РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

БИБЛИОТЕКА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

**Тема: Зараде у државном сектору у Републици Србији**

**Датум: 27.08.2018.**

**Бр. 25**

**Ово истраживање је урадила Библиотека Народне скупштине за потребе рада народних посланика и Службе Народне скупштине. За више информација молимо да нас контактирате путем телефона 3026-532 и електронске поште** [***istrazivanja@parlament.rs*.**](mailto:istrazivanja@parlament.rs) **Истраживања којa припрема Библиотека Народне скупштине не одражавају званични став Народне скупштине Републике Србије.**

**С А Д Р Ж А Ј**

[Зараде у државном сектору Србије 2](#_Toc523821326)

[Институционални оквир 3](#_Toc523821327)

[Висина и структура зарада у државном сектору 4](#_Toc523821328)

[Зараде и привредни раст 6](#_Toc523821329)

[Закључак 8](#_Toc523821330)

# Зараде у државном сектору Србије

Зараде у државном сектору Србије у претходних петнаестак година кретале су се изнад економски оправданог нивоа и биле су један од главних разлога за лоше фискалне резултате[[1]](#footnote-1). Због тога, пре анализе тренутног стања и актуелних проблема у систему зарада и запослености, треба указати на дугорочне трендове у овој области. Наиме, у вишегодишњем периоду Србија је, са издвајањима за зараде у јавном сектору од 11,5 до 12,5% БДП-а, била међу негативним рекордерима у Европи, све до 2012. године. Због овако неодговорног управљања издвајањима за зараде, од 2013. године а нарочито 2015. уследило је неизбежно оштро смањење ових расхода.

Ове мере имале су снажан утицај на обарање удела издвајања за зараде у БДП-у – тренд смањења настављен је и у наредним годинама, што је довело до постепеног приближавања нивоу који привреда и грађани могу да финансирају (око 9,5% БДП-а).

Укупан број запослених у државном сектору Србије нешто је мањи од броја запослених у земљама Централне и Источне Европе - ЦИЕ. Важно је нагласити да је реч о релативном показатељу, односно броју запослених у државном сектору подељеним бројем становника. Прелиминарне анализе показују да је Србија чак и испод просека ЦИЕ – јер у државном сектору Србије ради мање од 7 запослених на 100 становника, док је просек у другим земљама 7 до 8 запослених. То значи да Србија нема проблем превеликог укупног броја запослених у државном сектору и да (ново) смањење запослености не би било пожељно. Међутим, начелно прихватљив укупан број запослених не говори о структури и распореду по појединачним институцијама, о чему ће бити више података у наставку истраживања.

**Структура запослености** у држави је таква да поједини сегменти функционишу сa мањком стручног кадра, а други имају вишкове, до тога да у једној институцији има и мањка потребног а вишка непотребног кадра. Све ово показује да су потребне детаљне анализе (на њих се чека годинама, наводе чланови Фискалног савета - ФС) и да се пажња мора посветити и секторима и појединачним институцијама. Ту је неизбежна и незаменљива улога сваког министарства које мора добро да познаје садашњи начин функционисања органа у свом саставу и жељене исходе. Према проценама[[2]](#footnote-2), крајем 2013. године немедицинско особље у здравственим установама чинило је 24% укупног броја запослених, док се истовремено јавио мањак хирурга, лекара специјалиста и медицинских техничара. На пример, у Клиничком центру Србије, једној од најважнијих институција терцијарне здравствене заштите у земљи, има 10% мање радника него што је законом предвиђено. Проблем са недостатком радника имају инспекцијске службе, а на нивоу локалне администрације вишкове запослених. Потврда неповољне структуре запослености је и то што на кашњење у организационој трансформацији кључних државних система (образовања, установа социјалне заштите, Пореске управе) указује и ММФ[[3]](#footnote-3). Систему зарада у јавном сектору једном годишње пажњу посвећује Европска комисијау Извештају о напретку Србије – без указивања на конкретне структурне неравнотеже, из године у годину се констатује да реформа зарада није завршена. Такође, *OECD* сваке године извештава о мониторингу реформе јавне администрације – указујући на неефикасно управљање кадровима, подложност система зарада политичком утицају и слично.

На основу података Републичког завода за статистику - РЗС и прорачуна Фискалног савета, може се пратити кретање броја запослених у државном сектору, у периоду 2002-2016.[[4]](#footnote-4) Број запослених се кретао од 438 000, колико је забележено 2002. године, за две године је порастао на 452 000, 2006. године је износио 438 000. Број запослених се повећавао сваке године да би 2013. износио 473 000. У складу са предузетим економским и фискалним мерама, 2016. године забележено је 457 000 запослених у државном сектору Србије. Фискална консолидација јесте донела смањење укупних расхода за запослене, али није отклонила главне недостатке у систему. Две мере које су означиле почетак процеса консолидације јавних финансија су: забрана запошљавања (крај 2013. године) и смањење плата изнад 25.000 динара за 10% (2014. године). Анализирајући резултате у буџету Србије који су остварени закључно са 2017. годином, представници ФС наглашавају да су интервентне мере испуниле своје основне циљеве – заустављен је дотадашњи тренд неодрживог раста државних расхода за плате, фискални дефицит сведен је на прихватљиви ниво и јавни дуг (у односу на БДП) је почео да опада. Међутим, привремене мере нису биле праћене реорганизацијом и оптимизацијом послова и система зарада иако су првобитни планови то предвиђали, То је и разлог за оцену ФС да су изостали суштински помаци ка уједначенијем вредновању послова и одговорнијем управљању бројем и структуром запослених.

# Институционални оквир

Институционални оквир за управљање бројем запослених је добар (оцена Светске банке 2010. године)[[5]](#footnote-5), посебно у домену републичког нивоа власти, а и у другим државним секторима (образовању, здравству, полицији, војсци, судству). У извештају ФС се наводи да су још 2006. године развијене норме и критеријуми запошљавања којима су прописани минимални захтеви за бројем радника у категоријама здравствених и образовних установа (у општој медицини домова здравља прописани су најмање један доктор медицине или специјалиста и једна медицинска сестра на 1.600 одраслих становника, у општој болници у интерној медицини, педијатрији и општој хирургији два доктора медицине специјалисте и четири медицинска техничара у свакој од области итд; слично је и за сектор образовања, где број запослених зависи од укупног фонда часова наставе предвиђеног наставним планом, броја одељења, броја наставних недеља).

**Закон о систему плата у јавном сектору** као системски или кровни закон, којим се одређује оквир, принципи и елементи за обрачун зарада у јавном сектору, усвојен је крајем фебруара 2016. године. Предвиђено је да се током 2016. године усвоје закони који би прилагодили зараде у јавним службама, локалним самоуправама и аутономној покрајини, као и у јавним агенцијама, затим у 2017. зараде државних службеника, а у 2018. години зараде у полицији, војсци и сектору безбедности. Тако би практично били покривени сви предвиђени државни сектори. Али, тек у децембру 2017. усвојени су закони о платама запослених у јавним службама и запослених у локалним самоуправама и аутономној покрајини. Сада се предвиђа да се плате преосталих запослених регулишу секторским законима током 2018. године. За већ усвојене законе, примена је предвиђена од 2019. године. За запослене ујавним агенцијама, државне службенике, полицијске службенике и професионалне припаднике војске очекује се доношење закона 2019. и почетак примене 2020. године. За судијске и тужилачке функције, као и за функционере не постоји обавеза доношења новог закона.

# Висина и структура зарада у државном сектору

Плате у државном сектору Србије осетно су веће него у приватном сектору**.** Према последњим објављеним подацима (РЗС ЗР 10 бр: 167. од 25.06.2018.)[[6]](#footnote-6) просечне зараде (бруто) по запосленом у априлу о.г. износе:

Република Србија, укупно - 67.901

Зараде предузетника и запослених - 36.994

Зараде у јавном сектору - 76.970

Зараде ван јавног сектора - 63.342 динара.

Ако се упореди са истим периодом прошле године, априлом 2017., просечне зараде у Србији су порасле за 5,3%. Такође, просечна нето плата у јавном сектору у априлу 2018. године износила је 55.450 динара, што је изнад просечне плате у приватном сектору за скоро 10.000 динара (45.934). Плате у државном сектору за прва два месеца о.г. (буџетски корисници, без јавних предузећа) биле су нешто мање (око 53.000 динара), премда и даље осетно веће него у приватном сектору – за 19%.

Да су зараде у државном сектору изнад нивоа који опредељује економска снага земље, може се видети и на основу показатеља, који се често користи у међународној пракси, односно поређењем зараде у државном сектору са БДП-ом по глави становника. Просечна зарада у државном сектору Србије је за 30% већа од БДП-а по глави становника. Овај однос је мањи у свим упоредивим земљама, најчешће и знатно мањи (просечна плата у државном сектору земаља Централне и Источне Европе приближно је једнака БДП-у по становнику). Тиме долазимо до закључка да је просечна зарада у државном сектору Србије висока у односу на могућности привреде.

Диспаритети у примањима између сектора нису последица објективних разлика у карактеристикама послова, наводе у ФС. Уочени паритети зарада не одражавају карактеристике запослених у поменутим секторима, попут нивоа образовања, дужине радног стажа, ризика и напора. На пример, у сектору образовања око 70% запослених има високу стручну спрему (VII степен), а у МУП-у тек непуних 20%, али су зараде у МУП-у за око 30% веће него у просвети.[[7]](#footnote-7)

Интересантан је податак о кретању масе зарада у државном сектору у земљама ЦИЕ у односу на Србију. Издаци за зараде представљају релативно велики буџетски трошак, али Србија за зараде у државном сектору издваја колико и друге упоредиве земље (посматрано као проценат БДП-а). Наиме, зараде у државном сектору Србије у 2017. години износиле су испод 10% БДП, односно испод 23% укупних јавних расхода. Ови јавни расходи у Србији, посматрано у односу на БДП, као и у односу на јавну потрошњу, су у оба случаја незнатно мањи од просека земаља ЦИЕ.[[8]](#footnote-8) Али, представници ФС указују на три важна аспекта за детаљну анализу зарада. Као прво, Србија је традиционално имала превисоке издатке за запослене (па садашњи одговарајући ниво није трајни резултат). Друго, структура запослености није добра (без обзира на то што укупан број запослених не представља проблем). Треће, ни ниво ни начин формирања зарада у државном сектору нису уређени.

У односу на просек земаља ЦИЕ, разлике долазе до изражаја када поредимо просечну плату у државним системима са БДП-ом по глави становника. Наиме, просечна плата у сва три сектора налази се изнад нивоа развијености домаће привреде (највише у сектору: администрација, полиција, одбрана). Просечна зарада у државном сектору у односу на БДП по становнику у земљама ЦИЕ износи 0,9, а у Србији 1,3 БДП по глави становника, док је просечна плата у Србији у сектору „администрација, полиција и одбрана“ 50% већа од БДП по глави становника, а у земљама ЦИЕ само 5%.[[9]](#footnote-9) Са друге стране, подаци показују да су запослени у здравственој заштити у Србији, мање плаћени од одабраних земаља ЦИЕ. У складу са наведеним, уочљиво је да у Србији није успостављен задовољавајући степен контроле зарада и да су, чак и након умањења плата услед фискалне консолидације, просечна примања у државном сектору још увек изнад нивоа који би одговарао објективним показатељима и снази привреде.

Велики проблем за функционисање државе јесу односи зарада унутар различитих сектора, наводе представници ФС. Примера ради, постојећи систем зарада је дестимулативан за запослене у здравству знатно више него у земљама региона и ЦИЕ. Неадекватно вредновање послова медицинског особља у Србији резултирало је тиме да у сектору здравства зараде нису довољно високе како би се запослени задржали на својим радним местима. Зато не изненађује податак да је у последње три године (2015-2017) забележен одлив запослених из државног здравства од преко 6.000 људи, што представља око 5% укупног броја запослених у овом сектору. Поједине анализе показују да је квалитет здравствене заштите у Србији веома низак и да временом опада, а добар део негативних тенденција потиче управо од одлива стручног и висококвалификованог кадра. Све наведено одражава се лоше на јавно здравство у Србији.

Запослени у просвети суочавају се са неповољним условима за рад и каријерни напредак. Неповољан положај просветних радника у Србији додатно отежава то што постоје врло ограничене могућности за повећање њихових плата током каријере.

За разлику од здравства и просвете, запослени у МУП-у Србије имају осетно повољније паритете зарада, него што је то случај у земљама ЦИЕ.

Како маса зарада у државном сектору није оптимално распоређена по свим његовим деловима, препоруке ФС гласе: унутар повећања масе зарада за око 5% годишње – неки сектори треба да повећају зараде више а неки мање од овог процента. Тиме би се, уз контролу масе и фискалну одговорност, побољшала и структура зарада у државном сектору.

Такође, постојећи систем зарада неједнако вреднује исти рад у различитим деловима јавног сектора.Примери где постоје јавно доступни подаци о зарадама на свим или већини радних места у државном сектору (Словенија) указују на могућности да се слично уради у Србији - принцип „једнака зарада за исти рад“.

# Зараде и привредни раст

Према подацима ФС, Србија је једна од земаља у којима се смањење зарада одразило позитивно на раст, уз комбинацију повољних екстерних чинилаца. У анализи ФС се наводи да су у периоду 2006-2008. растућа државна издвајања за зараде повећавала фискални дефицит, док је утицај на привредни раст био занемарљив. Након отпочињања фискалне консолидације крајем 2014, интервентне мере умањења масе зарада не само да нису умањиле БДП, већ је привреда Србије у наредним годинама (2015-2017.) остваривала позитивне стопе раста.. Аналитичари наводе да кретање зарада није чинилац који је пресудно и директно утицао на привредни раст, али је индиректно, преко јачања макроекономске стабилности, остварен позитиван утицај на привредну активност.

Такође, социјални и политички чиниоци који утичу да зараде у приватном сектору прате зараде у јавном – што је случај у већини транзиционих привреда, док економски одржив механизам подразумева да зараде у јавном сектору прате зараде у приватном. Због позитивног утицаја смањења зарада на ценовну конкурентност привреде у прошлости се дешавало да земље прибегну успоравању раста или смањивању расхода за запослене – Аустрија (1996.), Белгија (1982.), Немачка (1995, 1997 и 2000.), Холандија (2005.). Овај вид привредне експанзије након смањења зарада дешавао се и у мање развијеним привредама. Наводи се пример Летоније, која је прибегла смањењу плата у јавном сектору уочи економске кризе, чиме је унапређена конкурентност привреде. Повећана је продуктивност, увећани су профити и нето извоз, чиме је подстакнут и раст БДП-а.[[10]](#footnote-10)

Према последњим анализама Фискалног савета из јуна о.г., у Србији су изостали конкретни помаци у смеру трајног сређивања система зарада и запослености, с обзиром да одговорно управљање јавним расходима за запослене (уз унапређење квалитета услуга здравства, просвете и администрације) представља фактор за трајну фискалну стабилност, привредни раст и друштвени развој.[[11]](#footnote-11) Имајући у виду могућу позитивну везу између привредног раста и циљаног умањења зарада у државном сектору, представници ФС наводе да је израда функционалних/секторских анализа од огромне важности за квалитет и одрживост уштеда које се могу остварити овим мерама. Јер, управо секторске анализе указују на то који део државног сектора колико награђује своје запослене преко нивоа зараде коју тржиште (приватни сектор) одређује. Смањењем зарада на местима која су преплаћена у односу на приватни сектор, остварује се директан позитиван утицај на конкурентност, а посредно се отвара простор да се – преласком из државног у приватни сектор – запосле додатни кадрови тамо где је стручно особље у дефициту. Тако се ствара могућност да се увећају зараде у оним сегментима државе где су ниже у односу на упоредиве позиције у приватном сектору (најчешће лекари, наставници) а да то не угрози фискални резултат.

# Закључак

Економска теорија налаже, а искуства транзиционих земаља углавном потврђују, да фонд зарада има тенденцију раста у периодима убрзаног привредног раста и развоја, као резултат растуће тражње становништва за квалитетнијим јавним услугама (образовање, здравство, социјална заштита, безбедност)[[12]](#footnote-12). Како се у Србији очекује интензивирање реформи јавних предузећа и окончање процеса приватизације, то би се позитивно одразило на конкурентност, као и а повећање стопе привредног раста. На дужи рок, очекује се преливање технолошког напретка са приватног на јавни сектор, па ће се јавити притисак да зараде у јавном сектору прате растући тренд зарада у приватном сектору, уз задржавање и привлачење кадрова. Такође, низ реформи који се најављује (реформа система образовања и здравства, оснаживање институција, изградња капацитета за управљање процесом приступања ЕУ и друго) мора се пратити у оквиру фискалне одрживости (реформе углавном повећавају фонд плата, па ће фискални притисак бити већи и по овом основу). Старење становништва је један од фактора који ће увећати притисак на раст зарада у државном сектору. Овај тренд условиће потребу за вишим квалитетом услуга здравствене заштите и већи број корисника. Такође, треба унапредити квалитет образовања у Србији. Пошто највећи трошак у јавном здравству и образовању чине управо плате, јасно је да ће већа активност у овим системима створити притисак на раст зарада. Да би се осигурало да фонд плата у државном сектору остане под контролом која не угрожава фискалну одрживост, а да истовремено дође до побољшања квалитета и доступности јавних услуга, потребно је развити системски оквир управљања издвајањима за зараде у државном сектору.

Један од примера како процес приступања ЕУ повећава притисак на раст фонда зарада у државном сектору је Румунија. У периоду 2005-2008. број запослених у администрацији порастао је за 20%, јер је дошло до оснивања неколико нових државних тела, према захтевима ЕУ (за координацију плаћања у пољопривреди, због интеграције у систем заједничке пољопривредне политике) а порастао је и број запослених у сектору безбедности за чак 50% (захтев за већим бројем граничних полицајаца и жандармерије, у складу са прописима ЕУ). [[13]](#footnote-13)

**Извори информација**

Зараде у државном сектору : Стање и смернице за реформу, Фискални савет Србије; јун 2018.

Модерна држава – рационална држава: колико, како и зашто?, позициони документ Министарства државне управе и локалне самоуправе РС, 2015.

Народна скупштина РС, донети закони

<http://www.parlament.gov.rs/акти/донети-закони/донети-закони.45.html>

Републички завод за статистику - РЗС, ЗР 10 бр: 167. од 25.06.2018. године

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Истраживање урадила**:  мр Марина Пријић,  виши саветник-истраживач | | | | |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |

1. Фискални савет, Зараде у државном сектору : Стање и смернице за реформу, јун 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. Извор информација: Прорачун Фискалног савета на бази података РЗС [↑](#footnote-ref-2)
3. Седма ревизија Аранжмана са ММФ (крај 2017. године) [↑](#footnote-ref-3)
4. Више података у Студији ФС, Зараде у државном сектору: Стање и смернице за реформу, 2018. [↑](#footnote-ref-4)
5. Извештај Светске банке: *Serbia: Right-Sizing the Government Wage Bill*) [↑](#footnote-ref-5)
6. Информатор бр:17/2018. од 29.06.2018. [↑](#footnote-ref-6)
7. Подаци ФС на основу података МФ о извршењу буџета: Сектор полиције је у периоду 2013-2017. имао највећа примања (просечно 64.000 динара), следи одбрана (са просечним примањима од 55.000 динара), а при дну су образовање (52.000 динара) и здравство (48.000 динара). [↑](#footnote-ref-7)
8. За више података погледати: Студија ФС, Графикон 3., страна 18.

   Према подацима за Србију - МФИН, за земље ЦИЕ- Еуростат. [↑](#footnote-ref-8)
9. Прорачун Фискалног савета на основу националних статистика, Еуростат-а и РЗС-а (за Србију) [↑](#footnote-ref-9)
10. Студија ФС; јун 2018.

    Према: *Forensics of the Latvia Crisis, Brookings Papers on Economic Activity*, 2013. [↑](#footnote-ref-10)
11. Модерна држава – рационална држава: колико, како и зашто?, документ Министарства државне управе и локалне самоуправе из 2015. године, којим су идентификовани бројни проблеми у систему зарада, на основу анализа домаћих и међународних институција. [↑](#footnote-ref-11)
12. ФС: *„*Економски раст доводи до усложњавања структуре привреде и друштва, што захтева доношење нових закона и развој правног система, па ће оснаживање људских капацитета и очување конкурентних зарада у јавном сектору и из овог угла бити веома важно.“ [↑](#footnote-ref-12)
13. Студија ФС; према: *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)