REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

BIBLIOTEKA NARODNE SKUPŠTINE

**Tema: Zarade u državnom sektoru u Republici Srbiji**

**Datum: 27.08.2018.**

**Br. 25**

**Ovo istraživanje je uradila Biblioteka Narodne skupštine za potrebe rada narodnih poslanika i Službe Narodne skupštine. Za više informacija molimo da nas kontaktirate putem telefona 3026-532 i elektronske pošte** [***istrazivanja@parlament.rs*.**](mailto:istrazivanja@parlament.rs) **Istraživanja koja priprema Biblioteka Narodne skupštine ne odražavaju zvanični stav Narodne skupštine Republike Srbije.**

**S A D R Ž A J**

[Zarade u državnom sektoru Srbije 2](#_Toc523823769)

[Institucionalni okvir 3](#_Toc523823770)

[Visina i struktura zarada u državnom sektoru 4](#_Toc523823771)

[Zarade i privredni rast 6](#_Toc523823772)

[Zaključak 7](#_Toc523823773)

# Zarade u državnom sektoru Srbije

Zarade u državnom sektoru Srbije u prethodnih petnaestak godina kretale su se iznad ekonomski opravdanog nivoa i bile su jedan od glavnih razloga za loše fiskalne rezultate[[1]](#footnote-1). Zbog toga, pre analize trenutnog stanja i aktuelnih problema u sistemu zarada i zaposlenosti, treba ukazati na dugoročne trendove u ovoj oblasti. Naime, u višegodišnjem periodu Srbija je, sa izdvajanjima za zarade u javnom sektoru od 11,5 do 12,5% BDP-a, bila među negativnim rekorderima u Evropi, sve do 2012. godine. Zbog ovako neodgovornog upravljanja izdvajanjima za zarade, od 2013. godine a naročito 2015. usledilo je neizbežno oštro smanjenje ovih rashoda.

Ove mere imale su snažan uticaj na obaranje udela izdvajanja za zarade u BDP-u – trend smanjenja nastavljen je i u narednim godinama, što je dovelo do postepenog približavanja nivou koji privreda i građani mogu da finansiraju (oko 9,5% BDP-a).

Ukupan broj zaposlenih u državnom sektoru Srbije nešto je manji od broja zaposlenih u zemljama Centralne i Istočne Evrope - CIE. Važno je naglasiti da je reč o relativnom pokazatelju, odnosno broju zaposlenih u državnom sektoru podeljenim brojem stanovnika. Preliminarne analize pokazuju da je Srbija čak i ispod proseka CIE – jer u državnom sektoru Srbije radi manje od 7 zaposlenih na 100 stanovnika, dok je prosek u drugim zemljama 7 do 8 zaposlenih. To znači da Srbija nema problem prevelikog ukupnog broja zaposlenih u državnom sektoru i da (novo) smanjenje zaposlenosti ne bi bilo poželjno. Međutim, načelno prihvatljiv ukupan broj zaposlenih ne govori o strukturi i rasporedu po pojedinačnim institucijama, o čemu će biti više podataka u nastavku istraživanja.

**Struktura zaposlenosti** u državi je takva da pojedini segmenti funkcionišu sa manjkom stručnog kadra, a drugi imaju viškove, do toga da u jednoj instituciji ima i manjka potrebnog a viška nepotrebnog kadra. Sve ovo pokazuje da su potrebne detaljne analize (na njih se čeka godinama, navode članovi Fiskalnog saveta - FS) i da se pažnja mora posvetiti i sektorima i pojedinačnim institucijama. Tu je neizbežna i nezamenljiva uloga svakog ministarstva koje mora dobro da poznaje sadašnji način funkcionisanja organa u svom sastavu i željene ishode. Prema procenama[[2]](#footnote-2), krajem 2013. godine nemedicinsko osoblje u zdravstvenim ustanovama činilo je 24% ukupnog broja zaposlenih, dok se istovremeno javio manjak hirurga, lekara specijalista i medicinskih tehničara. Na primer, u Kliničkom centru Srbije, jednoj od najvažnijih institucija tercijarne zdravstvene zaštite u zemlji, ima 10% manje radnika nego što je zakonom predviđeno. Problem sa nedostatkom radnika imaju inspekcijske službe, a na nivou lokalne administracije viškove zaposlenih. Potvrda nepovoljne strukture zaposlenosti je i to što na kašnjenje u organizacionoj transformaciji ključnih državnih sistema (obrazovanja, ustanova socijalne zaštite, Poreske uprave) ukazuje i MMF[[3]](#footnote-3). Sistemu zarada u javnom sektoru jednom godišnje pažnju posvećuje Evropska komisijau Izveštaju o napretku Srbije – bez ukazivanja na konkretne strukturne neravnoteže, iz godine u godinu se konstatuje da reforma zarada nije završena. Takođe, *OECD* svake godine izveštava o monitoringu reforme javne administracije – ukazujući na neefikasno upravljanje kadrovima, podložnost sistema zarada političkom uticaju i slično.

Na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku - RZS i proračuna Fiskalnog saveta, može se pratiti kretanje broja zaposlenih u državnom sektoru, u periodu 2002-2016.[[4]](#footnote-4) Broj zaposlenih se kretao od 438 000, koliko je zabeleženo 2002. godine, za dve godine je porastao na 452 000, 2006. godine je iznosio 438 000. Broj zaposlenih se povećavao svake godine da bi 2013. iznosio 473 000. U skladu sa preduzetim ekonomskim i fiskalnim merama, 2016. godine zabeleženo je 457 000 zaposlenih u državnom sektoru Srbije. Fiskalna konsolidacija jeste donela smanjenje ukupnih rashoda za zaposlene, ali nije otklonila glavne nedostatke u sistemu. Dve mere koje su označile početak procesa konsolidacije javnih finansija su: zabrana zapošljavanja (kraj 2013. godine) i smanjenje plata iznad 25.000 dinara za 10% (2014. godine). Analizirajući rezultate u budžetu Srbije koji su ostvareni zaključno sa 2017. godinom, predstavnici FS naglašavaju da su interventne mere ispunile svoje osnovne ciljeve – zaustavljen je dotadašnji trend neodrživog rasta državnih rashoda za plate, fiskalni deficit sveden je na prihvatljivi nivo i javni dug (u odnosu na BDP) je počeo da opada. Međutim, privremene mere nisu bile praćene reorganizacijom i optimizacijom poslova i sistema zarada iako su prvobitni planovi to predviđali, To je i razlog za ocenu FS da su izostali suštinski pomaci ka ujednačenijem vrednovanju poslova i odgovornijem upravljanju brojem i strukturom zaposlenih.

# Institucionalni okvir

Institucionalni okvir za upravljanje brojem zaposlenih je dobar (ocena Svetske banke 2010. godine)[[5]](#footnote-5), posebno u domenu republičkog nivoa vlasti, a i u drugim državnim sektorima (obrazovanju, zdravstvu, policiji, vojsci, sudstvu). U izveštaju FS se navodi da su još 2006. godine razvijene norme i kriterijumi zapošljavanja kojima su propisani minimalni zahtevi za brojem radnika u kategorijama zdravstvenih i obrazovnih ustanova (u opštoj medicini domova zdravlja propisani su najmanje jedan doktor medicine ili specijalista i jedna medicinska sestra na 1.600 odraslih stanovnika, u opštoj bolnici u internoj medicini, pedijatriji i opštoj hirurgiji dva doktora medicine specijaliste i četiri medicinska tehničara u svakoj od oblasti itd; slično je i za sektor obrazovanja, gde broj zaposlenih zavisi od ukupnog fonda časova nastave predviđenog nastavnim planom, broja odeljenja, broja nastavnih nedelja).

**Zakon o sistemu plata u javnom sektoru** kao sistemski ili krovni zakon, kojim se određuje okvir, principi i elementi za obračun zarada u javnom sektoru, usvojen je krajem februara 2016. godine. Predviđeno je da se tokom 2016. godine usvoje zakoni koji bi prilagodili zarade u javnim službama, lokalnim samoupravama i autonomnoj pokrajini, kao i u javnim agencijama, zatim u 2017. zarade državnih službenika, a u 2018. godini zarade u policiji, vojsci i sektoru bezbednosti. Tako bi praktično bili pokriveni svi predviđeni državni sektori. Ali, tek u decembru 2017. usvojeni su zakoni o platama zaposlenih u javnim službama i zaposlenih u lokalnim samoupravama i autonomnoj pokrajini. Sada se predviđa da se plate preostalih zaposlenih regulišu sektorskim zakonima tokom 2018. godine. Za već usvojene zakone, primena je predviđena od 2019. godine. Za zaposlene ujavnim agencijama, državne službenike, policijske službenike i profesionalne pripadnike vojske očekuje se donošenje zakona 2019. i početak primene 2020. godine. Za sudijske i tužilačke funkcije, kao i za funkcionere ne postoji obaveza donošenja novog zakona.

# Visina i struktura zarada u državnom sektoru

Plate u državnom sektoru Srbije osetno su veće nego u privatnom sektoru**.** Prema poslednjim objavljenim podacima (RZS ZR 10 br: 167. od 25.06.2018.)[[6]](#footnote-6) prosečne zarade (bruto) po zaposlenom u aprilu o.g. iznose:

Republika Srbija, ukupno - 67.901

Zarade preduzetnika i zaposlenih - 36.994

Zarade u javnom sektoru - 76.970

Zarade van javnog sektora - 63.342 dinara.

Ako se uporedi sa istim periodom prošle godine, aprilom 2017., prosečne zarade u Srbiji su porasle za 5,3%. Takođe, prosečna neto plata u javnom sektoru u aprilu 2018. godine iznosila je 55.450 dinara, što je iznad prosečne plate u privatnom sektoru za skoro 10.000 dinara (45.934). Plate u državnom sektoru za prva dva meseca o.g. (budžetski korisnici, bez javnih preduzeća) bile su nešto manje (oko 53.000 dinara), premda i dalje osetno veće nego u privatnom sektoru – za 19%.

Da su zarade u državnom sektoru iznad nivoa koji opredeljuje ekonomska snaga zemlje, može se videti i na osnovu pokazatelja, koji se često koristi u međunarodnoj praksi, odnosno poređenjem zarade u državnom sektoru sa BDP-om po glavi stanovnika. Prosečna zarada u državnom sektoru Srbije je za 30% veća od BDP-a po glavi stanovnika. Ovaj odnos je manji u svim uporedivim zemljama, najčešće i znatno manji (prosečna plata u državnom sektoru zemalja Centralne i Istočne Evrope približno je jednaka BDP-u po stanovniku). Time dolazimo do zaključka da je prosečna zarada u državnom sektoru Srbije visoka u odnosu na mogućnosti privrede.

Dispariteti u primanjima između sektora nisu posledica objektivnih razlika u karakteristikama poslova, navode u FS. Uočeni pariteti zarada ne odražavaju karakteristike zaposlenih u pomenutim sektorima, poput nivoa obrazovanja, dužine radnog staža, rizika i napora. Na primer, u sektoru obrazovanja oko 70% zaposlenih ima visoku stručnu spremu (VII stepen), a u MUP-u tek nepunih 20%, ali su zarade u MUP-u za oko 30% veće nego u prosveti.[[7]](#footnote-7)

Interesantan je podatak o kretanju mase zarada u državnom sektoru u zemljama CIE u odnosu na Srbiju. Izdaci za zarade predstavljaju relativno veliki budžetski trošak, ali Srbija za zarade u državnom sektoru izdvaja koliko i druge uporedive zemlje (posmatrano kao procenat BDP-a). Naime, zarade u državnom sektoru Srbije u 2017. godini iznosile su ispod 10% BDP, odnosno ispod 23% ukupnih javnih rashoda. Ovi javni rashodi u Srbiji, posmatrano u odnosu na BDP, kao i u odnosu na javnu potrošnju, su u oba slučaja neznatno manji od proseka zemalja CIE.[[8]](#footnote-8) Ali, predstavnici FS ukazuju na tri važna aspekta za detaljnu analizu zarada. Kao prvo, Srbija je tradicionalno imala previsoke izdatke za zaposlene (pa sadašnji odgovarajući nivo nije trajni rezultat). Drugo, struktura zaposlenosti nije dobra (bez obzira na to što ukupan broj zaposlenih ne predstavlja problem). Treće, ni nivo ni način formiranja zarada u državnom sektoru nisu uređeni.

U odnosu na prosek zemalja CIE, razlike dolaze do izražaja kada poredimo prosečnu platu u državnim sistemima sa BDP-om po glavi stanovnika. Naime, prosečna plata u sva tri sektora nalazi se iznad nivoa razvijenosti domaće privrede (najviše u sektoru: administracija, policija, odbrana). Prosečna zarada u državnom sektoru u odnosu na BDP po stanovniku u zemljama CIE iznosi 0,9, a u Srbiji 1,3 BDP po glavi stanovnika, dok je prosečna plata u Srbiji u sektoru „administracija, policija i odbrana“ 50% veća od BDP po glavi stanovnika, a u zemljama CIE samo 5%.[[9]](#footnote-9) Sa druge strane, podaci pokazuju da su zaposleni u zdravstvenoj zaštiti u Srbiji, manje plaćeni od odabranih zemalja CIE. U skladu sa navedenim, uočljivo je da u Srbiji nije uspostavljen zadovoljavajući stepen kontrole zarada i da su, čak i nakon umanjenja plata usled fiskalne konsolidacije, prosečna primanja u državnom sektoru još uvek iznad nivoa koji bi odgovarao objektivnim pokazateljima i snazi privrede.

Veliki problem za funkcionisanje države jesu odnosi zarada unutar različitih sektora, navode predstavnici FS. Primera radi, postojeći sistem zarada je destimulativan za zaposlene u zdravstvu znatno više nego u zemljama regiona i CIE. Neadekvatno vrednovanje poslova medicinskog osoblja u Srbiji rezultiralo je time da u sektoru zdravstva zarade nisu dovoljno visoke kako bi se zaposleni zadržali na svojim radnim mestima. Zato ne iznenađuje podatak da je u poslednje tri godine (2015-2017) zabeležen odliv zaposlenih iz državnog zdravstva od preko 6.000 ljudi, što predstavlja oko 5% ukupnog broja zaposlenih u ovom sektoru. Pojedine analize pokazuju da je kvalitet zdravstvene zaštite u Srbiji veoma nizak i da vremenom opada, a dobar deo negativnih tendencija potiče upravo od odliva stručnog i visokokvalifikovanog kadra. Sve navedeno odražava se loše na javno zdravstvo u Srbiji.

Zaposleni u prosveti suočavaju se sa nepovoljnim uslovima za rad i karijerni napredak. Nepovoljan položaj prosvetnih radnika u Srbiji dodatno otežava to što postoje vrlo ograničene mogućnosti za povećanje njihovih plata tokom karijere.

Za razliku od zdravstva i prosvete, zaposleni u MUP-u Srbije imaju osetno povoljnije paritete zarada, nego što je to slučaj u zemljama CIE.

Kako masa zarada u državnom sektoru nije optimalno raspoređena po svim njegovim delovima, preporuke FS glase: unutar povećanja mase zarada za oko 5% godišnje – neki sektori treba da povećaju zarade više a neki manje od ovog procenta. Time bi se, uz kontrolu mase i fiskalnu odgovornost, poboljšala i struktura zarada u državnom sektoru.

Takođe, postojeći sistem zarada nejednako vrednuje isti rad u različitim delovima javnog sektora.Primeri gde postoje javno dostupni podaci o zaradama na svim ili većini radnih mesta u državnom sektoru (Slovenija) ukazuju na mogućnosti da se slično uradi u Srbiji - princip „jednaka zarada za isti rad“.

# Zarade i privredni rast

Prema podacima FS, Srbija je jedna od zemalja u kojima se smanjenje zarada odrazilo pozitivno na rast, uz kombinaciju povoljnih eksternih činilaca. U analizi FS se navodi da su u periodu 2006-2008. rastuća državna izdvajanja za zarade povećavala fiskalni deficit, dok je uticaj na privredni rast bio zanemarljiv. Nakon otpočinjanja fiskalne konsolidacije krajem 2014, interventne mere umanjenja mase zarada ne samo da nisu umanjile BDP, već je privreda Srbije u narednim godinama (2015-2017.) ostvarivala pozitivne stope rasta.. Analitičari navode da kretanje zarada nije činilac koji je presudno i direktno uticao na privredni rast, ali je indirektno, preko jačanja makroekonomske stabilnosti, ostvaren pozitivan uticaj na privrednu aktivnost.

Takođe, socijalni i politički činioci koji utiču da zarade u privatnom sektoru prate zarade u javnom – što je slučaj u većini tranzicionih privreda, dok ekonomski održiv mehanizam podrazumeva da zarade u javnom sektoru prate zarade u privatnom. Zbog pozitivnog uticaja smanjenja zarada na cenovnu konkurentnost privrede u prošlosti se dešavalo da zemlje pribegnu usporavanju rasta ili smanjivanju rashoda za zaposlene – Austrija (1996.), Belgija (1982.), Nemačka (1995, 1997 i 2000.), Holandija (2005.). Ovaj vid privredne ekspanzije nakon smanjenja zarada dešavao se i u manje razvijenim privredama. Navodi se primer Letonije, koja je pribegla smanjenju plata u javnom sektoru uoči ekonomske krize, čime je unapređena konkurentnost privrede. Povećana je produktivnost, uvećani su profiti i neto izvoz, čime je podstaknut i rast BDP-a.[[10]](#footnote-10)

Prema poslednjim analizama Fiskalnog saveta iz juna o.g., u Srbiji su izostali konkretni pomaci u smeru trajnog sređivanja sistema zarada i zaposlenosti, s obzirom da odgovorno upravljanje javnim rashodima za zaposlene (uz unapređenje kvaliteta usluga zdravstva, prosvete i administracije) predstavlja faktor za trajnu fiskalnu stabilnost, privredni rast i društveni razvoj.[[11]](#footnote-11) Imajući u vidu moguću pozitivnu vezu između privrednog rasta i ciljanog umanjenja zarada u državnom sektoru, predstavnici FS navode da je izrada funkcionalnih/sektorskih analiza od ogromne važnosti za kvalitet i održivost ušteda koje se mogu ostvariti ovim merama. Jer, upravo sektorske analize ukazuju na to koji deo državnog sektora koliko nagrađuje svoje zaposlene preko nivoa zarade koju tržište (privatni sektor) određuje. Smanjenjem zarada na mestima koja su preplaćena u odnosu na privatni sektor, ostvaruje se direktan pozitivan uticaj na konkurentnost, a posredno se otvara prostor da se – prelaskom iz državnog u privatni sektor – zaposle dodatni kadrovi tamo gde je stručno osoblje u deficitu. Tako se stvara mogućnost da se uvećaju zarade u onim segmentima države gde su niže u odnosu na uporedive pozicije u privatnom sektoru (najčešće lekari, nastavnici) a da to ne ugrozi fiskalni rezultat.

# Zaključak

Ekonomska teorija nalaže, a iskustva tranzicionih zemalja uglavnom potvrđuju, da fond zarada ima tendenciju rasta u periodima ubrzanog privrednog rasta i razvoja, kao rezultat rastuće tražnje stanovništva za kvalitetnijim javnim uslugama (obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita, bezbednost)[[12]](#footnote-12). Kako se u Srbiji očekuje intenziviranje reformi javnih preduzeća i okončanje procesa privatizacije, to bi se pozitivno odrazilo na konkurentnost, kao i a povećanje stope privrednog rasta. Na duži rok, očekuje se prelivanje tehnološkog napretka sa privatnog na javni sektor, pa će se javiti pritisak da zarade u javnom sektoru prate rastući trend zarada u privatnom sektoru, uz zadržavanje i privlačenje kadrova. Takođe, niz reformi koji se najavljuje (reforma sistema obrazovanja i zdravstva, osnaživanje institucija, izgradnja kapaciteta za upravljanje procesom pristupanja EU i drugo) mora se pratiti u okviru fiskalne održivosti (reforme uglavnom povećavaju fond plata, pa će fiskalni pritisak biti veći i po ovom osnovu). Starenje stanovništva je jedan od faktora koji će uvećati pritisak na rast zarada u državnom sektoru. Ovaj trend usloviće potrebu za višim kvalitetom usluga zdravstvene zaštite i veći broj korisnika. Takođe, treba unaprediti kvalitet obrazovanja u Srbiji. Pošto najveći trošak u javnom zdravstvu i obrazovanju čine upravo plate, jasno je da će veća aktivnost u ovim sistemima stvoriti pritisak na rast zarada. Da bi se osiguralo da fond plata u državnom sektoru ostane pod kontrolom koja ne ugrožava fiskalnu održivost, a da istovremeno dođe do poboljšanja kvaliteta i dostupnosti javnih usluga, potrebno je razviti sistemski okvir upravljanja izdvajanjima za zarade u državnom sektoru.

Jedan od primera kako proces pristupanja EU povećava pritisak na rast fonda zarada u državnom sektoru je Rumunija. U periodu 2005-2008. broj zaposlenih u administraciji porastao je za 20%, jer je došlo do osnivanja nekoliko novih državnih tela, prema zahtevima EU (za koordinaciju plaćanja u poljoprivredi, zbog integracije u sistem zajedničke poljoprivredne politike) a porastao je i broj zaposlenih u sektoru bezbednosti za čak 50% (zahtev za većim brojem graničnih policajaca i žandarmerije, u skladu sa propisima EU). [[13]](#footnote-13)

**Izvori informacija**

Moderna država – racionalna država: koliko, kako i zašto?, pozicioni dokument Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave RS, 2015.

Narodna skupština RS, doneti zakoni

[http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.45.html](http://www.parlament.gov.rs/акти/донети-закони/донети-закони.45.html)

Republički zavod za statistiku - RZS, ZR 10 br: 167. od 25.06.2018. godine

Zarade u državnom sektoru : Stanje i smernice za reformu, Fiskalni savet Srbije; jun 2018.

**Istraživanje uradila:**

mr Marina Prijić,

viši savetnik-istraživač

1. Fiskalni savet, Zarade u državnom sektoru : Stanje i smernice za reformu, jun 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. Izvor informacija: Proračun Fiskalnog saveta na bazi podataka RZS [↑](#footnote-ref-2)
3. Sedma revizija Aranžmana sa MMF (kraj 2017. godine) [↑](#footnote-ref-3)
4. Više podataka u Studiji FS, Zarade u državnom sektoru: Stanje i smernice za reformu, 2018. [↑](#footnote-ref-4)
5. Izveštaj Svetske banke: *Serbia: Right-Sizing the Government Wage Bill*) [↑](#footnote-ref-5)
6. Informator br.:17/2018. од 29.06.2018. [↑](#footnote-ref-6)
7. Podaci FS na osnovu podataka MF o izvršenju budžeta: Sektor policije je u periodu 2013-2017. imao najveća primanja (prosečno 64.000 dinara), sledi odbrana (sa prosečnim primanjima od 55.000 dinara), a pri dnu su obrazovanje (52.000 dinara) i zdravstvo (48.000 dinara). [↑](#footnote-ref-7)
8. Za više podataka pogledati: Studija FS, Grafikon 3., strana 18.

   Prema podacima za Srbiju - MFIN, za zemlje CIE- Eurostat. [↑](#footnote-ref-8)
9. Proračun Fiskalnog saveta na osnovu nacionalnih statistika, Eurostat-a i RZS-a (za Srbiju) [↑](#footnote-ref-9)
10. Studija FS; jun 2018.

    Prema: *Forensics of the Latvia Crisis, Brookings Papers on Economic Activity*, 2013. [↑](#footnote-ref-10)
11. Moderna država – racionalna država: koliko, kako i zašto?, dokument Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave iz 2015. godine, kojim su identifikovani brojni problemi u sistemu zarada, na osnovu analiza domaćih i međunarodnih institucija. [↑](#footnote-ref-11)
12. FS: „Ekonomski rast dovodi do usložnjavanja strukture privrede i društva, što zahteva donošenje novih zakona i razvoj pravnog sistema, pa će osnaživanje ljudskih kapaciteta i očuvanje konkurentnih zarada u javnom sektoru i iz ovog ugla biti veoma važno.“ [↑](#footnote-ref-12)
13. Studija FS; prema: World Bank (2009), Romania Public Sector Pay Practices – Overall Public Sector Trends and Detailed Analysis of Local Government Contract Employees, Report No. 47755-RO. [↑](#footnote-ref-13)