



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ЗАРАДЕ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ: СТАЊЕ И СМЕРНИЦЕ ЗА РЕФОРМУ

Резиме

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

Зараде се утврђују без објективних критеријума, на основу више десетина различитих основица и стотина коефицијената – последице су различите зараде за исти рад и једнаке плате за различите послове. Зараде у државном сектору утврђују се на основу дугачке листе секторских закона и Владиних уредби и закључака. Према нашој анализи, формирају их чак 23 различите основице, више од 500 основних коефицијената и преко 200 додатака на основну плату. Промене ових елемената најчешће се спроводе арбитарно, увећање плата превазилази могућности привреде да их финансира и неоправдано се фаворизују поједини сектори. Последично, потпуно су нарушени односи између зарада у различитим деловима државног сектора и унутар њих, тако да се неретко за иста занимања и рад исплаћују зараде које се разликују и до 70%. Још једна добра илустрација неуређености постојећег система зарада јесте то што постоје примери једнаких или мање захтевних послова који се више плаћају (зарада библиотекара већа је од зараде наставника) или послова који се исто плаћају иако се евидентно разликују по сложености

(самостални саветник у државној управи има исту нето зараду као универзитетски професори на појединим факултетима). Управљање овако комплексним и неуређеним системом изузетно је тешко, његова контрола готово је немогућа, па даље одлагање реформе у овој области представља и изражен фискални ризик.

Анализа Фискалног савета показује како би трајно уређен систем зарада и запослености требало да изгледа и којим конкретним мерама би се то постигло. За потребе ове студије спровели смо већи број анализа које бисмо могли поделити у три групе: 1) анализирали смо постојећи систем зарада у општој држави и његов контекст – законе и друге прописе који плате дефинишу, детаљне финансијске и шире макроекономске показатеље везане за зараде у држави, појединачним министарствима, у приватном сектору и друго; 2) идентификовали смо највеће проблеме које постојећи систем зарада тренутно има, узроке који су довели до ових проблема и конкретне мере за њихово отклањање; и 3) анализирали смо све главне карактеристике уређених система зарада у упоредивим земљама Централне и Источне Европе које би се могле применити у Србији. На овај начин дошли смо до параметара које би трајно уређен систем зарада и запослености у општој држави у Србији морао да задовољава и њих смо представили у првом делу овог прегледа. У другом делу показујемо конкретне мере које је потребно спровести у 2018. и наредним годинама да би такав систем заживео. На крају, у трећем делу прегледа дајемо основне налазе анализе зарада по појединачним секторима државе, а пре свега у три највећа државна сектора (здравство, просвета, МУП) у којима је запослено скоро 70% запослених у општој држави.

Основне препоруке за трајно уређење система зарада и запослености у Србији

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

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

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

општој држави могло да износи 5-6% годишње (нешто испод збира реалног раста производње од 3,5-4% и инфлације од око 2,5%).

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

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

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

Неопходно је поједностављење начина формирања зарада. То подразумева увођење јединственог система основе, коефицијената и мањег броја ограничених

додатака на рад који важе за све запослене у општој држави (што укључује и исплате из „сопствених прихода“ буџетских корисника). У тренутном систему, заснованом на великом броју различитих основица, коефицијената и додатака на плате, практично је немогуће постићи ефикасно управљање и контролу, па је његово поједностављивање предуслов за спречавање нетранспарентних злоупотреба различитих додатака на плату.

Потребна је потпуна транспарентност и редовно извештавање о исплаћеним зарадама на свим пословима у општој држави, укључујући и све додатке на рад. Пракса земаља ЕУ је да се комплетни подаци о исплаћеним зарадама запослених у општој држави ажурно објављују. Право пореских обвезника је да знају колико има запослених у држави по појединачним радним местима и колике су им тачно плате и други додаци на зараде (јер се та примања исплаћају из њиховог пореза). Иако на поменута питања не би требало да је толико тешко дати одговор, оваква пракса, међутим, не примењује се у Србији. Још пре неколико година планирано је да се направи транспарентан централни регистар запослених као најпрецизнији и најпоузданији извор података о запослености и зарадама у јавном сектору. Фискални савет је од надлежних министарстава (финансија и државне управе) за припрему овог извештаја затражио податке из тог централног регистра, али, како одговор нисмо добили, ова евиденција по свој прилици и даље није ни направљена. Пример најбоље праксе који би Србија требало да следи јесте Словенија чији систем државне управе има историјску повезаност са системом Србије (бивша СФРЈ). Словенија је успоставила отворени интернет портал с детаљним увидом у број запослених, укупна издвајања за плате и структуру примања у свим органима државе (основна плата и сви додаци), укључујући безбедносни сектор. Дигитализација и развој електронске управе налазе се на агенди актуелне Владе и стога сматрамо да би изградња информационог система који даје детаљне и благовремене податке о запосленима и зарадама у државном сектору требало да буде један од приоритетних задатака. Уз редовно ажурирање на месечном нивоу, овакав информациони систем би дао добру основу за анализу и управљање системом зарада на објективан начин. Стога сматрамо да је један од кључних корака ка увођењу реда у систем зарада у општој држави стварање информационог система за праћење и редовно објављивање исплаћених зарада и броја запослених у општој држави.

Потребна је темељна реформа запослености у државном сектору. Уређен систем зарада неће имати много смисла ако држава не побољша структуру запослених. Иако смо се овим проблемом бавили више пута у претходних неколико година, у међувремену није било битнијих помака у његовом решавању. Укупан број запослених у општој држави у Србији највероватније је одговарајући и сасвим је упоредив с другим земљама ЦИЕ (кад се узме у обзир број становника, заправо је и нешто мањи од просека). Горући проблем, међутим, представља неадекватна структура запослених. Она је и пре фискалне консолидације била проблематична, али је сада, након четири године забране запошљавања, додатно погоршана, што умањује (ионако низак) квалитет услуга које пружа држава. Овај стихијски приступ смањивању броја запослених током фискалне консолидације ставио је у незавидан положај бројне важне секторе (здравство, Пореска управа, област заштите животне средине, неке локалне самоуправе), који се сада суочавају с евидентним мањком потребних кадрова. Фискално је још опасније то што се веома лако може десити да по укидању забране запошљавања поново дође до неконтролисаног раста броја запослених (што се већ дешавало у прошлости) – јер још увек не постоје анализе којима би се трајно дефинисала потребна радна места по секторима. Без таквих детаљних систематизација није могуће контролисање нити добро управљање укупним бројем запослених. Због свега тога,

неопходна је свеобухватна реформа највећих државних система (здравство и просвета), квалитетна систематизација запослених у свим државним органима (уклонити вишкове и запослити потребне раднике), хитно запошљавање у областима у којима је већ неспорно утврђен мањак стручних кадрова на основу објективних потреба државе и компаративних анализа (порески инспектори, стручњаци за контролу и инвестиције у области заштите животне средине и друго), укинути забрану запошљавања и напоскон прећи на одрживе моделе контроле запослености у општој држави.

Предлог конкретних мера за 2018. и 2019. годину

За достизање уређеног система зарада и запослености потребно је да се дефинишу конкретне мере и рокови у којима би се до таквог система дошло. Искуство из претходних година показало је да само усвајање принципа будућег уређења система зарада и запослености у општој држави није довољно. Наиме, Влада Србије је још пре три године дефинисала начелно добре опште принципе за уређење система зарада у општој држави који се не разликују много од садашњег предлога Фискалног савета. Оно што је, међутим, недостајало у том плану Владе је да се дефинишу и примењују јасне и квантитативне (економске) мере и рокови који би довели до њихове реализације. Зато је уместо приближавања уређеном систему зарада ситуација у претходне три године додатно погоршана – јер су произвољна, *ad hoc* повећања зарада у појединачним секторима опште државе додатно урушавала постојећи систем. Уз све то, приметне су и тенденције да се праве изузеци из правне регулативе која би требало да уреди зараде свих запослених у општој држави (оставља се превелика слобода секторским законима, изузимају се из јединственог закона правосуђе и неке друге јавне службе, што није случај у другим земљама). Због тога Фискални савет у овом извештају не предлаже само циљани дизајн будућег уређеног система зарада већ и конкретне мере за 2018. и наредне године којима би се до циља дошло.

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

диспаритета које не би оштетило ни „повлашћене“ секторе/радна места, јер ни они не би имали реални пад својих зарада (имали би повећање зарада у складу са растом цена).

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

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

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

До краја 2018. потребно је завршити секторске анализе за уређење запослености у општој држави. Спровођење темељних анализа запослености по секторима и појединачним институцијама одлаже се већ годинама уназад (првобитно су биле најављене до краја 2015. године), што је и разлог због чега се контрола броја запослених већ четири године спроводи начелно неселективном забраном запошљавања. То је привремена мера која наноси штету ионако неповољној структури запослености у државном сектору, а, да би се она напустила, неопходно је већ током 2018. дефинисати конкретне планове реорганизације чије би спровођење отпочело од 2019. године. Да би се овај комплексан задатак завршио у предложеном року и створила чврста основа за стратешки приступ реформи, неопходно је унапредити координацију активности Министарства државне управе и локалне самоуправе, других надлежних министарстава (пре свега здравља и просвете) и међународних институција које су укључене у ову важну реформу (Светска банка, ЕУ).

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

Преглед система зарада у највећим државним секторима

Поједини сектори опште државе нарочито су повлашћени по висини зарада (полиција), док су у другим плате објективно ниске (здравство) – морају се увести објективни критеријуми за секторска повећања зарада. Анализирајући примања у државним системима Србије (просвета, здравство, МУП, одбрана, државна управа), који запошљавају 95% свих радника у општој држави, открили смо бројне нелогичности и неравнотеже. Први важан закључак јесте да треба разликовати примања од плате. Наиме, укупна месечна примања која запослени у државном сектору остварују најчешће су знатно већа од плате, услед различитих додатака који се не виде у основној заради. Плата (термин који се најчешће помиње у јавности) добија се множењем основице и припадајућег коефицијента и укључује само део увећања основне зараде на које се плаћају порези и доприноси (накнаду за дежурство, за рад ноћу, недељом и празником и друге исплате). Други део додатака на основну зарadu, на које се не плаћају порези и доприноси (јубиларне награде, солидарна помоћ, примања по основу службеног пута у земљи и иностранству и сл), не улази у плату. У овом извештају најчешће смо – кадгод смо имали податке – посматрали (укупна) примања запослених јер су она права мера примљеног дохотка за рад. Полазећи од оваквог обухвата (основна плата плус сви додаци), испоставило се да у државном сектору Србије убедљиво највећа просечна примања имају запослени у сектору полиције, следи одбрана, док остали сектори (образовање, здравство, администрација) прилично заостају. Овакви међусекторски односи примања нису уобичајени у земљама ЦИЕ и постоје јасне индикације да су у Србији неки сектори тренутно преплаћени (полиција), а други вероватно недовољно плаћени (здравство). На пример, док су у Србији примања запослених у МУП-у за око 40% изнад републичког просека, у региону ЦИЕ та разлика је око 25%. С друге стране, релативан однос зарада запослених у здравству и просечне плате у држави у Србији неповољнији је у односу на ЦИЕ, за око 20%, практично за сва кључна радна места. Овако изражени диспаратности у зарадама по појединим секторима државе нису објективни (не одражавају стварне разлике у карактеристикама послова) нити фискално одрживи, због чега будућа повећања зарада које се исплаћују из буџета морају бити усмерена ка отклањању постојећих неравнотежа.

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

преко 6.000 људи, што представља око 5% укупног броја запослених у овом сектору. То је посебно проблематично кад се зна да је квалитет здравствене заштите у Србији низак и да се погоршава у многим сегментима, а дестимулативан систем зарада свакако је један од узрока ових негативних тенденција.

Највећи проблем са зарадама у просвети није њихова висина, већ постоје други проблеми у овом сектору које се намећу као реформски приоритет. У јавности преовладава став да су запослени у просвети недовољно плаћени и, заиста, према неким ранијим међународним студијама Србија је била једна од ретких земаља у којој су зараде у основном и средњем образовању заостајале за просечном основном платом. Међутим, најновији подаци које објављује РЗС по новој методологији (принцип *full time equivalent*)³ дају другачију слику – док су зараде у образовању у региону на нивоу државног просека, у Србији су заправо нешто изнад просечних зарада у земљи (за око 7%). Постоји неколико специфичности мерења зарада у просвети које отежавају давање једнозначне оцене о њиховом нивоу. Не постоје дезагрегирани подаци о зарадама по деловима сектора образовања (основно, средње и високо), па је могуће да је секторски просек од 52.000 динара (нешто изнад републичког просека) резултат већих зарада у високом и сразмерно мањих зарада у основном и средњем образовању. С друге стране, за Србију је специфично то што постоји велики број наставника без пуног фонда часова. Њихова приказана плата коју статистика мери као *full time equivalent* заправо је знатно већа од оне која им се стварно исплаћује јер раде непуно радно време (у уређеном систему запослености у просвети, број наставника с непуним фондом часова био би сведен на минималну меру). Узимајући у обзир све специфичности постојећих података о зарадама у просвети, ипак се чини да просечна зарада није основни проблем. Највећи изазов у овом сектору јесте неререформисан и нерационалан систем (једна од последица је и превелики број запослених с непуним радним временом) и генерално застарео начин вредновања рада у просвети. У Србији мора да прође читав радни век (40 година радног стажа) до достизања максималне законске зараде, док је ситуација у земљама ЦИЕ нешто боља и за то је у просеку потребно 30-35 година. Такође, не постоји готово никакав механизам стимулације запослених, будући да сви имају исти основни коефицијент, па и најбољи наставници с дугогодишњим искуством имају исте зараде као почетници (разлика је само додатак за минули рад). Решење за ове и друге проблеме у просвети стога не лежи у изнадпросечном линеарном повећању зарада у наредним годинама, већ у свеобухватној реформи просвете која би се одвијала упоредо с уређењем система зарада.

Просечна примања у МУП-у у Србији нису само веће него у остатку државног сектора, већ знатно надмашују релативни ниво који запослени у овој делатности имају у упоредивим земљама. Подаци о просечним зарадама у МУП-у посебно су непоуздани – ако и постоје, најчешће су агрегирани с другим деловима државне управе и непогодни су за анализу, при чему се у јавности обично полемисало о основној плати која не укључује сва примања запослених у овом сектору. Користећи податке о извршењу буџета за 2017. годину, уз уважавање законског увећања плата у државном сектору које се примењује од јануара 2018. године, израчунали смо да стварна просечна примања у 2018. години у МУП-у премашују 70.000 динара (када узмемо у обзир велике и углавном нетранспарентне додатке на основну плату). Испоставило се да овај сектор има убедљиво највећа увећања иницијалних коефицијената, што за крајњи резултат има то да је укупна просечна примања

³ Зарада коју добија запослени са пуним фондом часова

у полицији знатно већа него у осталим секторима државе (нпр. за преко 30% него у здравству и за чак 40% него у државној администрацији). Релативно висока примања у МУП-у (у односу на друге секторе) нису новост у јавним финансијама Србије – фаворизовање овог система у погледу висине примања одржава се годинама уназад. Да су зараде у Србији у овој делатности издашне показују и међународна поређења (кад се посматрају примања у односу на просечну зараду у држави или БДП по становнику), будући да премашују стандард у ЦИЕ за најмање 15%. Узимајући све претходно у обзир, јасно је да би полиција требало да буде сектор у ком ће плате у следећих неколико година најспорије расти, све док повећања зарада у неким потцењеним секторима (нпр. здравство) не омогуће успостављање бољих односа између зарада у различитим деловима државног сектора.

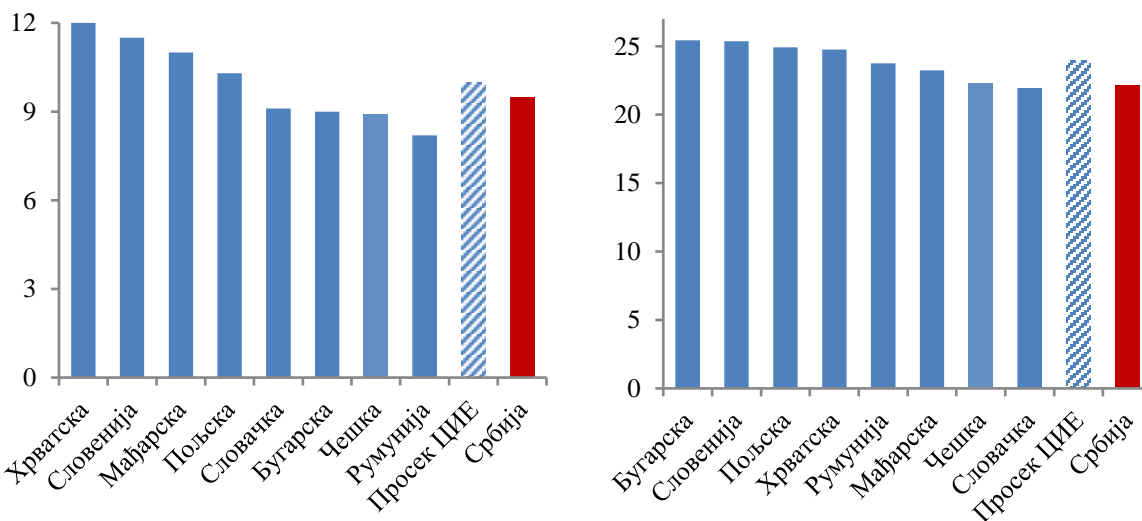
Табеларни преглед предложеног решавања главних проблема у систему зарада и запослености у општој држави

Проблеми	Узрок	Новије законске промене и планови	Оцена нове регулативе	Трајно уређен систем	Прелазни режим 2018. и 2019.
Непостојање одговарајућег законског оквира за зараде	Превелики број и нетранспарентни секторски закони и други прописи	Усвојен Закон о систему плата (2016). За примену потребна израда каталога р. места, усклађивање секторских закона... Примена одложена	Постоји ризик да се ни током 2018. не усвоји регулатива за предвиђене секторе	Сви запослени у државном сектору укључени у јединствен систем	Највећи сектори укључени у јединствен систем (здравство, просвета, полиција, војска, администрација), са пописаним радним местима и усвојеним коефицијентима
Компликован и нетранспарентан начин формирања зарада	Више десетина основица и стотине коефицијената и додатака	Предвиђена јединствена основица и матрица коефицијената, смањен број додатака	Предвиђена основица одговарајућа, очекује се одређивање коефицијената, додаци тек делимично увучени у систем	Примена јединствене основице, правилно одређени коефицијенти, контрола и системски приступ одређивању додатака	Додела коефицијената по радним местима за највеће секторе
Различито плаћени истородни и упоредиви послови	Фрагментираност прописа и неусаглашеност секторских закона	Начелно се предвиђа једнако вредновање истих послова	Постављен добар циљ, али неизвесно како ће други закони и уредбе одредити коефицијенте и додатке	Исти (генерички) послови исто плаћени	Завршавање каталога радних места у 2018. и додељивање одговарајућих коефицијената по радним местима
За највећи број послова преузак распон између највише и најниже плате у државном сектору	Ниски коефицијенти за одговорна и захтевна радна места; високе плате у неким организацијама нису законски уређене	Предвиђено проширење досадашњег распона зарада на (на 1:7,5)	Одговарајућа за прелазни режим, недовољан распон за трајно решење, тј. за укључивање свих запослених и за вредновање најодговорнијих позиција	Са укључивањем свих запослених потребан већи распон коефицијената (1:12)	Одговорно разврставање радних места највећих сектора у предвиђеном распону од 1:7,5 (2018). Проширење на све запослене и повећање распона на 1:12 (2019)

Непредвидива и често превелика повећања масе зарада	Арбитрано одлучивање, одлуке Владе и Скупштине приликом доношења буџета	Не одређују фискално одрживу путању масе зарада	Законима о буџету препуштају се сва питања повећања зарада. Недовољно чврсто.	Маса зарада да расте спорије од раста номиналног БДП-а	Номинални раст масе зарада у 2019. за 5-6%
Селективна и арбитранна повећања зарада по секторима; последица су диспаритети зарада између сектора (превисоке за полицију, прениске за здравство)	Непостојање анализа о стању и потребном развоју сектора; произвољно фаворизовање појединих сектора	Залагање за пораст потцењених зарада, без утврђеног начина и критеријума	Недостаје конкретније одређење према секторима.	Циљане и различите промене зарада по секторима и радним местима унутар сектора	Веће повећање зарада секторима и запосленима за које се утврди да имају ниске зараде и мање повећање/замрзавање плата осталим секторима
Подаци о платама и укупним примањима нису доступни	Непостојање базе и информационог система за праћење и објављивање зарада	Није предвиђено унапређење	Потребно хитно приступити евидентирању запослених и њихових примања	Изградња свеобухватног, ажурног и доступног система извештавања	Објављивање података о зарадама за највеће секторе (2018), па затим за сва радна места (2019)
Зараде у државном сектору неоправдано веће у односу на приватни сектор	Повећања зарада у државном сектору изнад економских могућности земље	Није предвиђена путања зарада у државном сектору	Потребно системски спречити бржи раст зарада у јавном у односу на приватни сектор.	Маса зарада у државном сектору не треба да расте брже од продуктивности и зарада у приватном сектору	Номинални раст укупне масе зарада у 2019. за 5-6%
Неадекватна структура запослености по секторима	Одсуство анализа и одлука по секторима, вишегодишња забрана запошљавања	Регулишу област зарада, не и запошљавања	Потребно посебно уредити запошљавање (систематизације, кадровски планови, одлуке о запошљавању/отпуштању)	Уз задржавање укупног броја запослених променити секторску структуру (отклонити мањкове запослених у пореској инспекцији, заштити животне средине, здравству и слично)	Завршавање секторских студија у 2018. и укидање забране запошљавања уз и циљано запошљавање у најугроженијим секторима у 2019.

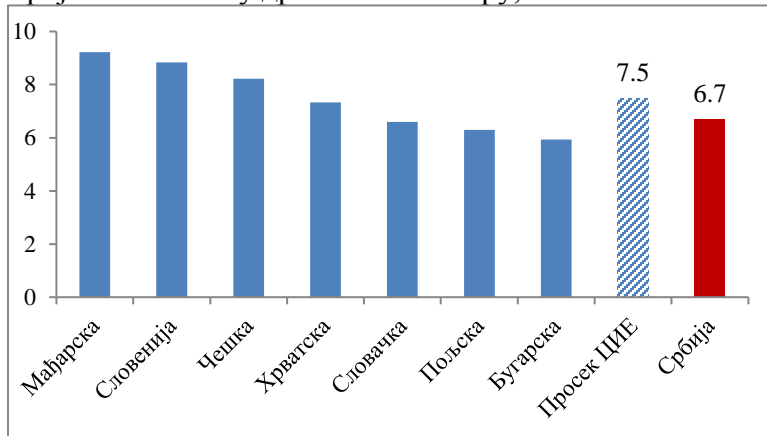
Кратак графички и табеларни преглед неких резултата

Маса зарада у државном сектору је достигла одговарајући ниво...

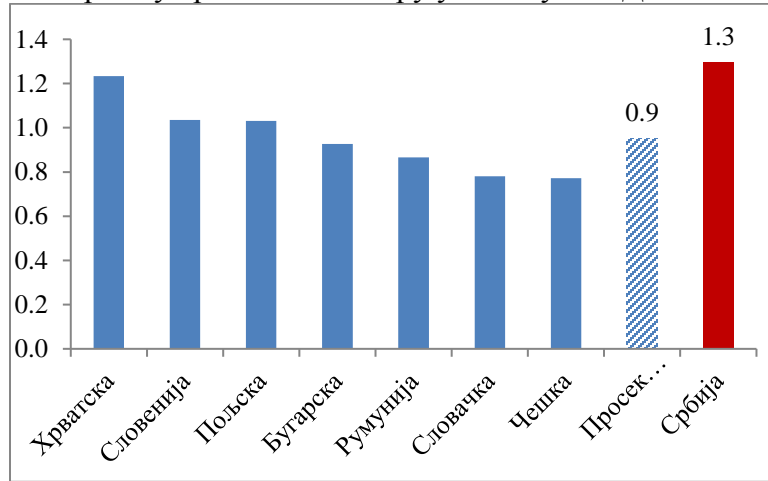


Зараде у државном сектору: као % БДП-а (леви панел) и као % укупних јавних расхода (десни панел)
... при чему је укупан број запослених нешто мањи, а просечна зарада већа од потребног нивоа

Број запослених у државном сектору, на 100 становника



Просечна зарада у државном сектору у односу на БДП по становнику



Велике су разлике између примања различитих сектора...

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

Просечна примања у државном сектору, процена за 2018. годину

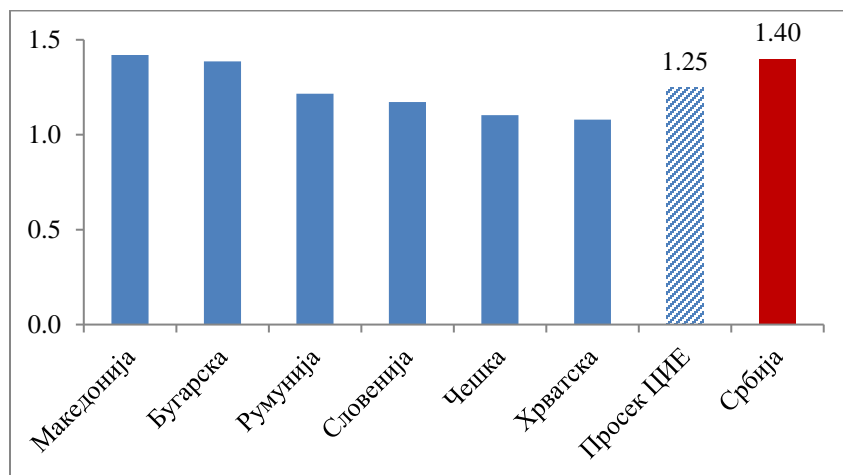
... што резултира диспаритетима у односима зарада највећих државних система, а истичу се:

- Ниске зараде у здравству

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

Поређење релативних зарада за различите позиције у сектору здравства

- *Високе зараде у полицији*



Просечна примања у МУП-у у односу на републички просек

Систем зарада је лош и резултује бројним аномалијама, као што је неједнако вредновање истог рада

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

Плате возача и правника у различитим деловима државног сектора, у РСД

Више десетина основица и стотине коефицијената и додатака чине систем нентранспарентним а контролу зарада готово немогућом

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

Основице за плате запослених у државном сектору, у РСД

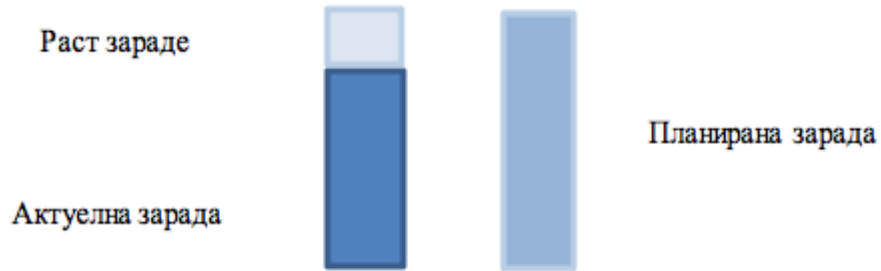
Сматрамо да је могуће за сва радна места предвидети одговарајуће коефицијенте

	Коефицијенти	Основна зарада према овом предлогу	Садашња основна зарада
Председник Републике	11-12	275.000-300.000	125.000
Председник Скупштине			100.000
Председник Владе			100.000
Председник Уставног суда			360.000
Републички јавни тужилац	10-11	250.000-275.000	190.000
Заштитник грађана			360.000
Председник ДРИ			210.000
Министар			85.000
Посланик			70.000
Судија Уставног суда			310.000
Председник Врховног касационог суда	8-10	200.000-250.000	180.000
Директор Пореске управе			140.000
Директор Управе царина			140.000
Директор полиције			нема податка
Генерални секретар Скупштине			70.000
Судија Врховног касационог суда			150.000
Директор агенције	6,5-8,5	160.000-210.000	180.000
Државни правобранилац			150.000
Државни секретари			70.000
Директор посебне организације	5,5-6,5	137.500-162.500	160.000
Судије основних и других судова	3-6	75.000-150.000	78.000-125.000
Помоћник министра	5,5	140.000	130.000
Секретар министарства	5	125.000	130.000
Руководилац у служби Владе	3,5-4,5	90.000-110.000	70.000
Саветник у државној управи	1,5-3,5	37.000-90.000	35.000-100.000
Сарадник у државној управи	1,2-1,9	30.000-47.500	30.000-50.000
Референт у државној управи	1,1-1,6	27.500-40.000	25.000-40.000
Намештеник у државној управи	1-1,1	25.000-27.500	35.000-45.000
Полицијски инспектор	1,7-2,2	42.500-55.000	45.000-50.000
Полицијски службеник	1,5-1,7	30.000-42.500	40.000
Наставник у високошколском образовању	3-4	75.000-100.000	65.000-80.000
Наставник у средњем образовању	1,8-2,2	45.000-55.000	40.000-50.000
Наставник у основном образовању	1,8-2,2	45.000-55.000	40.000-50.000
Васпитач у предшколској установи	1,6-2,2	40.000-55.000	40.000-50.000
Учитель	1,6-2	40.000-50.000	40.000
Доктор специјалиста и субспецијалиста	3,5-4,5	90.000-110.000	65.000-80.000
Доктор медицине	3-3,5	75.000-88.000	65.000
Медицинска сестра	1,6-1,9	40.000-47.500	40.000-45.000
Техничко особље у здравству	1,1-1,5	28.000-38.000	25.000-40.000

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

Фискални простор за повећање зарада треба да буде усмерен онима који заостају за зарадама обрачунатим према новим коефицијентима

- Повећање оних зарада које су тренутно мање од планираног износа...



- ... и контрола оних зарада које су тренутно веће од планираног износа до изједначавања.

