



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

Платни разреди и запосленост у државном сектору Србије: од недовршене реформе до одрживог система

Резиме

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

Реформа зарада и запослености јесте велики стручни и политички изазов, али је највећи број европских земаља био у стању да на тај изазов успешно одговори. Уређење зарада и запослености у општој држави једна је од најкомплекснијих реформи. Да би се систем плата довео у ред потребно је пронаћи добре односе између зарада у пословима који се веома разликују (наставник, полицајац, администрација), једнако вредновати истородна занимања, а затим у оквиру појединачних сектора препознати кључне позиције које је потребно адекватно платити дефинисањем довољно широког распона од најниже до највише зараде. Једнако тешко је одредити одговарајући број и структуру запослених. То би на конкретном примеру здравства значило да се држава стратешки определи за модел здравствене заштите који јој одговара, па то онда претвори у оперативан план којим би се дефинисао потребан број медицинског и немедицинског

особља, географски распоред и величину установа примарне, секундарне и терцијарне здравствене заштите, број и врсту лекара специјалиста и друго. Олакшавајућа околност стручног дела ове реформе је у томе што је највећи број европских земаља већ уредио свој систем зарада и запослености тако да Србија може да користи репере и искуства упоредивих земаља (добар део препорука Фискалног савета и јесте настао из компаративних анализа). Међутим, главни изазов ове реформе није њен стручни део – ту постоје задовољавајући капацитети у државној управи који с тим могу да се носе (мада је остало још доста посла). Проблеми с којим Влада годинама не може да се избори су политичке природе. Да би се систем зарада и запослености у општој држави уредио поребно је да се надвладају интереси и притисци најмоћнијих синдиката и да се престане са доношењем популистичких одлука – што је, по свему судећи, главни разлог због ког ова важна реформа још увек није спроведена.

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

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

Још већа опасност од одустајања од реформе је усвајање лошег система платних разреда који би „зацементирао“ постојећи неуређен систем зарада. Реформа

система платних разреда јесте у почетку замишљена на добрим принципима. Међутим, временом је дошло до дерогације ових принципа (и то не само због паушалног повећања зарада појединачним секторима државе које траје од 2016. године). Наиме, прављени су уступци најмоћнијим синдикатима приликом утврђивања коефицијената зарада (просвета); планиран је сувише узак распон од најниже до највише зараде (који би ишао на руку највећем броју запослених у јавном сектору, али не би оставио простор за награђивање мањег броја најстручнијих запослених); направљен је велики број секторских изузетака из јединственог закона (полиција, војска, функционери); планирано је да не постоји прелазни период између садашњег стања и новог система платних разреда – што заправо значи да ће нови систем бити веома близак постојећем лошем стању; минимална зарада подизана је преко раста продуктивности привреде и друго. Фискални савет у овој студији (још једном) даје економске аргументе и принципе, као и конкретне препоруке, на основу којих би требало реформисати систем зарада у општој држави. Уколико Влада није у стању да то уради у складу са добром економском праксом, онда би најбоље било да од читаве реформе одустане. Увођење лошег система платних разреда само ће „зацементирати“ постојеће хаотично стање и отежати будуће стварне реформе.

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

Ако Влада жели да задржи најквалитетније људе у јавном сектору потребан је довољно широк распон зарада – што тренутно није случај нити се планира. Просечна зарада у општој држави тренутно је око 20% виша него у приватном сектору, али је распон зарада за највећи део јавног сектора релативно мали – лекар специјалиста у Србији има само три пута већу плату од најниже плате неквалификованог радника. То за последицу има да је јавни сектор у Србији атрактиван радницима са просечним и исподпросечним квалификацијама (који би били продуктивнији у приватном сектору), а дестимулативан за најстручније и најпотребније запослене који онда јавни сектор напуштају. Ово је један од кључних разлога ниског квалитета услуга које пружа држава, али у исто време иде на руку убедљивој већини запослених у јавном сектору – и самим тим ће бити потребна снажна политичка воља да се промени. Међународна пракса показује да је најчешћи распон између најниже и највише зараде у европским земљама 1:12. У Србији је новим Законом о систему плата у јавном сектору дефинисан распон између најнижег и највишег

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

кофицијента за зараде од 1:7,5, што само по себи не би био толики проблем (будући да су из јединственог система зарада тренутно искључени руководиоци на најодговорнијим позицијама). Проблем је у томе што је основица са којом би се множили прописани коефицијенти планирана сувише ниско – на нивоу који је тек нешто изнад половине минималне зараде. То практично значи да су најнижи коефицијенти (у распону 1 до 2) бесмислени јер би сви запослени са овим коефицијентима примали исту, минималну зараду, а стварни распон између најниже и највише зараде у држави не би био 1:7,5 већ приближно 1:4, што је испод сваког европског стандарда.

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

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

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

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