка администрација¹ изразито мања у Србији у поређењу са упоредивим земљама**. Директна поређења нису могућа, али је налаз неспоран, с обзиром да се могу мерити агрегати који укључују сегменте са проверено великим вишковима (као што су лако „мерљиви“ вишкови на локалном нивоу и у организацијама обавезног социјалног осигурања). Без сумње, један од разлога за ово јесте чињеница да Србија још није у озбиљнијој мери прилагодила број запослених процесу европских интеграција, што подразумева повећање броја запослених како због потреба процеса приступања ЕУ, тако и због обавеза које ће Србија преузети по самом приступању.

У предстојећем периоду, спроводиће се **три врсте анализа**, како би се тачније утврдиле могућности оптимизације јавне управе и подизања њене делотворности, уз минимизирање нежељених ефеката.

Прво, **детаљне функционалне анализе** ће, с једне стране, утврдити меру у којој је могуће отклонити дуплирање функција по институтцијама (укључујући и спајањем агенција и органа са министарствима), а с друге, утврдити који су и колики нови послови потребни.

¹ „министарства“, без одбране и унутрашњих послова

На другом колосеку биће **анализа организације и територијалног распореда рада и послова**, нарочито услуга здравства, школства, правосуђа и безбедности, као и координација рада између централног и локалног нивоа. Често налазимо да је број запослених у односу на потребе већи тамо где су привредна и демографска кретања у опадању па ће ову анализу морати да пропрати и осмишљена политика регионалног развоја. Део уштеђених средстава мора бити усмерен ка подршци оживљавању економске активности локалних заједница, како би се обезбедило да процес рационализације не допринесе њиховом изумирању.

На трећем колосеку биће **одлучивање о начину финансирања и мерама које могу допринети пребацивању запослености из јавног у приватни и невладин сектор**, као и разматрање преношења дела јавних услуга на приватни сектор. Овде је важно имати на уму да приватно пружање услуга не значи нужно смањивање њихове доступности грађанима. На пример, за неке приватне услуге здравства могућа је компензација из државног осигурања. Да би приватни сектор допринео унапређењу квалитета јавних услуга, међутим, неопходно је: а) обезбеђивање конкурентских односа у приватном сектору; б) обезбеђивање интегритета јавних набавки, тако да конкурентски услови подрже развој приватног сектора; в) поуздан и делотворан надзор над квалитетом услуга од јавног значаја које пружа приватни сектор.

2. УВОД

Модернизација један је од најважнијих елемената ширих, структурних реформи у циљу успостављања дугорочне одрживости јавних финансија и стварања предуслова за одрживи раст. Пре свега, јавна управа мора прерасти из чистог регулатора у сервис грађана – посвећен стварању услова за високи квалитет јавних услуга, привредни раст и друштвени развој. Неопходне су и припреме и оспособљавање јавне управе за високе захтеве будућег функционисања унутар ЕУ, кроз усклађивање њеног рада са принципима тзв. европског административног простора. То може да се постигне само ако се обезбеде функционално јединство и минимални стандарди квалитета активности којима се врше одређене врсте послова и јавних овлашћења, независно од субјеката (органа, организација, институција) који их обављају.

Овај позициони документ поставља крупни оквир и општу оцену потенцијала за повећање продуктивности запослених у држави, тј. простора за уштеде на трошковима зарада, што је неопходно не само ради даље консолидације јавних финансија, већ и стога што то представља темељ унапређења функционисања државе у целини.

Наша сазнања указују на то да се ограничени квалитет и ажурност услуга које пружа јавна управа у доброј мери могу објаснити ограничењима у капацитету која настају услед лоше структуре запослених. Иако је укупан број запослених већи од одрживог за Србију, број оних који продуктивно раде на пружању јавних услуга је битно мањи од укупног. Гломазан, скуп и инертан административни апарат не оставља простор за инвестиције, програме подршке економском развоју, и задовољење сложених и динамичких потреба грађана, као креирање низа нових послова својствених друштвеном контексту XXI века.

Сазнања резимирана у овом документу заснивају се на низу истраживачких токова и аналитичких напора који су реализовани у претходних шест месеци од стране МДУЛС-а, и у сарадњи са свим другим ресорним министарствима.

На једном колосеку вршило се сређивање и чишћење података из Регистра запослених ради обезбеђивања поузданијих и тачнијих података о броју запослених на нивоу опште државе - а затим и њихова обрада у смислу процене реалног стања, поређења по секторима и ресорима, и анализа мреже установа које пружају јавне услуге. Регистар је такође коришћен за међународна поређења броја запослених у неколико анализа које је реализовао ЕУ FWC пројекат почетком 2015. године². FWC пројекат је извршио и анализу стратешке сврсисходности одређених институција (укључујући и Националну службу за запошљавање), те представио резултате опште, системске анализе која је ставила нагласак на функционална, структурна и организациона питања јавне управе

² "Creation of conditions for organizational and functional restructuring within the public administration system in the Republic of Serbia", 2014. Altair.

(укључујући и агенције у ширем смислу³). Коришћени су и резултати пројекта Светске банке⁴ посвећеног реформи правосуђа, пре свега извештај о функционалној анализи правосуђа у Србији с краја 2014. Године.

На другом колесеку, ангажована су сва министарства на самосталној анализи броја запослених по ресорима за које су надлежни, укључујући и планиране измене броја запослених по корисницима јавних средстава у 2015. години⁵. Подаци из ове анализе детаљно су представљени у „Програму оптимизације јавне управе“ који је МДУЛС финализовао у мају 2015. године. Поред тога, МДУЛС је у сарадњи са FWC пројектом иницирао почетну анализу агенција у надлежности свих министарстава, што је, између осталог, прерасло у детаљну анализу органа и организација у надлежности Министарства привреде (април – мај 2015), као и одређене сродне иницијативе (нпр. анализа Републичког геодетског завода).

Коначно, урађене су детаљне анализе структуре јавних финансија на основу функционалне класификације (CoFoG) за општу државу у Србији, што је пружио основу и за међународно поређење трошкова по функционалним класама (образовање, здравство, јавна безбедност, итд), тј. упоредне анализе висине и структуре трошкова Србије и ЕУ земаља (са нагласком на нове чланице Европске уније) чији су резултати представљени само у овом документу.

До сада у Србији никада системски није спроведен процес реформе јавне управе. Пређашња искуства са исхитреним рационализацијама броја запослених (2009) су у доброј мери произвела смањење капацитета (услед линеарног смањења броја запослених и без претходне подробније анализе потреба⁶). Овог пута, уложио се значајан напор да се прво створе сазнања и услови неопходни да се задатку реформе приђе систематично и стратешки, како би избегло даље нарушавање капацитета јавне управе. Идеја је да се пажљивим планирањем потребних кадрова и сврсисходном реорганизацијом доведе до унапређења квалитета и перформанси на средњи рок. Другим речима, жели се ефикаснија, рационалнија и јефтинија јавна управа, али истовремено и управа која је делотворнија и оптималнија за нове, динамичке и сложене потребе друштва и привреде Србије на путу ка ЕУ.

Димензионирање модернизације треба да обухвати три међузависна стратешка усмерења: 1) смањење трошкова запослених у целини опште државе, али посебно јавне управе, 2) повећање квалитета услуга, и 3) смањење трошкова условљених организационом структуром јавне управе. Стога, смањење трошка запослених као последица смањења броја запослених мора што је могуће више бити последица реорганизације целог система

³ Овај документ користи и одређене налазе до којих се дошло у претходним годинама, као што је то пружила студија „Преглед обавеза Републике Србије према ЕУ у погледу оснивања независних регулаторних и контролних тела“ (ЕУ пројекат „Поддршка реформи државне управе“, 2013. година).

⁴ Decker, Klaus; Harley, Georgia; Svircev, Srdjan. 2014. *Executive summary with recommendations*. Washington, DC: World Bank Group

⁵ Ову анализу су реализовали оперативни тимови министарстава уз координацију и стручну подршку МДУЛС.

⁶ Између осталог, нису анализиране потребе за вршењем послова и потребним обимом тих послова, преклапања или дуплирања, начин обављања послова, и могућности за њиховом модернизацијом.

где ће се и вишак запослених утврђивати на основу претходних анализа функција, послова, организације, броја и структуре запослених у најмање наредне три године. Поред тога, смањење трошкова мора бити пропраћено унапређењем квалитета резултата рада запослених и боље организације – јер коначни циљ је рационалнија, али квалитетнија и модернија јавна управа.

Другим речима, **са мање се може постићи више, и боље.** Налази показују да терет додатног смањења трошкова зарада не би требало, а неће ни морати, да се у потпуности сведе на смањење запослености. С једне стране, ми овде утврђујемо да иако постоји простор за смањење броја запослених, он је мањи од онога што се могло у јавности. Наиме, главни проблем је лоша структура запослености на нивоу опште државе. Оптимизација, уз одговарајућу реорганизацију посла, уређивање зарада и обезбеђивање финансијске дисциплине, довела би како до битног повећања продуктивности, тако и до додатног смањења просечних трошкова по запосленом - и све то без додатног смањивања плата. Део смањења трошкова би се могао постићи и усвајањем политика које би охрабриле директно пребацивање запослености из јавног у приватни сектор. На основу ове аргументације, у даљем тексту, појам „уштеде“ користимо као синоним за смањење трошкова зарада, без обзира на то којом се методом постиже.

3. ТРОШКОВИ ЗАРАДА НА НИВОУ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У СРБИЈИ - УПОРЕДНА ПЕРСПЕКТИВА

У овом одељку посматрамо висину и структуру трошкова опште државе у Србији у поређењу са 28 чланица ЕУ, као и Норвешком и Швајцарском – земље за које се релативно лако могу добити упоредиви подаци. Да бисмо запажања о фискалном понашању и економској структури неке земље сматрали као норматив, као „оно што треба да буде“ морали бисмо да појединачно знамо да спроводи јавне политике какве желимо, те да су и исходи они које желимо. Такав приступ превазилази могућности овог документа, и стога поређења која следе треба схватити информативно, као начин да сазнамо више о ономе што је могуће (код других) и о ономе што је специфично, код Србије. Код поређења са чланицама ЕУ, треба бити нарочито пажљив, јер Србија стреми да буде ”као чланице ЕУ“ али су њене могућности, због далеко нижег нивоа развијености, ограничене. Стога, **нарочиту пажњу посвећујемо поређењима са новим чланицама ЕУ (НЧЕУ)** које су нам сличније и по развијености и по скорашњој историји, а кад год имамо податке, указујемо и на праксу у Македонији, Албанији и Босни и Херцеговини, чији је БДП по глави становника нижи од Србије.

У поређењима која следе, јавну потрошњу посматрамо у односу на БДП дате земље, а не као апсолутну величину по глави становника као што је уобичајено у унутарсекторским анализама. Постоје за то два јака оправдања. **Прво**, БДП омеђује могућности трошења државе. Што је нека земља развијенија, она по правилу (али не увек) већи део БДП-а троши на јавне услуге, јер може себи да приушти више. **Друго**, БДП је повезан и са ценом услуга које се производе у некој земљи. Што је БДП већи, то је већа и цена услуга, одређена пре

свега просечним зарадама становништва. Стога, ако гледамо само трошак, он је у развијенијим земљама виши не само због већег броја услуга, већ и због веће цене услуга. Стављање у однос са БДП-ом, дакле, даје у исто време и меру реално пружених услуга и меру одрживост трошкова услуга.

3.1. Трошкови зарада у укупним трошковима државе

Српске финансије су већ деценијама преоптерећене превеликим трошковима државе, али још већи проблем јесте веома лоша структура укупних трошкова државе. Због историјског наслеђа и солидарности која нас краси, неизбежно је то што су социјални трансфери (пре свега пензије) изузетно високи - а сада су високе и камате. Нужно је да трошкови зарада запослених у држави постану крајње рационални, уколико желимо - а морамо - да повећамо простор за инвестиције и програме који подстичу развој привреде и друштва, као и за припреме за улазак у ЕУ. Уместо тога, **трошкови зарада запослених у Србији су међу највишим у Европи, иза скандинавских земаља, Грчке, Кипра, Словеније и Хрватске,** а далеко изнад просека НЧЕУ. Јавни расходи у Србији у 2014.г. износили су 47,4% БДП⁷-а, што је далеко више него у упоредивим земљама – Македонији, Бугарској и Румунији (просек ове три земље је 35%), али и значајно више од просека НЧЕУ који износи 41%. Ипак, чак и кад укупни јавни расходи не би морали да се смање—рецимо да радикално и одрживо подигнемо јавне приходе—модерна, услужна и ефикасна држава, би захтевала другачију структуру. Те крупне трошкове „једу“ социјална помоћ и трансфери (18% БДП-а, од чега пензије чак 13% у 2014. години) који не могу да се смање, камате, (у 2014. години 3%, а очекује се да у 2015. достигну 3,5% БДП-а) које не могу да се смање на кратак рок, и трошкови зарада (12% БДП-а у 2014. години) који су изражено виши него у упоредивим земљама. Ово значи да за ставке које подржавају привредни раст (инвестиције, програмска трошења и сл.) остаје свега 14% БДП-а.

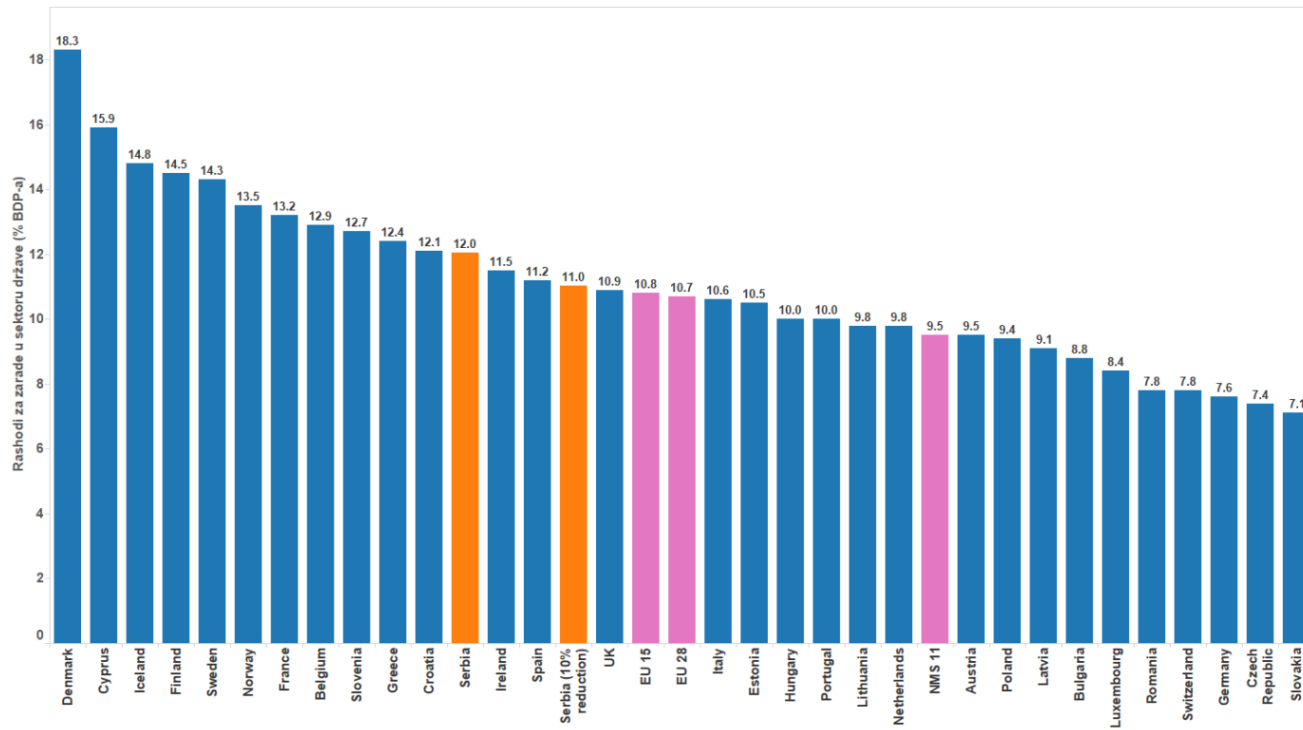
Србији је потребно смањивање трошкова зарада, не само ради штедње и рационализације, већ пре свега ради модернизације. Кад говоримо о великој и трмој, „спутавајућој“, држави у Србији, говоримо о **великим трошковима зарада.** Јер, зараде за послове који се раде на одређено и неодређено време мерило су броја људи који је на фиксном радном месту, који обавља исте послове из дана у дан, из године у годину. Опис и праксу таквих послова врло је тешко променити. Модерна држава данас мора да буде способна да се брзо мења јер у данашњем динамичном глобалном окружењу послови брзо постају мање важни, сувишни или застарели. Модерна држава мора и често да инвестира, не само у класичну инфраструктуру, већ и у информационо-комуникационе технологије (ИКТ), нове начине рада, нова знања и нова решења. Управо ти трошкови представљају зараде за неке грађане у земљи, али омогућавају и пружање бољих

⁷ С обзиром да ова анализа укључује све запослене у државном сектору, укључујући и оне финансиране из сопствених прихода буџетских корисника, извршењу буџета за 2014.г. објављеном на сајту Министарства финансија додати су и трошкови, како укупни, тако и само зарада, финансирани из сопствених прихода у висини од 0,9% БДП.

услуга друштву, иако се не појављују као трошкови зарада у буџету. Да би се направио простор за инвестиције и флексибилније и модерније начине трошења који једини могу да подрже развој и привредни раст, **Србија мора да ради на смањивању трошкова зарада чак и ако појачани раст јавних прихода смањи хитност потребе за фискалном консолидацијом.**

У поређењу са расходима за зараде других европских земаља, као и у поређењу са фискалним правилима, **трошкови зарада у сектору државе у Србији су високи, иако је крајем 2014. године направљен значајан искорак ка њиховом смањењу на просечни ниво.** У 2014. години, укупни расходи за запослене, у оквиру опште државе, износили су 465 милијарди динара, тј. близу четвртине укупних јавних расхода, тј. 12% БДП-а. Трошкови зарада укључују основне зараде, социјалне доприносе на терет послодавца, и додатке, накнаде и награде за запослене на неодређено и одређено радно време али не и по уговорима о привременим и повременим пословима. 12% БДПа укључује и три месеца ефекта смањења из октобра месеца када су трошкови зарада - у целом јавном сектору-- смањени за 10%. Процену ефекта смањења зарада добијемо посматрајући период након смањења зарада, од октобра 2014. до фебруара 2015, и подижући тај трошак на годишњи ниво. Добија се 11% БДП-а што је значајно ниже од 2014 али још увек изнад просека ЕУ28 или НЧЕУ (График 3.1.1.).

График 3.1.1. Међународно поређење расхода за зараде у сектору опште државе



Извори: Србија (МФ); друге земље (Еуростат)

Ипак, и после смањења расходи зарада опште државе (као % БДП-а) у Србији су виши него расходи за зараде у ЕУ, било да се посматра просек ЕУ28 (10,7%), или да се фокус ставља на нове (9,5%) и/или старе чланице (10,8%). Државе које су на зараде трошиле више од Србије су, пре свега, високо развијене скандинавске и поједине западноевропске државе, Хрватска и Словенија и, као што се у претходним годинама испоставило, изузетно нерационалне државе у погледу јавне потрошње – Грчка и Кипар. Земље са којима би имало смисла поредити Србију су далеко „испод“, пре свега Бугарска и Румунија, које су на зараде трошиле 8,8 и 7,8 процената БДП-а, наведеним редом. Расходи Македоније и Албаније нижи су од 7% БДП-а. Са друге стране, Чешка и Словачка, нове чланице ЕУ и значајно развијеније земље од Србије, а ипак упоредиве по броју становника, трошиле су на зараде мање од 7,5% БДП-а.

Расходи за зараде у Србији нису у сагласности са усвојеним фискалним правилима. Законски прописи о фискалној одговорности усвојени током 2011. године постављају као циљ постизање нивоа расхода за зараде од 9,5% БДП-а (поклапа се са просеком НЧЕУ), и постављају правило да се до тога дође ограничавањем реалног раста зарада на половину оствареног реалног привредног раста. Данас су, након смањења плата, расходи за зараде за 1,5 процентних поена БДП-а виши, а смањење од 15% би их довело на прописани ниво и просек НЧЕУ.

3.2. Структура трошкова зарада

Трошкови зарада састоје се од две компоненте: броја запослених на нивоу опште државе и висине просечне зараде. Иако се у анализама у овом одељку бавимо овим компонентама тако као да се укупни трошкови одређују њиховим једноставним множењем, у стварности је тај однос сложенији јер просечни трошак по запосленом зависи не само од висине појединачних зарада, већ и од структуре запослених. Организација посла може бити таква да наглашава употребу више плаћених послова, а чест је и случај да запослени са вишим квалификацијама обављају послове ниже сложености.

У наставку овог поглавља разматрамо сваку од компоненти одвојено, и налазимо да су, ако се узму у обзир величина укупне запослености у Србији и способност Србије да зараде исплаћује, у просеку високе и једна и друга компонента, али нарочито просечни трошкови запосленог у држави. Табела 3.2. приказује међународно поређење јавних расхода, са фокусом на расходе зарада и главне компоненте тих зарада – број запослених и просечни трошак. Значај и утицај приказаних индикатора, као и њихових компоненти, детаљније је објашњен у наставку текста.

Табела 3.2. Међународно поређење величине опште државе кроз трошкове, зараде и број запослених

	ЈАВНИ РАСХОДИ (% БДП)	РАСХОДИ ЗА ЗАРАДЕ (% БДП)	ЗАПОСЛЕНИ У ОПШТОЈ ДРЖАВИ (% БРОЈА СТАНОВНИКА)	УКУПНО ЗАПОСЛЕНИ (% БРОЈА СТАНОВНИКА)	ЗАПОСЛЕНИ У ОПШТОЈ ДРЖАВИ ДРЖАВЕ (% УКУПНО ЗАПОСЛЕНИХ)	ПРОСЕЧНА ГОДИШЊА ПЛАТА (У ОДНОСУ НА БДП ПО ГЛАВИ)
	1	2	3	4	5	6
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	1,0

Извори: Србија (МФ, РЗС, процене МДУЛС-а); друге земље (Еуростат, Лаборста)

3.2.1. Број запослених

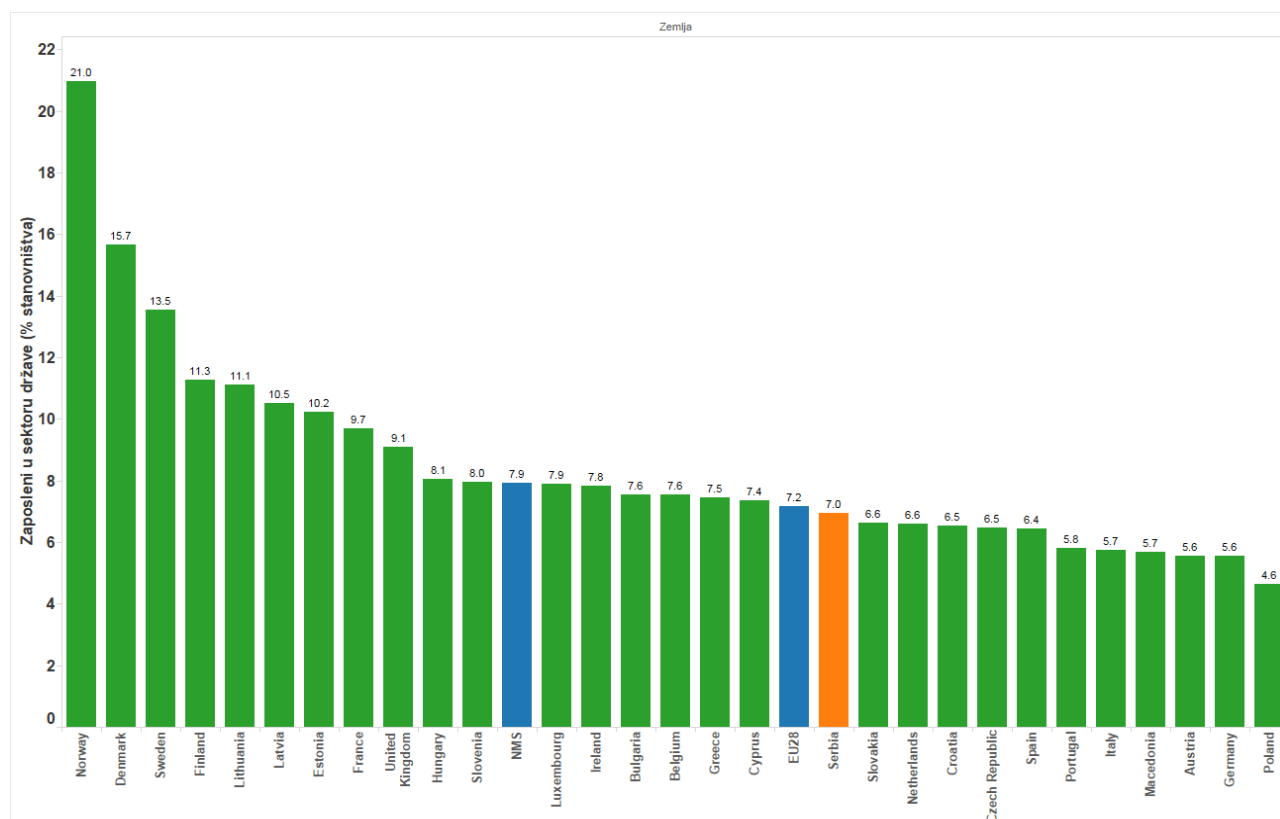
Укупан број запослених на неодређено и одређено време у општој држави у децембру 2014. године износио је 500.538⁸. По броју запослених у држави на 100 становника, што је уобичајено мерило, Србија (7) је испод просека НЧЕУ (7,9) и ЕУ28 (7,2), а од упоредивих земаља, само је изнад Македоније (5,7) и Хрватске (6,5)⁹ (видети Табелу 3.2.). Мањи или битније мањи број запослених на нивоу опште државе по становнику од Србије имају углавном веће земље (Немачка и Пољска¹⁰ имају најмање), али и Словачка и Чешка (График 3.2.1).

⁸ Укупан број запослених од 500.538 се односи на сектор државе, и то онако како га дефинишу ММФ и систем националних рачуна – све институционалне јединице које су део јавног сектора и које су нетржишни произвођачи. Ипак, одређени број институција (које запошљавају укупно око 9.000 људи) нису ни директни ни индиректни буџетски корисници, те о њима имамо само податке о запослености, али не и податке о зарадама. Када говоримо о расходима за запослене, мисли се на расходе који се односе на 491.133 запослених у директним и индиректним буџетским корисницима.

⁹ Иако статистика упућује на то да је укупан број запослених у држави на 100 становника у Хрватској знатно мањи него у Србији, постоји велика могућност да је тај број потцењен, јер смо у поређењима крупних појединачних сектора (школство, здравство, правосуђе и полиција) увек наилазили на веће бројеве у Хрватској. Поред тога, кад се укупни трошкови зарада у Хрватској поделе са овим бројем становника добија се веома велики количник.

¹⁰ Број запослених на 100 становника у овој земљи од свега 4,6 за Пољску врло вероватно потцењен – екстремно је мали, а као и у случају Хрватске – даје необичајено висок просечан трошак по запосленом.

График 3.2.1. Међународно поређење броја запослених на нивоу опште државе на 100 становника



Извори: Србија (МФ, РЗС, процене МДУЛС-а); друге земље (Еуростат, Лаборста)

Важно је нагласити да су међународна поређења броја запослених на нивоу опште државе проблематичнија од финансијских поређења, јер постоје веће тешкоће са статистичким посматрањем и обухватом. Међутим, уколико и постоји могућност грешке, она у случају наше анализе може само прецењивати релативни положај Србије, јер су подаци на основу којих смо мерили њен број запослених најширег могућег обухвата. У случају других земаља, обухват може само бити исти, или мањи.

Овај налаз може бити изненађење нашој јавности у којој се говорило о огромном броју запослених на нивоу опште државе, али **потребно је разликовати појам броја запослених по становнику, и учешћа запослених у општој држави у укупном броју запослених**. Број запослених по глави становника суштински пореди обим услуга које органи и организације у оквиру опште државе пружају, са обимом потребних услуга с обзиром на величину становништва. То је визура тражње за услугама. Али, постоји и визура понуде: део укупних услуга у друштву које општа држава пружа у односу на укупан производни капацитет становништва.

Посматрајући производни капацитет органа и организација на у оквиру опште државе и сегмент услуга које они нуде, очито је да је она у Србији значајнији понуђач и фактор него што је то случај у већини упоредних земаља у Европи. Од укупног броја запослених у Србији, чак 20,3% ради у општој држави. Тај удео је виши једино у скандинавским земљама (Табела 3.2., колона 5), а битно је нижи у НЧЕУ, као и у самој ЕУ (18,6% и 15,8% респективно). **Разлика је у производном капацитету становништва, тј. привреде, да генерише приходе којима се рад државе финансира.** То је наравно повезано са величином укупног броја запослених, а не укупног становништва, што је у Србији значајно ниже, с обзиром да је тек 34,2% становништва у Србији запослено, у поређењу са 43,7% у НЧЕУ, односно 45,2% у ЕУ (Табела 3.2., колона 4). Србија се по овом индикатору налази на последњем месту у Европи, тик иза Македоније у којој је запослено 35% становништва.

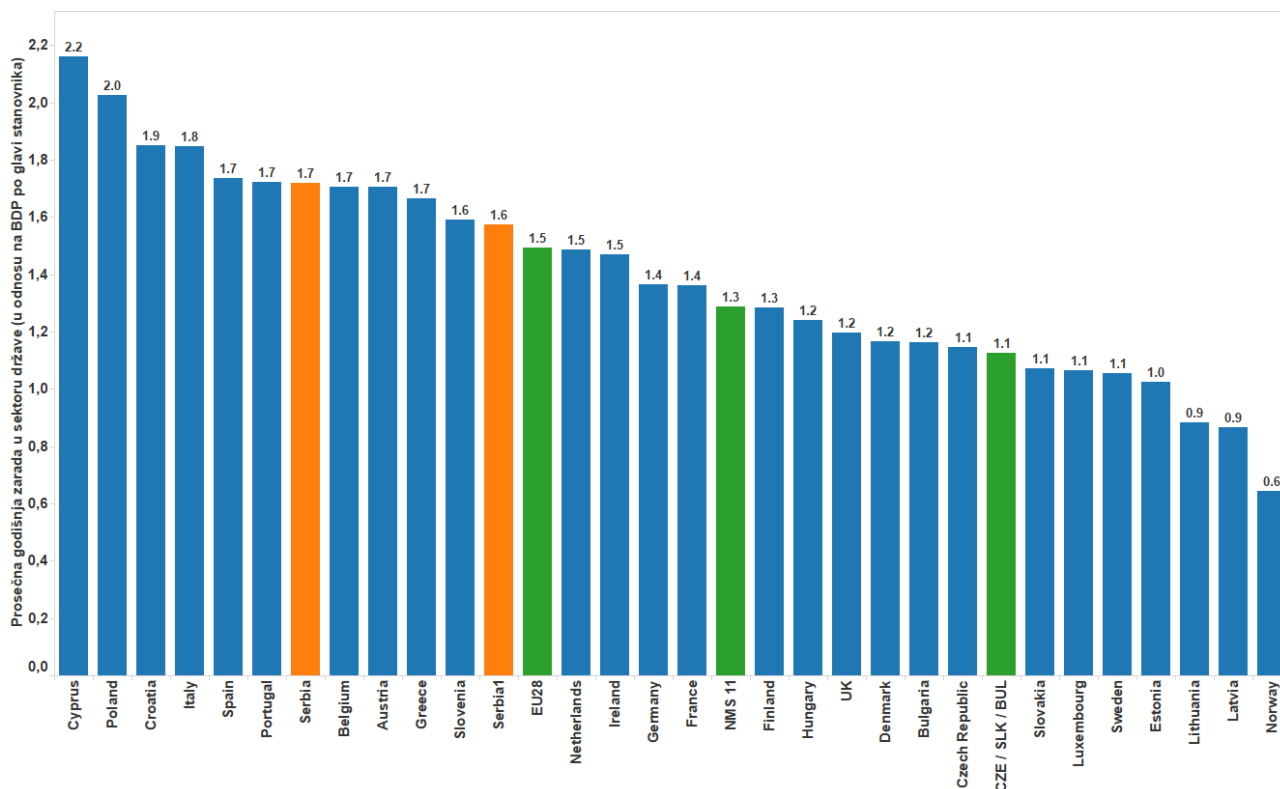
Оптималан број запослених на нивоу опште државе би за Србију требало да буде негде између оног броја који одређује потреба за услугама (тренутни ниво од 7 запослених на 100 становника) и оног који би се добио гледајући производни капацитет становништва. Овај други број може се проценити тако што се број запослених на 100 становника у упоредивим земљама (просек НЧЕУ) коригује за одступање Србије у проценту запосленог становништва у односу на просек ових земаља. С обзиром да НЧЕУ имају 8 запослених на 100 становника, а да је одступање у производном капацитету становништва Србије у односу на ове земље 21,7%, добијамо да је ова нижа граница броја запослених којој би Србија требало да тежи 6,3 запослених на 100 становника.

3.2.2. Просечна зарада

У погледу друге компоненте структуре трошкова зарада – висине просечних зарада – разлика између Србије и других европских земаља је још израженија (График 3.2.2.). Иако је прошлогодишњим смањењем плата за 10% ова разлика смањена, Србија је и даље међу земљама са релативно високом просечном зарадом на нивоу опште државе. Због разлога који су наведени у уводу у овај одељак, просечне зараде меримо у односу на БДП по становнику, и оне су у у Србији 1,6 пута веће од БДП-а по глави становника (Табела 3.2., колона 6), што је битно више него у Македонији (1,05), а више је и од просека Бугарске, Румуније и Хрватске (1,5), нових чланица ЕУ (1,3), као и просека ЕУ28 (1,5).

Тако посматране зараде остале би високе и ако би ниво БДП-а по глави становника кориговали за могуће статистичко потцењивање БДП-а. Рецимо да је БДП Србије у стварности и 10% већи, однос просечне зараде на нивоу опште државе и БДП-а по глави становника остао би преко 1,4, што је и даље изнад просека НЧЕУ.

График 3.2.2. Међународно поређење рачуна просечне зараде и БДП-а по глави становника



Извори: Србија (МФ, РЗС, процене МДУЛС-а); друге земље (Еуростат, Лаборста)

Проблем високог трошка зарада сложенији је од простог множења броја људи са просечном платом. Анализе које овде приказујемо показују да трошкови зарада могу и треба да се одлучно решавају кроз појачану финансијску дисциплину и реорганизацију посла тако да се подиже продуктивност, смањује просечна зарада без даљег смањивања плата и смањује број запослених, али постепеније од ритма предвиђеног ММФ програмом.

3.3. Потенцијал за уштеду по основним функцијама опште државе

Разматрање трошкова појединих функционалних класа (основних функција) упоредивих са трошковима других земаља пре свега зависи од величине самог ресурса који покрива неку основну функцију, затим од мере у којој ту основну функцију у некој земљи обавља приватни сектор или у којој се та функција финансира програмски (уместо подршке институцијама), и тек онда од степена неефикасности организације рада. Табела 3.3.1. даје приказ основних индикатора величине једног ресурса – укупни трошкови за дату основну функцију у консолидованим рачунима државе, трошкови рада, број запослених у датом ресурсу, и просечна зараду по ресурсу. Сами ресурси поређани су по величини укупних трошкова зарада.

Табела 3.3.1. Индикатори величине ресурса – трошкови, зараде и број запослених (пре смањења зарада)

	Јавни расходи (пре смањења зарада, % БДП)	Расходи за зараде (% БДП)	Број запослених (неодређено и одређено)	Број запослених (% укупно запослених у општој држави)	Просечни годишњи трошак рада по запослено м (мил РСД)
	1	2	3	4	5
Укупно	47,4	11,0	491.133	100	0,9
Образовање ¹¹	4,7	3,0	177.171	36	0,7
од чега Предишколско	0,7	0,5	26.060	5	0,7
од чега Основно и средње	2,6	1,8	123.787	25	0,6
од чега Високо	1,0	0,6	23.100	5	1,1
Здравство	6,5	3,0	128.429	26	0,9
Јавни ред и мир	4,5	2,9	102.660	21	1,1
Општа администрација	5,9	1,1	41.928	9	1,0
од чега Централни ниво	4,6	0,5	16.465	3	1,2
од чега Локални ниво	1,3	0,6	25.463	5	0,9
Економски и послови станована	6,5	0,4	9.517	2	1,6 ¹²
Социјална заштита	17,8	0,3	17.754	4	0,7
Рекреација, култура и религија	1,1	0,3	13.039	3	0,8
Заштита животне средине	0,3	0,0	635	0	1,0
Напомена:					
Републичка администрација		0,8	27.887	5,7	1,0

Извори: МФ, Финансијски планови ООСО, прорачуни МДУЛС-а

¹¹ Велики број запослених у сектору образовања одражава чињеницу да у овом сектору постоји велики број запослених са непуним радним временом. Стога, потребно је изразликовати број послова (177.171) од броја људи запослених у сектору образовања (број људи је мањи за око 8% и износи око 162.000). Када се додатно поопштре критеријуми кроз посматрање радног времена, односно када се укупан број људи сведе на број оних који раде пуно радно време (две особе које раде са по пола радног времена еквивалентне су једној особи која ради пуно радно време), добијамо коначних 156.000. То је еквивалент броју људи који у образовању раде са пуним радним временом, што просечну зараду повећава на 0,75 милиона динара годишње. Напомињемо такође да у овој анализи, ради конзистентности и међународне упоредивости, сектор образовања обухвата и запослене у предшколским установама, који се доминантно финансирају од стране јединица локалних самоуправа.

¹² Укључени су ЈП "Путеви Србије" и "Коридори Србије" д.о.о. што вероватно повећава просечну зараду. Такође, постоји могућност да је број људи који обавља економске послове и послове становања на локалу потцењен (и уврштен у функцију општих јавних услуга), што такође утиче на повећање ове просечне зараде.

Обухват основних функција дефинисан је према стандардној међународној функционалној класификацији (CoFoG) на начин на који је ту класификацију увело Министарство финансија у Србији. Активности опште државе су груписане по општим функцијама, без обзира на то на ком се нивоу или у којем органу или организацији те функције обављају. Основна функција се најбоље разуме као област или подобласт политика за које је надлежно неко министарство (или део министарства).

Величина ресора веома се разликује од функције до функције, било да се мери бројем запослених, или трошковима запослених. Далеко највећи и слични по величини су здравство и образовање, који заједно чине више од половине трошкова запослених (по 3% БДП-а, а заједно 6%) и 3/5 броја запослених у држави (128.429 и 177.171). Сектор полиције је следећи по величини и више него упола мањи од образовања, а затим долазе општа администрација и одбрана, са нивоом трошења на зараде од око 1% БДП-а. CoFoG дефиниција посматра централну и локалну администрацију заједно, при чему централну администрацију дефинише уже него што је одомаћено у Србији (тј. уже него што је обухват дефиниција централне администрације представљене на почетку овог документа), тиме покривајући само 16.465 запослених. У Србији је уобичајено да се републичка администрација посматра као збир CoFoG-ове функционалне класе јавне администрације на централном нивоу и административних делова других функција. Тако дефинисана републичка администрација ограничена је законом на 28.000 запослених, а стварни број запослених у институцијама које припадају тој администрацији износи 27.887, као што показујемо у напмени на дну табеле.

Уштеде које се могу постићи у датом ресору зависе и од могућности да се реорганизацијом или пребацивањем дела функције на приватни сектор обезбеди пружање јефтиније услуге, као и да се од услуге одустане. Док поуздана оцена ових могућности захтева детаљне и конкретне анализе које тек предстоје, иницијални индикативни закључци могу се извести из упоредних индикатора за Србију и друге земље. Поредили смо учешће трошкова зарада у БДП-у у Србији, са просеком за целу ЕУ, као и са три просека за НЧЕУ (просек три земље са највишим учешћем зарада у БДП-у за дати ресор, просек свих 11 НЧЕУ и просек за три земље које имају најниже учешће зарада у БДП-у за дати ресор). Ови просеци дати су у колонама 2-5 у Табели 3.3.2, при чему је у фуснотама табеле приказано које су то три земље са највишим и са најнижим учешћем зарада за сваки појединачни ресор.

Ресори у табели су поређани по томе колико су њихови трошкови зарада у БДП-у процентуално већи од просека НЧЕУ (приказано у колони 6). Тако је учешће трошкова зарада у БДП-у у ресору здравства и више него двоструко веће у Србији него у НЧЕУ, а трошкови функције јавног реда и мира су 50% већи од просека НЧЕУ. Полиција и правосуђе одскачу од просека НЧЕУ за по 90% и 66%, а потом одбрана са 45% већим трошковима. Постоје и ресори у којима је учешће трошкова зарада у Србији ниже од просека НЧЕУ, па и свих других земаља, а то су: образовање, опште јавне услуге, рекреација, спорт и култура, економски послови, социјална заштита и заштита животне средине.

Табела 3.3.2. Поређење учешћа зарада у БДП-у и укупним секторским трошковима, за изабране земље/регионе

Сектори

Расходи за зараде за нивоу опште државе

	Србија (после 10% смањења зарада)	НЧЕУ (3 земље са највишим расходима за зараде по ресору) ²	НЧЕУ (11 земаља)	НЧЕУ (3 земље са најнижим расходима за зараде по ресору) ³	ЕУ (28 земаља)	Одступање од просека НЧЕУ
	% БДП-а					% зарада НЧЕУ
	1	2	3	4	5	6
Укупно	11,0	11,8	9,5	7,4	10,7	15,8
Здравство	3,0	2,5	1,5	1,2	1,9	102,9
Јавни ред и мир	2,1	1,8	1,4	1,1	1,3	50,4
од чега Полиција	1,4	0,9	0,7	0,6	0,7	90,3
од чега Правосуђе	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	66,8
Одбрана	0,8	0,8	0,6	0,4	0,7	45,9
Образовање	3,0	3,8	3,0	2,2	3,2	-1,6
од чега Високо образовање	0,6	0,8	0,6	0,4	0,4	5,6
Опште јавне услуге	1,1	1,7	1,3	0,9	1,4	-15,5
Остало ¹	0,8	1,8	1,4	0,9	2,0	-44,9

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

2 - Укупно (Сло, Хр, Ест), образовање (Сло, Лит, Пољ), високо и више образовање (Хр, Лит, Сло), здравство (Сло, Хр, Лит), јавни ред и мир (Буг, Рум, Хр), полиција (Рум, Буг, Мађ), правосуђе (Буг, Сло, Пољ), опште јавне услуге (Мађ, Сло, Хр), одбрана (Хр, Сло, Буг)

3 - Укупно (Рум, Чеш, Слк), образовање (Слк, Буг, Рум), високо и више образовање (Мађ, Рум, Слк), здравство (Буг, Пољ, Рум), јавни ред и мир (Пољ, Лет, Лит), полиција (Лит, Хр, Слк), правосуђе (Чеш, Лит, Слк), опште јавне услуге (Буг, Рум, Лит), одбрана (Мађ, Чеш, Лет)

Коначно, Табела 3.3.3. показује потенцијални простор за уштеде по ресорима. У њој је дато колико би процената БДП-а Србија уштедела свођењем трошкова сваког од ресора на ниво компаратора – просек НЧЕУ. На основу овог мерила, највеће уштеде могу да се постигну у ресору здравства и полиције – у поређењу са новим чланицама, 1,5% БДП и 0,7% БДП-а. Следе одбрана и правосуђе са по 0,3% и 0,2% БДП-а. У секторима образовања и администрације, пак, не постоје значајни простори за уштеде на први поглед. Расходи за зараде у администрацији нижи су него у НЧЕУ, а постоји и велика вероватноћа да су на централном нивоу ови трошкови још нижи, јер је вероватно да су на локалном нивоу битно виши, о чему закључујемо на основу међусобних поређења самих локалних самоуправа у Србији.

Табела 3.3.3. Простор за уштеде по ресорима, у случају свођења трошкова на ниво компаратора

Сектори

Простор за уштеде по ресорима, у случају свођења на:

	НЧЕУ (3 земље са највишим расходима за зараде по ресору) ²	НЧЕУ (11 земаља)	НЧЕУ (3 земље са најнижим расходима за зараде по ресору) ³
	1	2	3
Укупно	-0,8	1,5	3,6
Здравство	0,5	1,5	1,8
Јавни ред и мир	0,3	0,7	1,0
од чега Полиција	0,5	0,7	0,8
од чега Правосуђе	0,1	0,2	0,3
Одбрана	0,0	0,3	0,4
Образовање	-0,8	0,0	0,8
од чега Високо образовање	-0,2	0,0	0,2
Опште јавне услуге	-0,6	-0,2	0,2
Остало ¹	-1,0	-0,6	-0,1

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

2 - Укупно (Сло, Хр, Ест), образовање (Сло, Лит, Пољ), високо и више образовање (Хр, Лит, Сло), здравство (Сло, Хр, Лит), јавни ред и мир (Буг, Рум, Хр), полиција (Рум, Буг, Мађ), правосуђе (Буг, Сло, Пољ), опште јавне услуге (Мађ, Сло, Хр), одбрана (Хр, Сло, Буг)

3 - Укупно (Рум, Чеш, Слк), образовање (Слк, Буг, Рум), високо и више образовање (Мађ, Рум, Слк), здравство (Буг, Пољ, Рум), јавни ред и мир (Пољ, Лет, Лит), полиција (Лит, Хр, Слк), правосуђе (Чеш, Лит, Слк), опште јавне услуге (Буг, Рум, Лит), одбрана (Мађ, Чеш, Лет)

4. ОКВИРИ МОДЕРНИЗАЦИЈЕ

Модернизација јавне управе је неопходна како би држава постала истински сервис грађанима и оспособила себе за адекватну подршку повећању продуктивности приватног сектора, као главној покретачкој снази привредног развоја. Реч је о промени начина на који се пружају јавне услуге, као и о стварању потребног простора за нове послове, уз свођење јавне потрошње у одрживе оквире. Наше анализе упућују на то да модернизација јавне управе треба да тече у три правца:

Један правац мора бити да се територијални распоред броја запослених прилагоди потребама и броју грађана и привреде које опслужују. Поређења територијалног распореда броја запослених у односу на становништво и друге критеријуме потреба вршена су за ЈЛС, судове, здравствене установе (не-медицинско особље), и школе. У свим случајевима наилазимо на значајне варијације које без сумње указују на то да су како простор за уштеде тако и мањкови територијално неуједначено распоређени. Већи број запослених дешава се тамо где су привредна и демографска кретања била у опадању –уколико им се услужна инфраструктура није прилагодила—али има и великих варијација без очигледног објашњења.

Територијална реорганизација запослених мора бити пропраћена јасном политиком регионалног развоја. Део уштеда које се постигну прилагођавањем броја запослених стварним потребама, могуће је и потребно уложити у програмско трошење, тј. у улагања која би помогла прилагођавање датих региона промењеним демографским или другим условима и подстицање њиховог развоја.

Други правац треба да буде промена организационих структура, праћена променом структуре запослених. У јавној управи Србије неке функције се обављају на више места/више пута, а неке се не обављају уопште што је један од разлога претходно помињане лоше структуре запослених – на једним местима имамо вишкове запослених, а на другим мањкове. Унапређење организације посла и структуре запослених уравнотежило би расподелу посла и довело до смањења просечних трошкова на више начина. Најпре, смањује се потреба за прековременим ангажовањем или додатним мотивисањем оног кадра кога сада нема довољно – квалификовани радници, способни да добро обаве потребан посао. С друге стране, смањује се простор за двоструко наплаћивање истог радног времена од стране запослених који на свом главном запослењу нису довољно ангажовани, па обављају још један посао било у јавној управи или у приватном сектору. Новом организацијом посла могуће је и штедети више на скупљим пословима, а ангажовати више на јефтинијим. На пример, у међународној пракси постоје лекарски асистенти који преписују једноставније терапије уместо скувих специјалиста опште праксе и неговатељи као испомоћ медицинским сестрама и техничарима за обављање неких једноставних послова. Поред свега наведеног, важно је напоменути и да је запажена значајна тенденција инфлације руководиачких позиција, која наравно повећава

расходе зарада. Тај проблем ће се решавати не само променама организационих структура, већ и бољим вредновањем послова на основу њихове захтевности, што ће нам омогућити Закон о платама.

Трећи правац јесте јачање финансијске дисциплине као и унапређење начина финансирања тако да се ресурси везују за потребан обим услуга а не за затечени број запослених у институцији. На овом пољу кључну улогу треба да одигра Закон о платама, тиме што ће знатно смањити могућности злоупотребе разних додатака и накнада на плате (додаци за приправност, дежурство, накнаде за учешће у раду комисија и сл.), поједностављењем структуре зарада и повећањем њихове транспарентности.

У овом контексту, важно је не само да се преузетим обавезама не пробијају буџетски оквири, **већ и да се обим финансирања прилагоди обиму и квалитету потребних услуга.** Сада је често случај да се институција која пружа неку услугу финансира само у складу са својим бројем запослених, без обзира на обим услуга које та институција треба да пружи. Тако на пример, повезивање финансирања са обимом услуга формално постоји и у високом школству и у здравству — али се не спроводи суштински. Уместо да се одреди потребан обим и цена услуга, па финансирање прилагоди њима, обим услуга према којима се ресурси алоцирају прилагођен је броју запослених за које је потребно покрити трошкове. Према томе, ни централни ни локални ниво власти немају целину одговорности за квалитет пружених услуга, а често ни за њихово финансирање.

Усклађивање производње услуга са потребама може се постићи и преношењем појединих функција на приватни сектор. Међутим, поред очигледних предности, преношење јавних услуга на приватни сектор носи са собом и одређене ризике, те је то ствар секторске јавне политике о којој треба одлучивати током наредних месеци у склопу предстојећих анализа. Ангажовање приватног сектора не значи нужно смањивање доступности јавних услуга грађанима — напротив, добро осмишљен процес може довести до значајног унапређења квалитета и смањења трошкова пружања јавних услуга. На пример, у случају здравства, могуће је да услуге пружа приватни сектор, уз задржавање универзалног здравственог осигурања. С друге стране, мора се имати на уму да пружање услуга од стране приватног сектора има смисла само онда када је могуће обезбедити конкурентске услове пословања. Преношење монопола са јавне управе на приватни сектор је много сложеније питање, и мора се пажљиво промишљати и регулисати.

Поред тога, **обављање осетљивих услуга од стране приватног (невладиног) сектора мора бити подржано јасним одређивањем стандарда квалитета, те систематичном и добро дефинисаном контролом поштовања тих стандарда.** То, као и прелазак на веће програмско финансирање, захтева боље и савременије механизме надзора и контроле, какви се планирају у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2015–2017. За тако нешто је потребно и значајно јачање капацитета ресорних министарстава — капацитета за управљање квалитетом и мониторингом, који тренутно скоро и да не постоје.

Постизање реалног смањења трошкова зарада од 15% до 2018. године чини се тешко остваривим, али је вероватно могуће и достигну – под условом позитивног привредног раста. Међутим, смањење *запослености* од 15% у овом року, чини се теже оствариво, чак и уз веће пребацивање послова на приватни и невладин сектор. Наши налази указују на то да се 2/5 запослених на нивоу опште државе налази у секторима који не могу да направе озбиљне уштеде без нарушавања капацитета и квалитета услуга које пружају. То значи да би остали сектори морали да понесу знатно већи терет смањења запослености, што пак такође постаје тешко замисливо. Иако они имају битнијег простора за "збијање редова", тако велики резони у тако кратком року вероватно би озбиљније нарушили њихов капацитет и перформансе.

Простор за уштеде по секторима углавном зависи од величине сектора, али и од њихове структуре. Проблем је изразита секторска неравномерност у овим величинама, а нарочит тон нашим налазима дају два највећа сектора – образовање и здравство.

У случају сектора **образовања**, који запошљава трећину укупног броја запослених на нивоу опште државе, и на које одлази четвртина укупних расхода за зараде, простор за рационализацију је мали. „Технологија рада“ у овом сектору је фиксна – зна се колико часова је потребно и колика је норма сваког наставника. Иако се од основног и средњег образовања „очекују“ велике уштеде, због смањеног броја ђака у протеклим деценијама, оне су могуће једино спајањем школа или одељења. Међутим, спајање или пак укидање школа је веома осетљиво питање. Школе могу бити кључни инструмент у борби против изумирања малих насеља, те њиховом затварању мора претходити добро промишљена регионална развојна политика. С друге стране, спајање одељења значи повећање и овако великих одељења, што смањује ефективност и ефикасност наставе, а ученици из Србије већ бележе слабе резултате на међународним (ПИСА) тестовима.

Велики број запослених у основном и средњем образовању одражава не само расцепканост градива, већ и велики удео запослених на мање од пуног радног времена. Анализе су показале да у поређењу са другим земљама, Србија има највеће учешће запослених у образовању са непуним радним временом. Такође, у укупан број запослених у образовању су урачунати и они којима се зараде исплаћују из сопствених прихода установе у којој ради (углавном у високим образовним установама). Међутим, уколико се гледа ефективни број запослених у образовању и уколико се узму у обзир организација наставе (у Србији постоје две смене, што није случај у већини других земаља), величина разреда, као и регулисани укупни фонд часова наставе, Србија је међу нижим у Европи. Расходи за зараде у образовању су нешто испод просека ЕУ, али су јако високи уколико се гледају у односу на укупна издвајања Србије за образовање.

С друге стране, број запослених у **јавном здравству** по становнику један је од највиших у Европи (изван скандинавских земаља), и држава троши највише средстава за зараде управо у овом сектору. Такође, Србија је међу земљама које највише укупно издвајају из свог БДП-а на здравство, када се узму у обзир плаћања од стране становништва. Висока издвајања, пак, нису пропраћена резултатима, с

обзиром да се Србија налази при дну европске лествице по квалитету здравствене заштите.

Промене у сектору здравства су пре свега ствар јавне политике, тј. уређивања стандарда квалитета, цене и финансирања здравствених услуга, као и степена укључивања приватног здравства. Тренутна структура трошкова сектора здравства не омогућава простор за повећање продуктивности кроз инвестирање. У српском јавном сектору здравства, чак 50% укупних расхода се односи на зараде, што не оставља довољно простора за инвестиције и програмске трошкове који би унапредили систем.

Управо здравство нам може послужити као илустрација ширег налаза да је смањење трошкова уз повећање делотворности управе и подстицање развоја приватног сектора могуће, али да то захтева сложен приступ и континуитет реформи у средњем и дугом року. С једне стране, парадоксално је да упркос великом укупном броју запослених (уз неспоран вишак немедицинског особља, као и укупан број лекара) постоје озбиљни мањкови у неким профилима медицинског кадра. Мањкови постоје не само гледано по одређеним медицинским профилима, већ и по појединачним институцијама. С друге стране, постоји значајан простор за раст укупног здравства, јер је приватни сектор (бар онај званични) веома мали. Подстицањем преласка одређеног дела запослених у приватни сектор, створио би се простор за запошљавање дефицитарних кадрова у јавним здравственим установама. Уместо тога, неспорно је да данас један део запослених у јавном здравству користи део свог радног времена за рад у приватном сектору. На тај начин, не само што јавно здравство субвенционира приватно здравство, већ и подстиче његово развијање у сивој зони.

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. Бројни проблеми ће бити решени мерама и политикама које се припремају у новом Закону о здравству, Програму оптимизације, нацрту Закона о платама и увођењем боље платформе за мониторинг и анализу. Неке од очекиваних новина су плаћање из обавезног здравственог осигурања за услуге пружене у приватном сектору и информатички систем који ће омогућити детаљан увид у трошкове свих здравствених институција. Поред тога, мора се јачати финансијска дисциплина и повећавати учешће нових начина финансирања (програмски, по услузи и др). Идеја је да се блискије повеже финансирање здравствених институција са обимом и вредношћу пружених услуга.

У јавности је уврежено уверење да је највећи вишак запослених у Србији у **„администрацији“ – републичкој и локалној**. Међутим, укупан број запослених у администрацији, заједно са агенцијама и ООСО износи 50.751, тако ни максималне уштеде које би овај сектор могао да поднесе не би могле изнети већину потребних уштеда у општој држави.

Међутим, представа да се ту налазе велики вишкови јесте тачна кад је реч о **локалној самоуправи**, поготово ако се узму у обзир и запослени у установама, где је укупан број запослених око 60.000. Ово је сектор са значајним простором за уштеде, али с обзиром на његову величину, смањење запослености од 20% допринео би укупном смањењу запослености од само 2,4%. Значајни вишкови су

идентификовани како поређењем броја запослених међу различитим ЈЛС у Србији, тако и у односу на норму прописану Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији из 2009. године. Само свођењем броја запослених на ту норму (4 запослена на 1 000 становника) у свим ЈЛС које су изнад прописаног максимума, број запослених у локалној самоуправи би се смањио за 10%. Када се локалној самоуправи додају и јавна предузећа на локалу, вишкови су још већи. Чак 62 ЈЛС у Србији имају преко 20% запослених по становнику више него 20% најрационалнијих ЈЛС упоредиве величине.

Трајно уређивање запослености у ЈЛС захтева врло сложен пакет дуго одлаганих реформи односа између републичког и локалног нивоа власти у ком морају да се преуреде надлежности, одговорности и финансирање рада ЈЛС. У овом тренутку за велики број услуга које пружа држава ова три елемента подељени су између локалне и републичке власти тако да је немогуће фактичко рачунополагање за резултате, било у квалитету услуга, било у финансијама. Самим тим и ниво и структура запослених није у адекватној вези са потребама посла, и финансијским ограничењима.

Број запослених у **републичкој администрацији** је, с друге стране, релативно мали, посебно у државној управи (министарства и други органи државне управе).¹³ Узимајући у обзир да је и структура овог кадра неадекватна, у смислу вишкова једних и мањкова других профила, није чудо што се често осети недостатак капацитета. „Цепови“ вишкова пре свега постоје у три ООСО (Фонд ПИО, НСЗ и РФЗО) као и у другим системима са територијалним мрежама за обављање послов. Мањкови су најприметнији на пословима инспекцијског надзора, стратешког планирања и пословима везаним за ЕУ интеграције. Државна управа ће у наредном периоду доживети дуго очекивану структурну реформу, уз увођење нових процеса и послова неопходних за модернизацију управљања, организационе и кадровске промене, и унапређење стратешког планирања. Укупан број запослених у државној управи ће се смањивати, као и дискрепанца која сада постоји у профилима тих запослених. Што се тиче агенција, иако број запослених у њима није велики, оне представљају један од нерационалнијих видова организовања у државној управи, углавном због погрешног тумечења своје независности. Из тог разлога, потребно је консолидовати систем државне управе, тј. консолидацијом портфолија ресорних министарстава вратити министарствима улогу и одговорност над креирањем и координацијом јавних политика, које су агенције у међувремену преузеле. Тренутно је у плану измена правног оквира којим би се уредила типологија агенција и увели јасни критеријуми за одређивање послова које оне треба да врше, што ће довести до веће дисциплине и бољег система рачунополагања.

Значајног простора за уштеду има и у сектору правосуђа и сектору унутрашњих послова, у којима су веома високи и број запослених по глави становника и расходи за зараде као проценат БДП-а. Високи бројеви су у овим

¹³ Овај налаз може представљати изненађење за јавност, чија се перцепција републичке администрације гради на информацији да је њен број запослених нарастао од око 9.000 до 28.000 у 2000-тим годинама. При томе се, пак, губи из вида да је у највећој мери у питању било преузимање функција и запослених са савезног нивоа, које су биле неопходне републичком нивоу, јер их до тад није вршио. У питању су, на пример, спољни послови, царински послови, и најсложенији послови анализе и формулисања политика.

секторима карактеристични за цео регион бивше Југославије, што нам говори да су то питања структурне природе којима се мора приступити на системски начин.

Функционална анализа сектора **правосуђа** коју је Светска банка реализовала у 2014. години идентификује низ фактора који указују на потребу за проактивнијим управљањем трошковима у овом сектору. Неравномерна је како територијална, тако и стручна/квалификациона структура запослених (вишкови у помоћном особљу, а мањкови у високо квалификованом кадру). За остварење значајнијих уштеда, потребна је реорганизација целог система правосуђа, али препоруке за њу већ постоје (у поменутом извештају Светске банке), треба само кренути са имплементацијом.

Што се тиче сектора **унутрашњих послова**, уштеде су могуће и у кратком року, без структурних реформи. Министарство унутрашњих послова Србије већ ради на смањивању расхода за зараде тако што у новом закону прецизније дефинише послове и појам полицијских службеника. Овим се проширује број оних службеника који ће имати статус државног службеника, без бенефиција које носи статус полицијског службеника. Поред тога, неадекватан територијални распоред запослених, неусклађен са претходним демографским и привредним кретањима, представља један од важнијих фактора нерационалности у сектору унутрашњих послова. Тренутно се раде функционалне анализе које ће прецизније указати на вишкове, али се свођење броја запослених на европске стандарде не може очекивати пре потпуне стабилизације региона.

При процењивању стања у сектору **одбране**, треба узети у обзир да је овај ресор једини претрпео озбиљну рационализацију у току протекле деценије. Даље смањивање запослености у сектору одбране углавном је ствар секторске политике, јер би смањење броја запослених могло да смањи капацитет деловања и захтевало би промену доктрине.

У контексту унапређења квалитета система за пружање јавних услуга, потребно је посебно размотрити и **организације обавезног социјалног осигурања (ООСО)** - Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО), Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (ПИО) и Национална служба за запошљавање (НСЗ). Ово су мрежне организације које покривају територију целе РС и кроз њих „пролази“ близу 45% укупних расхода консолидованог биланса државе. Поредећи њихов број запослених и трошкове за зараде са просеком НЧЕУ, као и анализом функционалне сврсисходности једног од ових фондова, закључили смо да реорганизацијом ових организација могу направити значајне уштеде, уз повећање њихове делотворности. Поред великог броја запослених, ове организације су оптерећене сложеним и спорим процесима чију је ефикасност могуће знатно повећати путем редизајна процеса или информационо-комуникационих технологија (ИКТ). Такође, ове организације имају врло екстензивну територијалну мрежу са великим бројем филијала и још већим бројем хијерхијских нивоа, а тиме и руководећих радних места, што повећава расходе за зараде. Увођење савремених механизма управљања би омогућило обављање истог обима посла са мањим бројем територијалних огранака на ефикаснији начин.

За даље дефинисање могућности, мера, трошкова и могућих уштеда од оптимизације, али и за ширу модернизацију јавне управе, Влада РС покреће серију дубинских функционалних анализа. У анализе ће бити укључена сва ресорна министарства, у координацији МДУЛС-а, а уз финансијску помоћ Европске уније и стручну подршку Светске банке и других развојних партнера. Сврха функционалних анализа је да ближе укажу на структурне проблеме, са нагласком на преклапања и дуплирања функција, као и друге нерационалности у организационим структурама. Поред тога, идентификоваће се и функције које недостају, тј. послови који се тренутно не врше, а који ће бити потребни у скорој будућности – нпр. за потребе ЕУ интеграција или одрживог развоја. Многе функције које се тренутно врше могу се унапредити смањењем или повећањем ресурса који се улажу у њихову реализацију (у зависности од реалних потреба), али и унапређењем процеса на које се одређене функције односе (стандардизација процедура, редизајн пословних процеса, увођење ИКТ). Прерасподела функција допринеће оптимизацији кадрова и расхода за зараде, јер функционална реорганизација повлачи за собом и кадровску реорганизацију. Створиће се услови за бољу интеграцију и координацију различитих, тренутно врло фрагментисаних, сегмената целог система. Коначно, функционалне анализе ће указати и на потребе за утврђивањем јасних стандарда квалитета за поједине функције, што се пре свега односи на јавне услуге.

5. ЗАКЉУЧАК

Број запослених у општој држави на 100 становника није толико велики колико је производни капацитет нашег друштва недовољан да то подржи. Карактеристика целокупног сектора опште државе у Србији је да се несразмерно већи део средстава троши на запослене и њихове плате, уместо на развој услуга и инвестиције.

Високим укупним расходима за зараде у сектору државе, пак, више доприноси висок просечан трошак по запосленом него сам број запослених. Вишкова у појединим деловима појединих сектора, пак, има, али важно је разумети да суштина рационализације није у отпуштањима, већ у бољој употреби новца - новца који смо до сада *трошили*, а који од сада желимо да *улажемо*.

Разлози високих просечних трошкова по запосленом леже најпре у слабој финансијској дисциплини, али и у лошој структури запослених – у целом сектору опште државе приметна је инфлација руководилачких радних места, као и времена које запослени са вишим квалификацијама проводе на мање сложеним пословима. Такође, већину сектора у Србији карактеришу неоптималне организационе структуре, где преклапања и дуплирања функција представљају најчешћи извор нерационалности и високих трошкова.

Јачање капацитета, посебно јавне управе, неопходно је како би она била у стању да подржи раст продуктивности приватног сектора као главног носиоца привредног развоја. Капацитети се могу јачати и у условима фискалне консолидације и неопходне рационализације, првенствено модернизацијом и повећавањем ефикасности рада, стварајући тако нови простор за додатна побољшања.

Реорганизација опште државе је стога неопходна, и биће предмет наших напора у наредним годинама. Иако међу секторима постоје изразите разлике у броју запослених и у простору за уштеде, прилике за модернизацију и реорганизацију су велике и присутне у свим. Оптимизација процеса и структура, уређивање зарада и обезбеђивање финансијске дисциплине биће основи ове свеобухватне реорганизације. Негде ће бити потребно и стратешки повећати број запослених или увести нове функције, али пре свега нов начин рада. Наша истраживања показују не само да је то пожељно, већ и – могуће.