



Република Србија

Министарство државне управе и локалне самоуправе

МОДЕРНА ДРЖАВА – РАЦИОНАЛНА ДРЖАВА

КОЛИКО, КАКО И ЗАШТО?

Позициони документ

Београд
јун, 2015.

Садржај

1. РЕЗИМЕ.....	8
2. УВОД	11
3. ТРОШКОВИ ЗАРАДА НА НИВОУ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У СРБИЈИ - УПОРЕДНА ПЕРСПЕКТИВА.....	13
3.1. Трошкови зарада у укупним трошковима државе	14
3.2. Структура трошкова зарада.....	16
3.2.1. Број запослених.....	17
3.2.2. Просечна зарада	18
3.3. Потенцијал за уштеду по функцијама опште државе	20
4. ОКВИРИ МОДЕРНИЗАЦИЈЕ.....	24
5. СЕКТОРСКИ ПРЕГЛЕД.....	26
5.1. Здравство.....	26
5.2. Полиција.....	29
5.3. Правосуђе	31
5.4. Одбрана.....	35
5.5. Локална самоуправа	36
5.6. Организације обавезног социјалног осигурања (ООСО)	37
5.7. образовање.....	38
5.8. Државна управа	40
6. ЗАКЉУЧАК.....	45

Скраћенице

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

Речник појмова

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

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

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

Важне методолошке напомене

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

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

- Извор података. Као примарни извор података коришћен је Регистар запослених, изабраних, постављених и ангажованих лица у јавном сектору који води Управа за трезор Министарства финансија (у даљем тексту: Регистар запослених). Због нередовности и некомплетности у самоизвештавању корисника на ком се овај регистар заснива, као допунски извор коришћени су подаци Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“. Нису коришћени подаци самих министарстава, нити Централног регистра обавезног социјалног осигурања, који су у другим анализама коришћени ради што веће поузданости података.
- Тип радног односа. У анализу су укључени само запослени на неодређено и запослени на одређено време, јер се расходи за зараде буџета РС односе искључиво на те категорије. Из тог разлога, лица ангажована уговором о привременим и повременим пословима, уговором о делу и/или преко задруге, нису предмет анализе у овом документу.
- Запослени који обављају више послова. У анализи је посматран број ангажовања, а не број људи (јединствених матичних бројева). Број ангажовања је за око 5% већи од броја људи, што значи да око 5% запослених у општој држави обавља више од једног плаћеног посла у истој. У образовању је то посебно изражено, јер око 15.000 људи ради у више од једне школе са делом свог радног времена.
- Структура. Ради постизања међународне упоредивости и упаривања са расходима за зараде, број запослених је приказан према функционалној класификацији. Стога је, примера ради, у сектор образовања укључено и предшколско образовање, без обзира на то што се оно финансира из буџета локалних самоуправа. Такође, могуће је да поједини органи, који по надлежности потпадају под једно министарство, а функцијом под друго, не буду сврстани у своју уобичајену категорију (нпр. Управа за ветерину је орган у саставу Министарства пољопривреде и заштите животне средине, али је функција тог органа у буџету дефинисана под сектором здравства).

- Обухват институција. У самом документу, појављују се два различита сумарна броја запослених: први број (500.538) се односи на број послова у целокупној општој држави, без обзира на начин финансирања припадајућих институција. Други број (491.133) односи се такође на институције које су део опште државе, али искључиво на оне које су директни или индиректни корисници буџета опште државе. Први број служи за посматрање укупне запослености у општој држави, а други ставља у однос расходе за зараде са оним бројем запослених који те зараде и примају.

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

- Бруто 2 принцип. Расходи за зараде су рачунати по бруто 2 принципу, који укључује и доприносе које држава плаћа као послодавац, за разлику од бруто 1 принципа који се користи у Фискалној стратегији РС и аранжману са ММФ-ом (око 2% нижи).

- Сопствени приходи. Расходи за зараде у овом документу су виши од расхода за зараде који се могу видети у консолидованом билансу државе, јер укључују и зараде исплаћиване из сопствених прихода институција.

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

Модерна држава – рационална држава:

Колико, како и зашто?

1. РЕЗИМЕ

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

Смањивање трошкова рада је Србији потребно не само ради фискалне консолидације, већ и зато што је управо то начин да се убрза економски раст, конкурентност и запошљавање у привреди. Јасно је да су српске финансије већ деценијама преоптерећене превеликим укупним трошковима државе, али је још већи проблем њихова лоша структура – док су инвестиције и програмски трошкови неубичајено мали, социјална давања (нарочито пензије) и камате су веома високи и не могу се много смањивати. Трошкови зарада, пак, чине скоро четвртину укупних трошкова државе и представљају нефлексибилан, а често и неефикасан начин да се обезбеде потребе привреде и грађана у сфери јавних услуга. Ови трошкови су у Србији за 1,5 процентних поена бруто домаћег производа (БДП) већи од просека нових чланица Европске уније (НЧЕУ).

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

Не чини се неопходним, а ни препоручљивим, да се број запослених смањује за по 5% у свакој од наредне три године, као што то тренутно предвиђа Фискална стратегија за 2015-2017. С једне стране, поред смањења броја запослених, постоји и простор за додатно смањење просечног трошка по запосленом, без додатног смањења плата. С друге стране, иако је укупан број запослених у општој држави већи од одрживог за Србију, овај број није велики у поређењу са другим земљама - већи проблем је, пак, неравномерна распоређеност ових запослених. Наиме, поред вишкова, постоје и изразити мањкови, те се овај проблем мора решавати како би се држава оспособила да пружа неопходне услуге грађанима и привреди, као и подршку европским интеграцијама.

Иако је смањење зарада у јавном сектору у октобру 2014. године имало снажан ефекат на усклађивање плата са платама у приватном сектору, просечан трошак по запосленом мерен у односу на БДП по глави становника још увек је доста виши од упоредних земаља (20% виши у односу на просек НЧЕУ). **Додатно смањење просечних трошкова по запосленом је потребно, и могуће, пре свега кроз**

јачање финансијске дисциплине и боље усклађивање зарада са потребама посла. За ово је неопходна темељна припрема и спровођење новог Закона о платама и другим примањима у јавној управи (радни назив закона; у даљем тексту: Закон о платама). Смањивању просечних трошкова допринеће свакако и процес оптимизације опште државе, пре свега тако што ће се смањити инфлација руководилачких радних места и време које запослени са вишим квалификацијама проводе на мање сложеним пословима.

Супротно очекивањима јавности, **број запослених на нивоу опште државе по становнику у Србији спада међу мање у Европи** (7 запослених на 100 становника, наспрам просека НЧЕУ који износи 8). Када се, поред тога, узме у обзир колико је у Србији степен преношења функција државе на приватни сектор мањи него у другим земљама, онда се овај број запослених може сматрати изразито малим. У поређењу са НЧЕУ, Србија има већи број запослених по становнику и веће учешће трошкова зарада у БДП-у само у сектору здравства, унутрашње безбедности, правосуђа и у мањој мери одбране, док у свим другим секторима има мање или знатно мање и запослених и трошкова. С обзиром на то да здравство и образовање заједно чине преко половине трошкова зарада и 3/5 укупног број запослених, ово су сектори који дају тон нашим налазима. Међутим, у здравству на пример, поред очигледних вишкова, постоје и све осетнији мањкови, те озбиљнија смањења укупног броја запослених могу да се остваре углавном само ако се повећа број запослених у приватном здравству. С друге стране, образовање нема великих простора за уштеду у броју запослених, с обзиром да је њихов број тачно задат бројем одељења и школа, а да по питању броја ђака по одељењу и сменског рада у школама, Србија тек почиње да се приближава европским стандардима.

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

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

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

¹ као што је дефинисана у Закону о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији

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

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

2. УВОД

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

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

Наша сазнања указују на то да се ограничен квалитет и неажурност услуга које пружа јавна управа Србије у доброј мери могу објаснити ограничењима у капацитету која су махом последица лоше структуре запослених. Иако је укупан број запослених већи од одрживог за Србију, број оних који продуктивно раде на пружању јавних услуга је битно мањи од укупног. Гломазан, скуп и инертан административни апарат не оставља простор за инвестиције, програме подршке економском развоју и задовољење динамичких потреба грађана.

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

На једном колосеку вршило се сређивање, чишћење и обрада података из Регистра запослених ради обезбеђивања поузданијих и тачнијих података о броју запослених како на нивоу целокупне опште државе, тако и на нивоу појединачних сектора. Регистар запослених је такође коришћен и за међународна поређења броја запослених у неколико анализа које је реализовао ЕУ FWC пројекат почетком 2015. године², а чије резултате користимо у овом документу. Такође, коришћени су и резултати пројекта Светске банке посвећеног реформи правосудја³, пре свега извештај о функционалној анализи

² Анализе урађене у оквиру ЕУ FWC пројекта „Креирање услова за организационо и структурно реструктурирање система јавне управе у Републици Србији“ из 2014. године су доступне на следећем линку: <http://bitly.com/1GGuLAm>

Поред тога, ЕУ FWC пројекат је извршио и анализу стратешке сврсисходности одређених институција (укључујући НСЗ), као и системску анализу која је ставила нагласак на функционална, структурна и организациона питања јавне управе (укључујући и агенције у ширем смислу).

³ Decker, Klaus; Harley, Georgia; Svircev, Srdjan. 2014. *Executive summary with recommendations*, Washington DC, World bank group. Анализа је доступна на линку: <http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Funkcionalna%20analiza%20pravosudja%20u%20Srbiji.pdf>

правосуђа у Србији с краја 2014. године. Поред тога, коришћени су и други налази до којих се дошло у претходним годинама⁴.

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

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

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

Димензионирање модернизације треба да обухвати три међузависна стратешка усмерења: 1) смањење трошкова запослених у целој општој држави, али нарочито јавној управи, 2) повећање квалитета јавних услуга, и 3) смањење трошкова условљених организационом структуром. Стога, смањење трошкова запослених као последица смањења броја запослених мора што је могуће више бити последица реорганизације целог система где ће се и вишак запослених утврђивати на основу претходних анализа функција, послова, организације, броја и структуре запослених у најмање наредне три године. Поред тога, смањење трошкова мора бити пропраћено унапређењем квалитета

⁴ Студије урађене у оквиру ЕУ пројекта „Подршка реформи државне управе“, 2013. година. Једна од коришћених студија је нпр. „Преглед обавеза Републике Србије према ЕУ у погледу оснивања независних регулаторних и контролних тела“.

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

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

результата рада запослених и бољом организацијом – јер, коначни циљ је рационалнија, али квалитетнија и модернија јавна управа. Другим речима, са мање се може постићи више, и боље.

Наши налази показују да додатно смањење трошкова зарада не би требало, а неће ни морати, у потпуности да се сведе на смањење запослености. Иако простор за смањење броја запослених постоји, он је мањи од онога што се могло чути у јавности. Главни проблеми леже у неадекватној структури кадрова и слабој финансијској дисциплини. Оптимизација, уз одговарајућу реорганизацију посла, замену кадрова и уређивање зарада и финансирања, довела би како до битног повећања продуктивности, тако и до додатног смањења просечних трошкова по запосленом, и то без додатног смањења плата. Део смањења трошкова би се могао постићи и усвајањем политика које би охрабриле директно пребацивање запослености из јавног у приватни сектор. На основу ове аргументације, у даљем тексту, појам „уштеде“ користимо као синоним за смањење трошкова зарада, без обзира на то којом се методом постиже.

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

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

У поређењима која следе, јавну потрошњу посматрамо у односу на БДП дате земље, а не као апсолутну величину по глави становника, као што је уобичајено у унутарсекторским анализама. Постоје за то два јака оправдања. **Прво**, БДП омеђује могућности трошења једне земље - што је земља развијенија, то она по правилу (али не увек) већи део свог БДП-а троши на јавне услуге, јер може себи да приушти више. **Друго**, БДП је повезан са ценом услуга које се производе у некој земљи - што је БДП већи, то је већа и цена услуга (јер су веће и просечне зараде становништва). Стога, ако гледамо само трошак, он је у развијенијим земљама виши не само због већег броја услуга, већ и због веће цене

услуга. Стављање у однос са БДП-ом, дакле, даје у исто време и меру реално пружених услуга и меру одрживости трошкова услуга.

3.1. Трошкови зарада у укупним трошковима државе

Српске финансије су већ деценијама преоптерећене превеликим трошковима државе, али још већи проблем јесте веома лоша структура тих трошкова. С једне стране, ниска су издвајања за инвестиције и програме који би подстицали развој привреде и друштва, као и ЕУ интеграције. С друге стране, због историјског наслеђа и солидарности која нас краси, социјални трансфери (пре свега пензије) су изузетно високи, а и трошкови камата су на неодрживом нивоу. С обзиром да ови трошкови не могу да се смање на кратак рок, чини се неопходним рационализовати расходе за запослене.

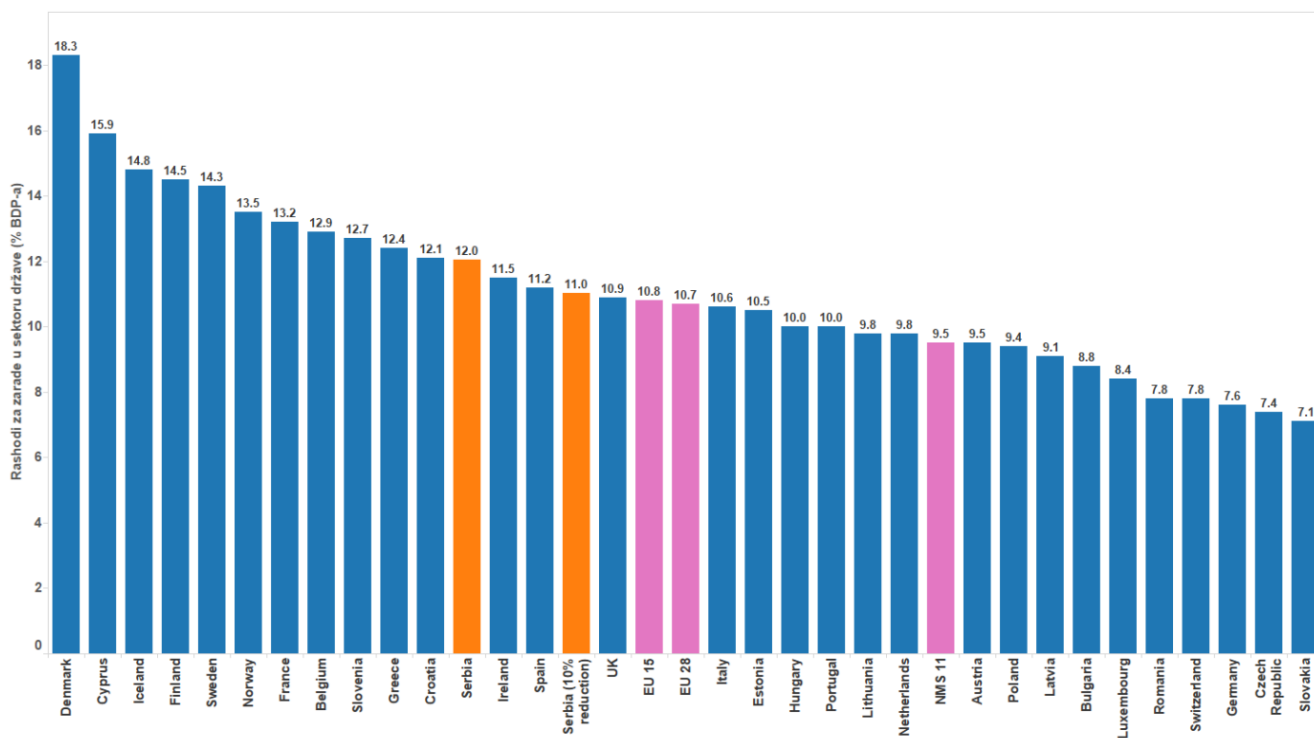
Укупни јавни расходи у 2014. години износили су 47,4% БДП-а⁷, што је далеко више него у упоредивим земљама – Македонији, Бугарској и Румунији (просек ове три земље је 35%), а значајно је више и од просека НЧЕУ који износи 41%. Међутим, чак и када укупни јавни расходи не би морали да се смање — уколико бисмо радикално и одрживо подигли јавне приходе — модерна, услужна и ефикасна држава би захтевала другачију структуру тих расхода. Највећи део расхода се тренутно односи на социјалну помоћ и трансфере (18% БДП-а, од чега пензије чак 13%), камате (3% у 2014. години, а очекује се да ће у 2015. достићи 3,5% БДП-а) и зараде (12% БДП-а). Ово значи да за ставке које подржавају привредни раст (инвестиције, програмска трошења и сл.) остаје свега 14% БДП-а.

Расходи за зараде у Србији су међу највишим у Европи (после скандинавских земаља, Грчке, Кипра, Словеније и Хрватске), а далеко су изнад просека НЧЕУ (График 3.1.1.). Иако је крајем 2014. године направљен значајан искорак ка смањењу ових расхода, они су и даље на неодрживом нивоу. У 2014. години, укључујући и последња три месеца кад су плате у целом јавном сектору биле снижене за 10%, укупни расходи за запослене на нивоу опште државе износили су 465 милијарди динара (12% БДП-а)⁸, што је близу четвртине укупних јавних расхода. Желећи да проценимо ефекат смањења зарада од 10% за целу годину, узели смо период од октобра 2014. до фебруара 2015, и "подигли" те расходе на годишњи ниво, добивши да би у том случају годишњи расходи за зараде били смањени на 11% БДП-а. Међутим, то је и даље знатно изнад просека ЕУ (10,7%) или НЧЕУ (9,5%). Поред тога, земље с којима би нарочито имало смисла поредити Србију, пре свега Бугарска, Румунија, Чешка и Словачка, троше далеко мање на своје запослене (8,8%, 7,8%, 7,4% и 7,1% БДП-а, респективно). Такође, оно што се на графику не види, јесте да Македоније и Албаније троше још мање на запослене, тј. испод 7% свог БДП-а.

⁷ С обзиром да ова анализа укључује све запослене у сектору опште државе, укључујући и оне финансиране из сопствених прихода буџетских корисника, расходима преузетим из извршења буџета за 2014. годину (објављеном на сајту Министарства финансија) додати су и они расходи, како укупни, тако и само за зараде, финансирани из сопствених прихода (око 0,9% БДП-а).

⁸ Расходи за зараде се у овом документу односе на запослене на неодређено и одређено време, а укључују основне зараде, социјалне доприносе на терет послодавца, као и додатке, накнаде и награде.

График 3.1.1. Међународно поређење расхода за зараде у општој држави



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

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

Кад говоримо о великој и трмој, „спутавајућој“, држави у Србији, ми управо говоримо о великим трошковима зарада, јер је висина тих трошкова та која не оставља простор за улагања у модернизацију рада и оптимизацију процеса. Расходи за зараде мерило су броја људи који је на фиксном радном месту и који обавља исте послове из дана у дан, из године у годину. Опис и праксу таквих послова врло је тешко променити. Модерна држава данас мора да буде способна да се брзо мења, јер у данашњем динамичном глобалном окружењу неки послови постају мање важни, сувишни или застарели. Модерна држава мора и често да инвестира, не само у класичну инфраструктуру, већ и у информационо-комуникационе технологије (ИКТ), нове начине рада, нова знања и нова решења. Да би се направио простор за инвестиције и флексибилније и модерније начине трошења који једини могу да подрже развој и привредни раст, **Србија мора да ради на смањивању трошкова зарада чак и ако појачани раст јавних прихода смањи хитност потребе за фискалном консолидацијом.**

3.2. Структура трошкова зарада

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

Ако се узму у обзир величина укупне запослености у Србији и способност Србије да зараде исплаћује, можемо закључити да су обе горепоменуте компоненте високе, али друга нарочито. Табела 3.2. приказује међународно поређење јавних расхода, са фокусом на расходе за зараде и главне компоненте тих расхода – број запослених и просечни трошак по запосленом. Значај и утицај приказаних индикатора, као и њихових компоненти, детаљније је објашњен у наставку текста.

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

	ЈАВНИ РАСХОДИ (% БДП)	РАСХОДИ ЗА ЗАРАДЕ (% БДП)	ЗАПОСЛЕНИ У ОПШТОЈ ДРЖАВИ (% БРОЈА СТАНОВНИКА)	УКУПНО ЗАПОСЛЕНИ (% БРОЈА СТАНОВНИКА)	ЗАПОСЛЕНИ У ОПШТОЈ ДРЖАВИ ДРЖАВЕ (% УКУПНО ЗАПОСЛЕНИХ)	ПРОСЕЧНА ГОДИШЊА ПЛАТА (У ОДНОСУ НА БДП ПО ГЛАВИ)
	1	2	3	4	5	6
СРБИЈА	47,4	12,0	7,0	34,2	20,3	1,7
СРБИЈА (НАКОН СМАЊЕЊА ПЛАТА)	46,4	11,0	7,0	34,2	20,3	1,6
МАКЕДОНИЈА	35,5	6,0	5,7	35,0	16,3	1,1
БУГ, ЧЕШ, СЛК ⁹	39,3	7,8	6,9	41,7	16,5	1,1
НЧЕУ	41,0	9,5	8,1	43,7	18,6	1,3
ЕУ 28	49,3	10,7	8,3	45,2	15,8	1,5
СКАНДИНАВСКЕ ЗЕМЉЕ	52,9	15,2	15,4	54,4	28,1	1,0

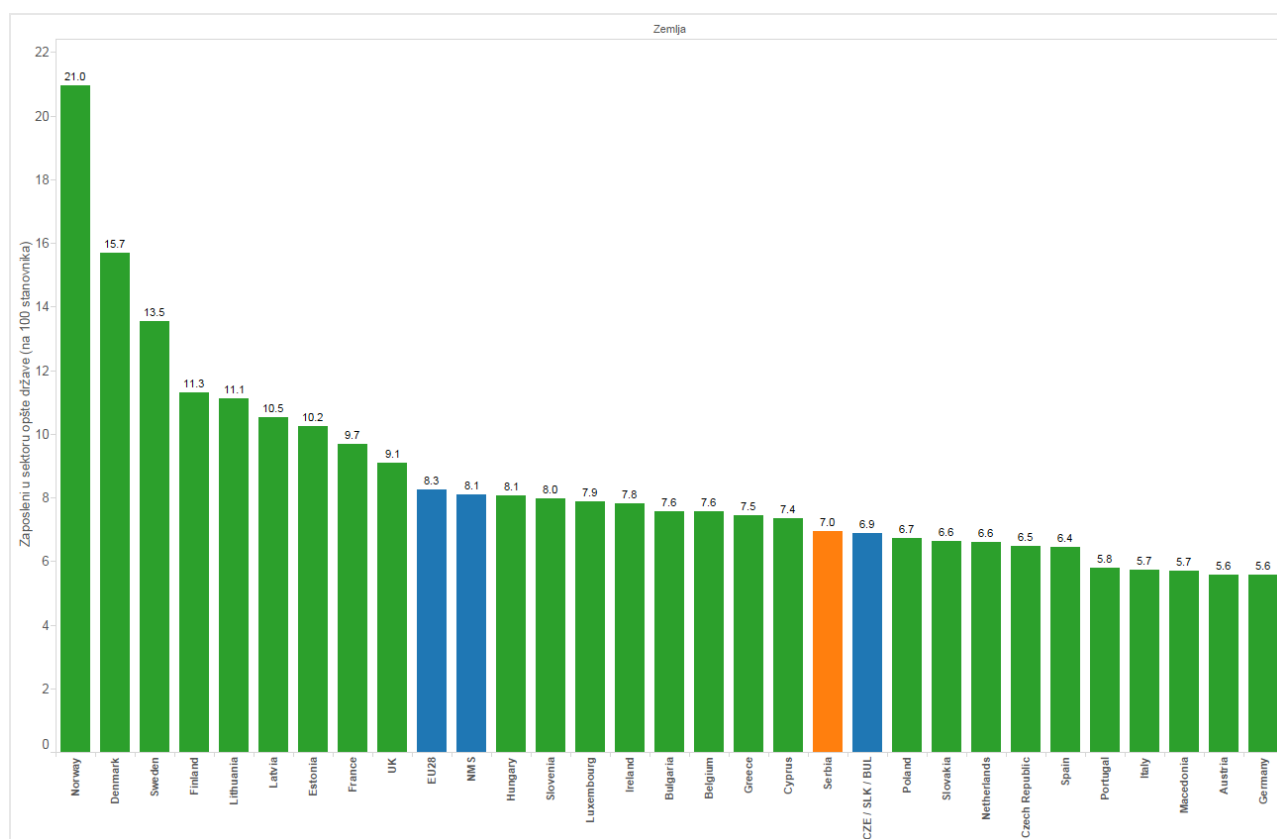
Извори: Србија (МФ, РЗС, процене МДУЛС-а); друге земље (Еуростат, Лаборста)

⁹ просек Бугарске, Чешке и Словачке

3.2.1. Број запослених

Укупан број запослених на неодређено и одређено време у општој држави у децембру 2014. године износио је 500.538¹⁰. Са 7 запослених у држави на 100 становника, Србија се налази испод просека НЧЕУ (8,1) и ЕУ28 (8,3)¹¹, а од упоредивих земаља, једино је изнад Македоније (5,7). Мањи или битније мањи број запослених на нивоу опште државе по становнику имају углавном веће земље, као што се може видети на примеру Немачке и Италије које имају 5,6 и 5,7 запослених у општој држави на 100 становника респективно (График 3.2.1).

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



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

Важно је нагласити да су међународна поређења броја запослених на нивоу опште државе проблематичнија од финансијских поређења, јер постоје веће тешкоће

¹⁰ Укупан број запослених од 500.538 се односи на сектор државе, и то онако како га дефинишу МФ и систем националних рачуна – све институционалне јединице које су део јавног сектора и које су нетржишни произвођачи. Ипак, одређени број институција (које запошљавају укупно око 9.000 људи) нису ни директни ни индиректни буџетски корисници, те о њима имамо само податке о запослености, али не и податке о зарадама. Када говоримо о расходима за запослене, мисли се на расходе који се односе на 491.133 запослених у директним и индиректним буџетским корисницима.

¹¹ Непондерисани просек ЕУ 28. Просек пондерисан бројем становника сваке земље је нижи и износи 7,2, јер земље са већим бројем становника имају релативно нижи број запослених у општој држави, с обзиром да је велики део запослених у општој држави "фиксан", тј независан од броја становника.

са статистичким посматрањем и обухватом. Међутим, уколико и постоји могућност грешке, она у случају наше анализе може само прецењивати релативни положај Србије, јер су подаци на основу којих смо мерили њен број запослених најширег могућег обухвата. У случају других земаља, обухват може само бити исти, или мањи.

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

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

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

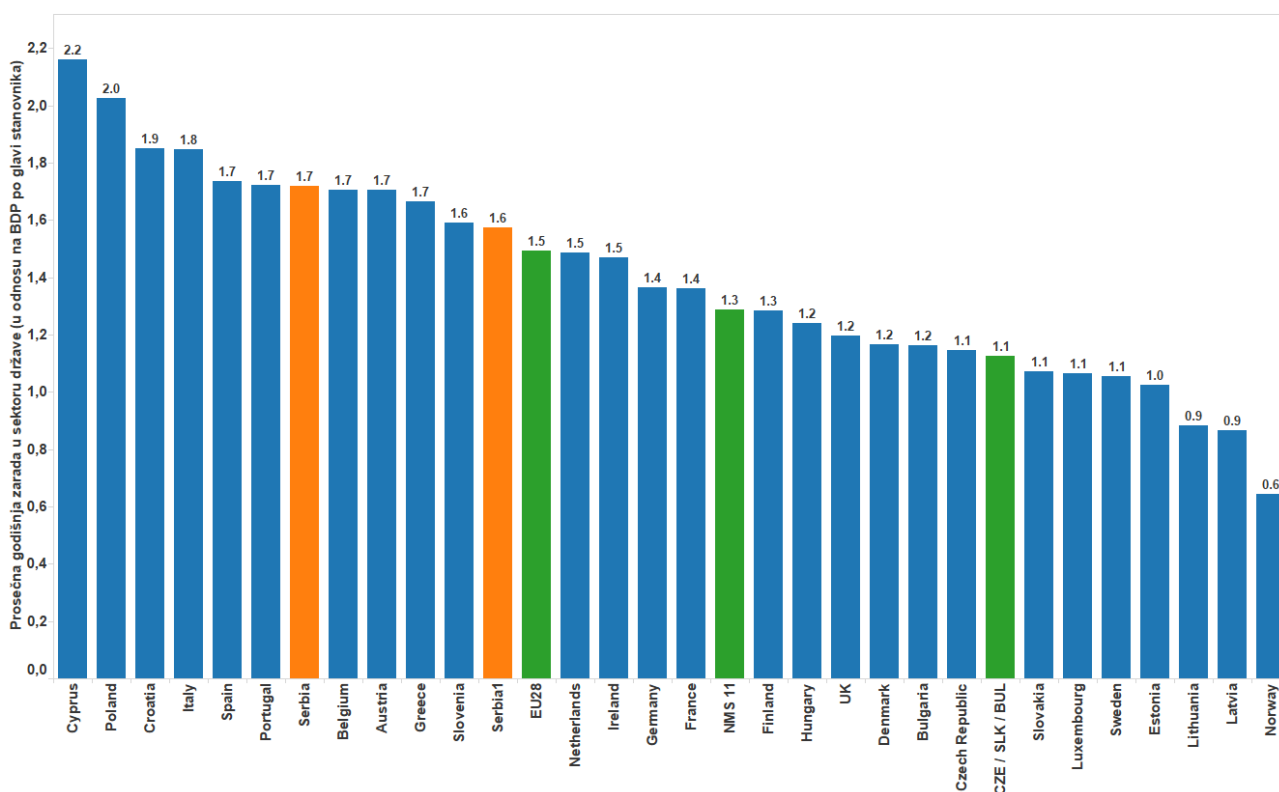
3.2.2. Просечна зарада

У погледу друге компоненте структуре трошкова зарада – висине просечних зарада – разлика између Србије и других европских земаља је још израженија (График 3.2.2.). Иако је прошлогодишњим смањењем плата за 10% ова разлика смањена, **Србија је и даље међу земљама са релативно високом просечном зарадом на нивоу опште државе.** Из разлога који су наведени у уводу у овај

одељак, просечне зараде меримо у односу на БДП по становнику, и оне су у Србији 1,6 пута веће од БДП-а по глави становника (Табела 3.2., колона 6), што је битно више него у Македонији (1,05), а више је и од просека Бугарске, Румуније и Хрватске (1,5), нових чланица ЕУ (1,3), као и просека ЕУ28 (1,5).

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

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



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

Проблем високог трошка зарада сложенији је од простог множења броја људи са просечном платом. Анализе које овде приказујемо показују да проблем високих расхода за зараде треба одлучно да се решава кроз појачану финансијску дисциплину и реорганизацију послова, као и уз постепеније смањивање броја запослених него што то аранжман са ММФ-ом предвиђа.

3.3. Потенцијал за уштеду по функцијама опште државе

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

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

	Јавни расходи (% БДП)	Расходи за зараде (% БДП)	Број запослених (неодређено и одређено)	Број запослених (% укупно запослених у општој држави)	Просечни годишњи трошак рада по запосленом (мил РСД)
	1	2	3	4	5
Укупно	47,4	11,0	491.133	100	0,9
Образовање	4,7	3,0	177.171	36	0,7
од чега Предшколско	0,7	0,5	26.060	5	0,7
од чега Основно и Средње	2,6	1,8	123.787	25	0,6
од чега Високо	1,0	0,6	23.100	5	1,1
Здравство	6,5	3,0	128.429	26	0,9
Јавни ред и мир	4,5	2,9	102.660	21	1,1
Опита администрација	5,9	1,1	41.928	9	1,0
Централни ниво	4,6	0,5	16.465	3	1,2
Локални ниво	1,3	0,6	25.463	5	0,9
Економски и послови станована	6,5	0,4	9.517	2	1,6 ¹²
Социјална заштита	17,8	0,3	17.754	4	0,7
Рекреација, култура и религија	1,1	0,3	13.039	3	0,8
Заштита животне средине	0,3	0,0	635	0	1,0
Напомена:					
Републичка администрација		0,7	27.275	5,5	1,1

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

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

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

Величина ресурса веома се разликује од функције до функције, било да се мери бројем запослених, било трошковима запослених. Далеко највећи и слични по величини су **здравство** и **образовање**, који заједно чине више од половине трошкова запослених (по 3% БДП-а, а заједно 6%) и 3/5 броја запослених у држави (128.429 и 177.171). Сектор **полиције** је следећи по величини и више него упола мањи од образовања, а затим долазе **општа администрација** и **одбрана**, са нивоом трошења на зараде од око 1% БДП-а. CoFoG дефиниција посматра централну и локалну администрацију заједно, при чему централну администрацију дефинише уже него што је одомаћено у Србији (тј. уже него што је обухват дефиниције централне администрације представљене на почетку овог документа), тиме покривајући само 16.465 запослених. У Србији је уобичајено да се *републичка администрација* посматра као збир CoFoG-ове функционалне класе јавне администрације на централном нивоу и административних делова других функција, тј. као што је дефинисана у Закону о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији. Овим законом је број запослених на неодређено у републичкој администрацији ограничен на 28.400, а стварни *укупни* број запослених овим институцијама 27.275, што се види у напомени на дну Табеле 3.3.1.

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

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

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

Сектори

Расходи за зараде за нивоу опште државе

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

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

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

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

Коначно, Табела 3.3.3. показује потенцијални простор за уштеде по ресорима. У њој је дато колико би процената БДП-а Србија уштедела свођењем трошкова

сваког од ресора на ниво компаратора – просек НЧЕУ. На основу овог мерила, највеће уштеде могу да се постигну у ресору здравства и полиције – 1,5% БДП и 0,7% БДП-а респективно. Потом следе одбрана и правосуђе са по 0,3% и 0,2% БДП-а. У секторима образовања и администрације, пак, не постоје значајни простори за уштеде на први поглед. Расходи за зараде у администрацији нижи су него у НЧЕУ, а постоји и велика вероватноћа да су на централном нивоу ови трошкови још нижи, јер смо на основу међусобних поређења локалних самоуправа у Србији закључили да је локални ниво предимензиониран.

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

Сектори **Простор за уштеде по ресорима, у случају свођења на:**

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

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

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

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

4. ОКВИРИ МОДЕРНИЗАЦИЈЕ

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

Један правац мора бити прилагођавање територијалног распореда броја запослених привредним и демографским кретањима. Већи број запослених постоји тамо где су привредна и демографска кретања била у опадању у претходном периоду – уколико им се услужна инфраструктура није прилагодила – али има и великих варијација без очигледног објашњења. Наше анализе указују на то да изразите варијације и територијална неуједначеност постоје нарочито у ЈЛС, судовима, здравственим установама и школама. Територијалне прерасподеле запослених, пак, морају бити пропраћене јасном политиком регионалног развоја. Део уштеда које се постигну прилагођавањем броја запослених стварним потребама је потом потребно уложити у програмско трошење, тј. у улагања која би помогла прилагођавање датих региона промењеним демографским или другим условима, и подстицање њиховог развоја.

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

Трећи правац треба да буде јачање финансијске дисциплине, као и унапређење начина финансирања, тако да се ресурси везују за потребан обим услуга, а не за затечени број запослених у институцији. На овом пољу кључну улогу треба да одигра Закон о платама, тиме што ће знатно смањити могућности злоупотребе разних додатака и накнада на плате (додаци за

приправност, дежурство, накнаде за учешће у раду комисија и сл.), поједностављењем структуре зарада и повећањем њихове транспарентности.

У овом контексту, важно је да се обим финансирања прилагоди обиму и квалитету потребних услуга. Повезивање финансирања са обимом услуга формално постоји у високом школству и здравству, али се не спроводи. Уместо да се одреди потребан обим и цена услуга, па финансирање прилагоди њима, обим услуга према којима се ресурси алоцирају прилагођен је броју запослених за које је потребно покрити трошкове. Према томе, ни централни ни локални ниво власти немају целину одговорности за квалитет пружених услуга, а често ни за њихово финансирање.

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

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

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

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

5. СЕКТОРСКИ ПРЕГЛЕД

Простор за уштеде по секторима углавном зависи од величине сектора, али и од њихове структуре. Наше анализе указују на то да највећи потенцијал за уштеде и унапређење ефикасности лежи у секторима здравства, полиције и правосуђа, а потом и одбране. С друге стране, у сектору образовања и јавне администрације оваквог простора за уштеде нема, али је и ту могуће у мањој мери смањити трошкове решавањем структурних проблема који карактеришу ове секторе. Оно што је важније, решавањем ових проблема би се знатно унапредило функционисање ова два витална система. Фондови социјалног осигурања (ПИО, НСЗ, РФЗО) и агенције¹³ су, пак, иако не велики системи по броју запослених, због својих специфичности анализирани засебно. У наставку текста, анализе сектора представљамо по величини простора за уштеду.

5.1. Здравство

Број запослених у јавном здравству Србије на 100 становника и трошкови рада у овом сектору у односу на БДП **једни су од највиших у Европи**, уколико изузмемо скандинавске земље. Такође, трошкови рада у сектору здравства највише доприносе укупним трошковима рада у држави.

¹³ Термин "агенције" се због фрагментисаног и неуређеног система државне управе користи жаргонски и обухвата све органе и организације које врше послове који се сматрају пословима агенција у упоредном смислу те речи.

Посматрано у односу на БДП, Србија на зараде у здравству троши **3%** БДП-а, док је просек три земље НЧЕУ које *највише* троше 2,5%. Када се у обзир узму и други трошкови (материјални трошкови и инвестиције), добијамо да држава троши укупно **6,6%** свог БДП-а на здравство, док је просек НЧЕУ 5,6%. Уколико пак гледамо укупна издвајања друштва на здравство, укључујући и плаћања од стране становништва, Србија троши **10,6%** БДП-а што је ставља у ранг са најразвијенијим земљама Европе, а знатно изнад свих земаља НЧЕУ, чији је просек 7%.

Овако висока издвајања на здравство нажалост **нису пропраћена резултатима**, с обзиром да се Србија налази при дну европске лествице по квалитету здравствене заштите, остављајући иза себе само Црну Гору, БиХ и Румунију. Ово је налаз Европског истраживања које мери генерални квалитет здравствених услуга и здравственог система и којем се може замерити што се у извесној мери ослања на субјективну перцепцију испитаника, која, кад су у питању грађани Србије, има тенденцију да буде веома негативна (тзв. "меки" резултати)¹⁴. Међутим, и „тврди“¹⁵ резултати здравства Србије слабији су од свих НЧЕУ изузев Бугарске и Румуније, које слабије резултате постижу издвајајући знатно мањи део БДП-а.

Релативно слаби резултати здравства у Србији понекад се оправдавају ниским апсолутним трошењем по глави становника, при чему се често указује на трошкове богатијих земаља, као што су Хрватска и Словенија. Међутим, апсолутни трошкови су релевантни код оних компоненти расхода за здравство чије су цене потпуно глобализоване и које се могу купити само на глобалном тржишту – материјални трошкови и инвестиције. С обзиром да најбогатије земље себи могу да приуште те најскупље компоненте, трошкови здравства и њихово учешће у БДП-у понекад расту са богатством земље. Међутим, за здравство које мора бити посвећено пре свега основном здрављу општег становништва, као што је случај у Србији, поређења са БДП-ом су релевантна, јер БДП омеђује цену рада („домаћу“ и у нашем случају најважнију компоненту расхода) и платежну способност саме земље. Да земље могу да постижу врло солидне резултате и поред нижег БДП-а и мањих издвајања из истог од Србије, показује пример Македоније, која на здравство издваја 7% БДП-а, има мањи БДП по глави становника, а постиже боље резултате.

Поред тога, тренутна **структура трошкова** сектора здравства у Србији је таква да не омогућава простор за унапређење перформанси кроз инвестиције и програме, јер се чак 50% укупних расхода односи на зараде (у НЧЕУ то је 30%, а у ЕУ 25%).

Анализирајући сектор здравства наишли смо на још **два увезана парадокса**. С једне стране, упркос великом укупном броју запослених (уз неспоран вишак немедицинског особља, као и укупан број лекара), постоје озбиљни мањкови у неким профилима медицинског кадра, као и по појединачним институцијама. С друге

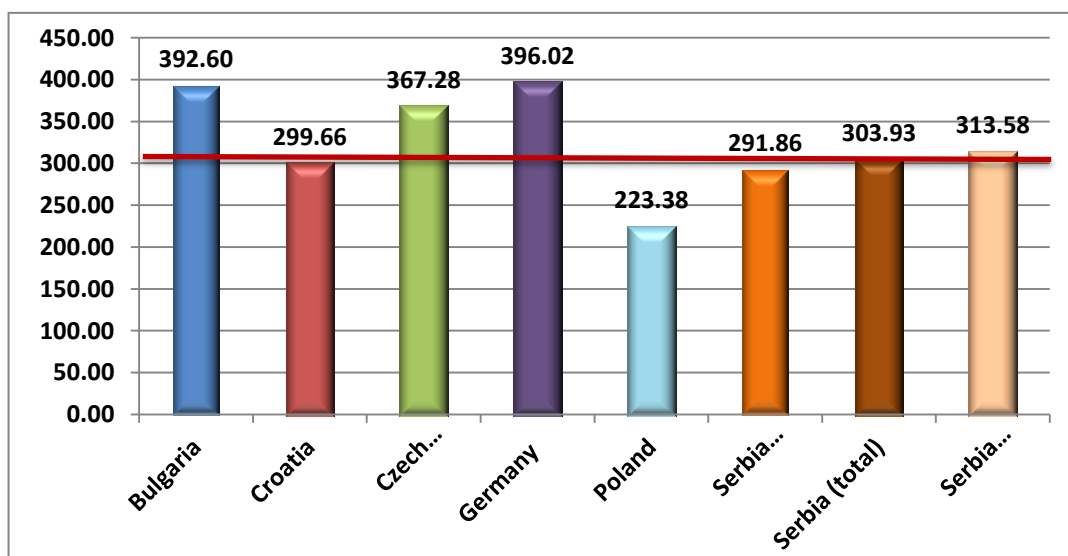
¹⁴ Меки резултати – теже мерљиви и често квалитативни индикатори, обрачунати на бази субјективних утисака - анкета и интервјуа (нпр задовољство корисника здравствених услуга, квалитет пословног окружења оцењен од стране предузетника..)

¹⁵ Тврди резултати – лако мерљиви и објективно израчунати здравствени индикатори добијени на основу међународно упоредивих база података (нпр смртност одојчади, незаразних болести, очекивано трајање живота).

стране, постоји значајан простор за раст *укупног* здравства, јер је приватни сектор (бар онај званични) веома мали. Подстицањем преласка одређеног дела запослених у приватни сектор, створио би се простор за запошљавање дефицитарних кадрова у јавним здравственим установама. Уместо тога, неспорно је да данас један део запослених у јавном здравству користи део свог радног времена за рад у приватном сектору. На тај начин, не само што јавно здравство субвенционисе приватно здравство, већ и подстиче његово развијање у сивој зони.

Поређењем укупног броја лекара у Србији са упоредним земљама¹⁶, које смо вршили за потребе оцене **структуре запослености** у сектору здравства Србије, дошли смо до закључка да је учешће лекара опште праксе у укупном броју лекара, као и по броју становника, битно више него у упоредним земљама, док је учешће лекара специјалиста, хирурга, па и медицинских сестара, знатно мање. Такође, мерено по глави становника, Србија има и мање зубара и фармацеута. Поређењем броја доктора са Бугарском, Чешком, Хрватском, Пољском и Немачком (График 5.1.1.), закључили смо да Србија има мањи број доктора, што значи да има **велики удео немедицинског особља** (процена је 24%).

График 5.1.1. Број доктора у укупном здравству на 100.000 становника¹⁷



Промене у сектору здравства су пре свега **ствар јавне политике**, тј. уређивања стандарда квалитета, цене и финансирања здравствених услуга, као и степена укључивања приватног здравства. Управо здравство нам може послужити

¹⁶ Анализа урађена у оквиру EU FWC пројекта „Креирање услова за организационо и структурно реструктурирање система јавне управе у Републици Србији“: <http://bitly.com/1GGuLAm>

¹⁷ За потребе ове анализе укључена су три индикатора за Србију: први стубић за Србију показује лекаре запослене само у јавном сектору и ту се види да их је скоро исти број по глави становника колико и просек посматраног узорка земаља за укупан број лекара (у приватном и државном сектору); други и трећи стубић за Србију показују две процене укупног броја лекара, у државној и приватној пракси, при чему се ове две процене разликују по броју приватних лекара, оба процењена из броја пријава лекара у ЦРОСО-у (тачан број је вероватно ближи већем).

као илустрација ширег налаза да је смањење трошкова уз повећање делотворности и подстицање развоја приватног сектора могуће, али да то захтева сложен приступ и континуитет реформи у средњем и дугом року.

Влада РС већ спроводи **мере** које треба значајно да допринесу унапређењу квалитета услуга и смањењу трошкова у здравству. Сектор здравства је и предмет детаљних функционалних анализа које Влада спроводи у сарадњи са Светском банком и из којих ће проистећи препоруке за повећање ефикасности и ефективности овог сектора. Поред тога, бројни проблеми биће решени мерама и политикама које се припремају у новом Закону о здравству, Програму оптимизације, нацрту Закона о платама, као и увођењем боље платформе за мониторинг и анализу. Неке од очекиваних новина су плаћање из обавезног здравственог осигурања за услуге пружене у приватном сектору и информатички систем који ће омогућити детаљан увид у трошкове свих здравствених институција. Поред тога, мора се јачати финансијска дисциплина и повећавати учешће нових начина финансирања (програмски, по услузи и др). Идеја је да се блискије повеже финансирање здравствених институција са обимом и вредношћу пружених услуга.

5.2. Полиција

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

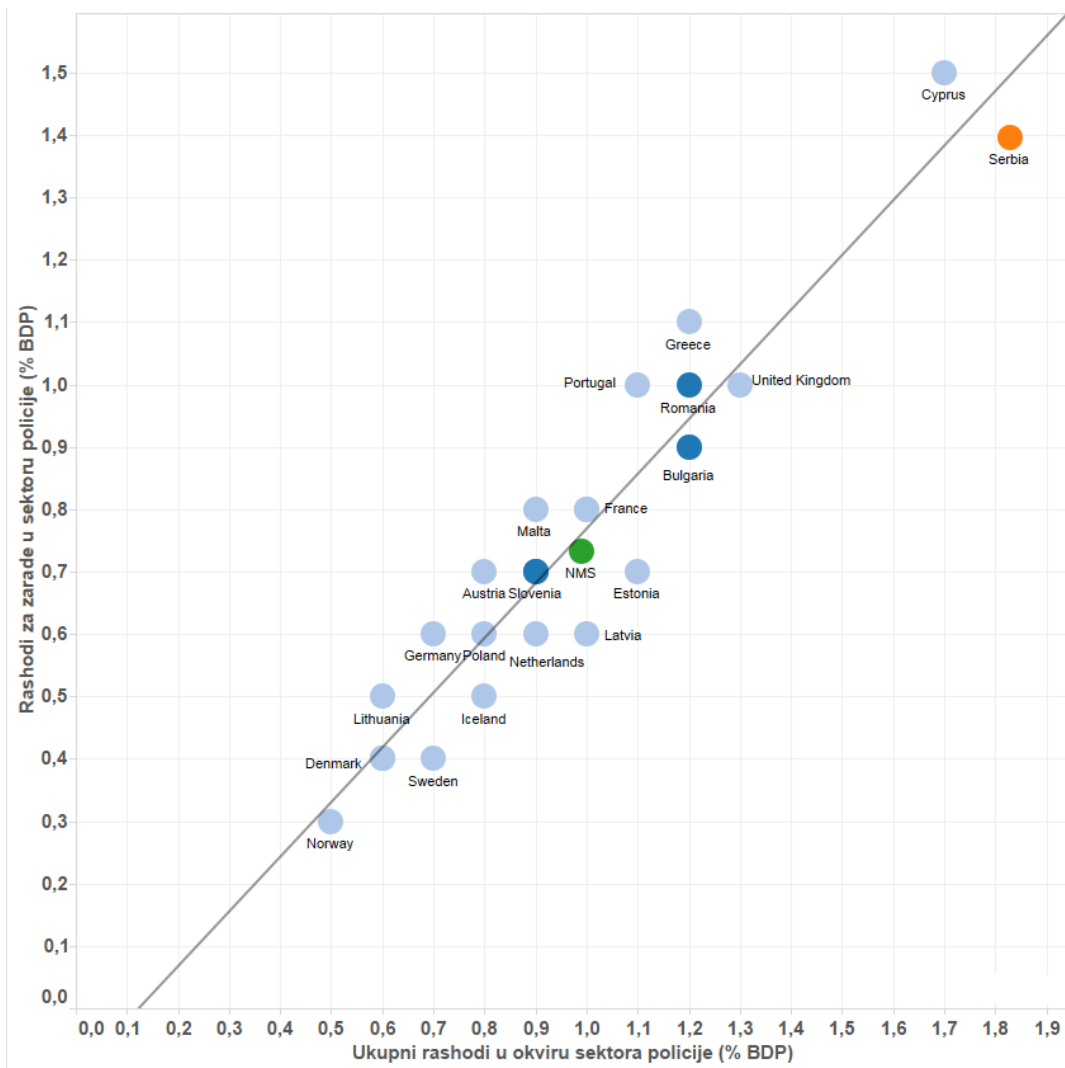
У поређењу са земљама ЕУ, Србија се у **високим укупним расходима** у погледу обезбеђивања полицијских услуга може поредити само са Кипром (График 5.2.1). У обзир наравно треба узети то да земље са нижим БДП-ом, као што је Србија, природно троше већи део истог на пружање јавних услуга, јер су цене роба и опреме коју купују стандардизоване на светском нивоу. Ипак, с обзиром да највећи део расхода у сектору полиције отпада на зараде (чак 85%), поређење на међународном нивоу има смисла, јер БДП одређује цену рада, која је „домаћа“ и најважнија компонента трошка, као и платежну способност саме земље.

Расходи за зараде у сектору полиције у Србији износе 1.4% БДП-а, што је двоструко више од просека земаља НЧЕУ, а и целе ЕУ. Разлози за високе расходе зарада леже како у високом броју запослених, тако и у високом просечном трошку по запосленом.

Важно је истаћи и да је **просечна зарада** у сектору полиције за 25% виша од већ високе просечне зараде у сектору опште државе. Иако та плата у апсолутном износу није висока, у релативном износу јесте, јер је способност Србије да плате

исплаћује далеко нижа од земаља ЕУ, због изразито мањег БДП-а по глави становника. График 5.2.1. показује у којој мери Србија одступа од земаља ЕУ у погледу укупних и расхода за зараде у сектору полиције.

График 5.2.1 – Међународно поређења укупних и расхода за зараде у оквиру сектора полиције



Извори: Србија (МФ), друге земље (Еутостат)

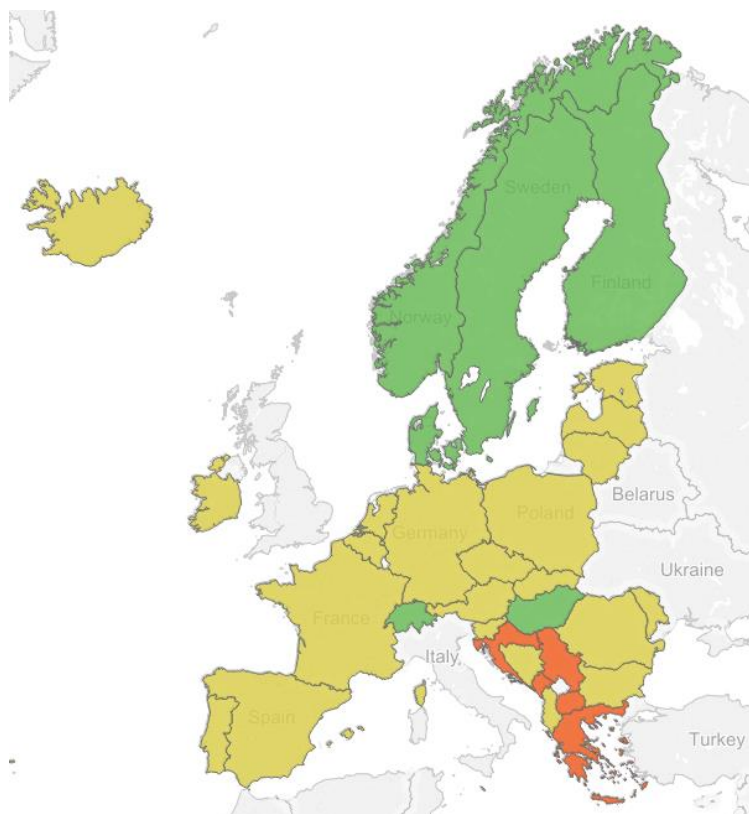
Анализирајући број запослених у полицији¹⁸ на 100.000 становника у земљама ЕУ, дошли смо до закључка да Србија запошљава знатно већи број униформисаних лица, тј. полицајаца. Међутим, треба узети у обзир да се ова разлика знатно смањује када се узму у обзир земље из региона, које нису чланице ЕУ. Висок број запослених у сектору полиције је **карактеристика целог региона** (нарочито

¹⁸ Посматрани су искључиво запослени који се баве превенцијом, откривањем и истраживањем криминалних дела, као и хапшењем преступника. Запослени у полицији који се баве администрацијом и другим подржавајућим делатностима нису били предмет посматрања.

земаља бивше Југославије), што говори о томе да су у питању структурни проблеми који се морају боље разумети и системски мењати.

На Графику 5.2.2. земље су обојене према броју запослених у полицији по глави становника – зелене земље су најрационалније, док су црвеном обележене оне земље у којима је запослен највећи број људи по глави становника.

График 5.2.2: Географски преглед броја запослених у полицији на 100.000 становника



Извор: International Statistics on Crime and Justice, 2010 (United Nations Office on Drugs and Crime)

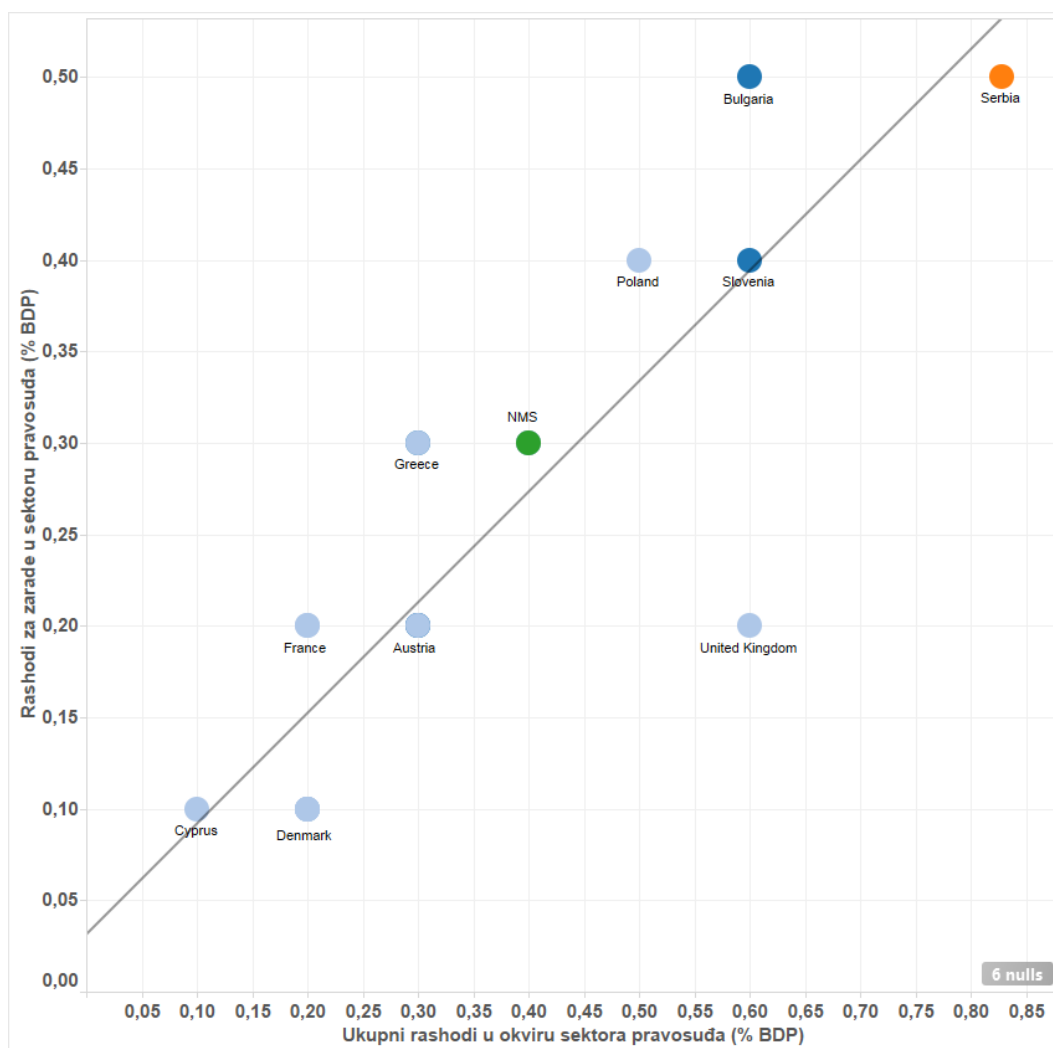
5.3. Правосуђе

Сектор правосуђа спада у исту матичну функционалну групу као и сектор полиције, а то је функција јавног реда и мира. У складу са тим, правосуђе, трошковно гледано и поредећи се са европским земљама, има **веома сличне карактеристике као и сектор полиције.**

Укупни расходи за правосуђе износе 0,8% БДП-а, што је двоструко више и од просека НЧЕУ и од просека целе ЕУ. Опет, треба узети у обзир да су материјални трошкови и опрема у највећој мери глобализовани, те да је и за очекивати да земље са нижим БДП-ом имају веће релативне расходе. Ипак, као и у случају полиције, највећи део трошкова сектора је детерминисан расходима за зараде, које и треба поредити са достигнутим животним стандардом, односно БДП-ом по глави становника.

Расходи за зараде у сектору правосуђа су такође знатно виши него у земљама Европске уније и упоредиви су само са Бугарском. Србија троши скоро два пута више у односу на просек НЧЕУ и ЕУ, а **просечна зарада** у судству Србије је за 25% виша од просечне зараде у целом сектору државе. График 5.3.1. показује у којој мери Србија одступа од европских земаља како у погледу укупних расхода у сектору правосуђа, тако и у делу расхода који се односи на зараде.

График 5.3.1 Међународно поређење укупних и расхода за зараде у правосуђу



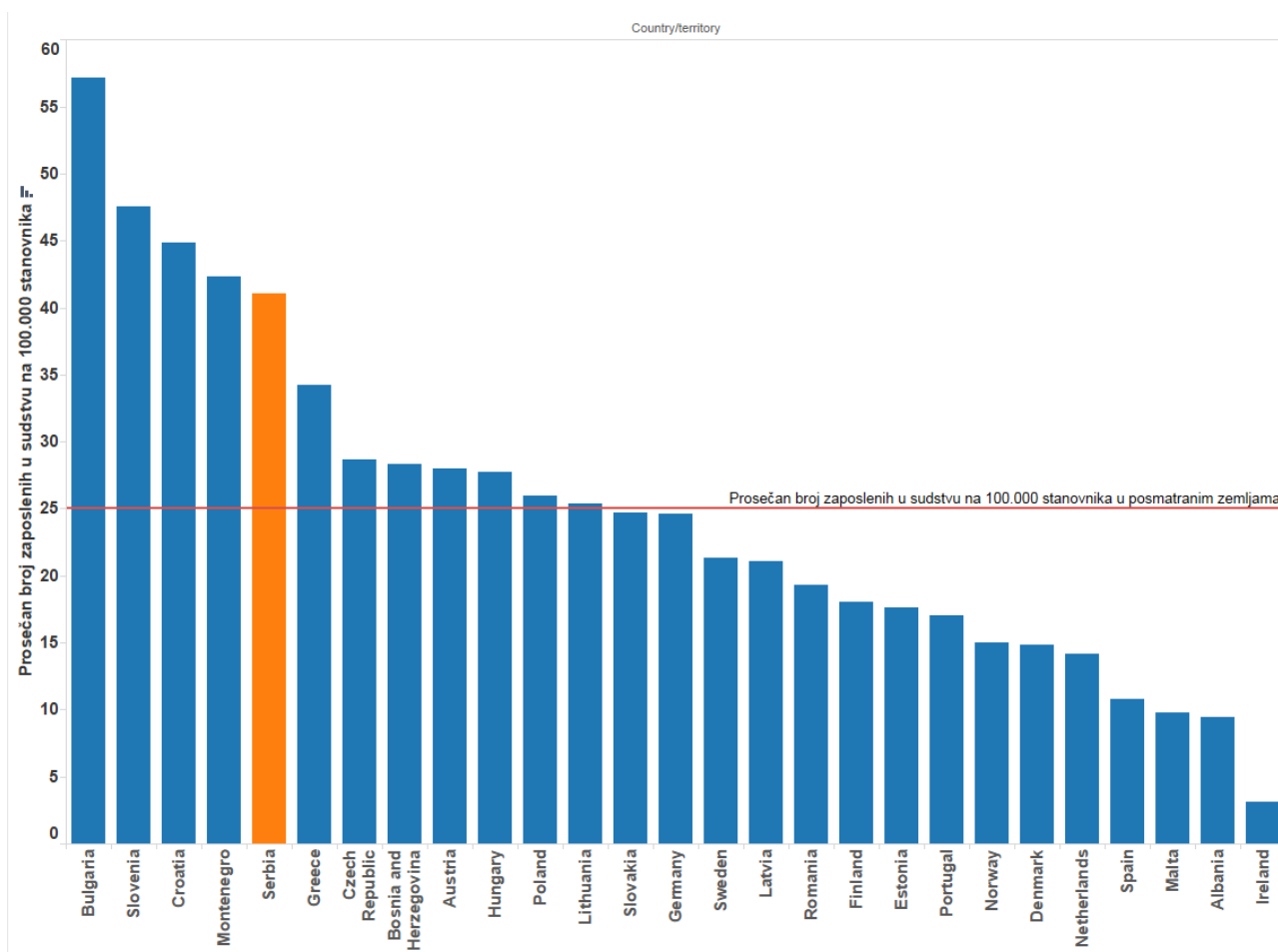
Извори: Србија (МФ), друге земље (Еутостат)

Што се тиче **броја запослених** у сектору правосуђа, функционална анализа правосуђа коју је спровела Светска банка¹⁹ показује на пример да Србија има знатно више судија на 100.000 становника у односу на већину европских земаља, али мање од Бугарске, Хрватске, Словеније, Црне Горе и Грчке. Број запослених судија у Србији је у 2014. износио 41 на 100.000 становника, што је за 16 судија више од

¹⁹ <http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Funkcionalna%20analiza%20pravosudja%20u%20Srbiji.pdf>

просечне вредности посматраних земаља (График 5.3.2.). На основу овог и претходног графика се имплицитно може закључити и да су релативне зараде у Србији високе, јер иако Србија запошљава мање судија од Бугарске, Словеније и Хрватске, далеко већи део свог БДП-а троши на плаћање тих људи (Србија на зараде троши исто колико и Бугарска, иако запошљава значајно мањи број судија).

График 5.3.2 Упоредни преглед броја запослених судија на 100.000 становника

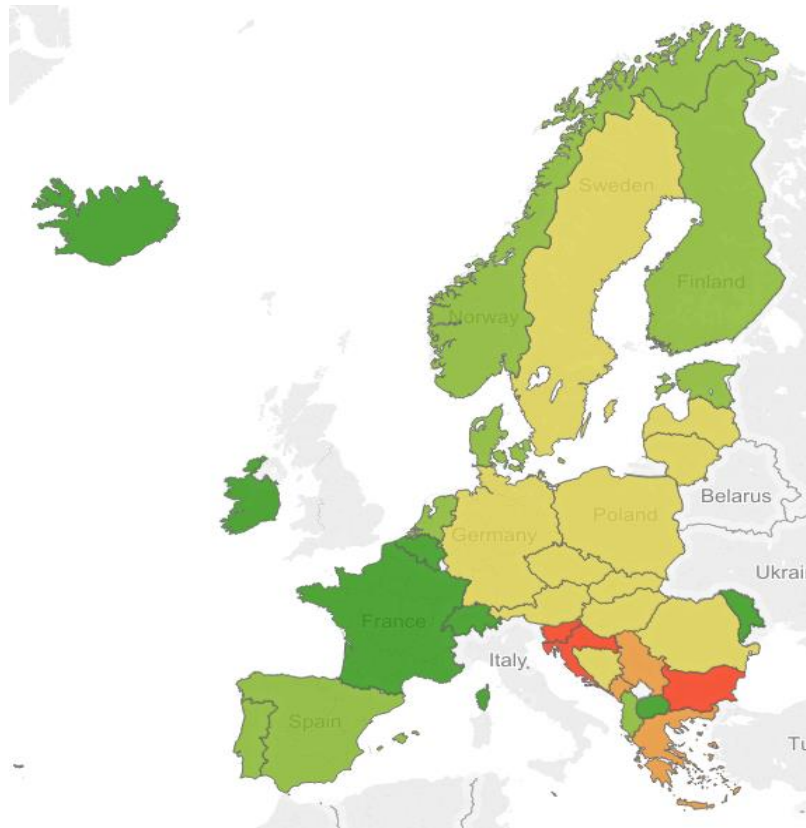


Извор: Функционална анализа правосуђа у РС, Светска банка

На основу закључака из **функционалне анализе правосуђа**, као један од кључних проблема издваја се непостојање јасног критеријума за утврђивање потребног броја судија и тужилаца. Поред тога, позиције судија и тужилаца често се не попуњавају по реалним потребама већ по одобреним упражњеним радним местима у систематизацији, што је врло ризично и повлачи велики трошак узимајући у обзир да се судије и тужиоци запошљавају на неодређено време и имају велике зараде.

Као и у случају полиције, висок број запослених у сектору правосуђа је **карактеристика целог региона**, што се јасно може видети на географском приказу броја судија по становнику (График 5.3.3.)

График 5.3.3: Географски преглед броја запослених судија на 100.000 становника



Извор: Функционална анализа правосуђа у РС, Светска банка

Већи проблем од високог броја запослених, међутим, представља **неравномерна како територијална, тако и стручна/квалификациона структура запослених**. Функционална анализа правосуђа је показала да чак 30% запослених на нивоу свих судова својим радом не учествују у решавању судских предмета, тј. представља помоћно особље. Овај проценат се додуше значајно разликује по врстама судова - највиши је у основним и прекршајним (35%), а најнижи у привредним судовима (17%). Успостављање нотарског система би требало да је значајно променило и профил и број запослених у судовима, али до сада није урађена ниједна анализа која би утврдила да ли је то тих промена дошло. Међутим, са правом се може претпоставити да је пренос услуга оверавања као резултат имао значајан вишак у запосленима који су обављали те послове, нарочито у основним судовима.

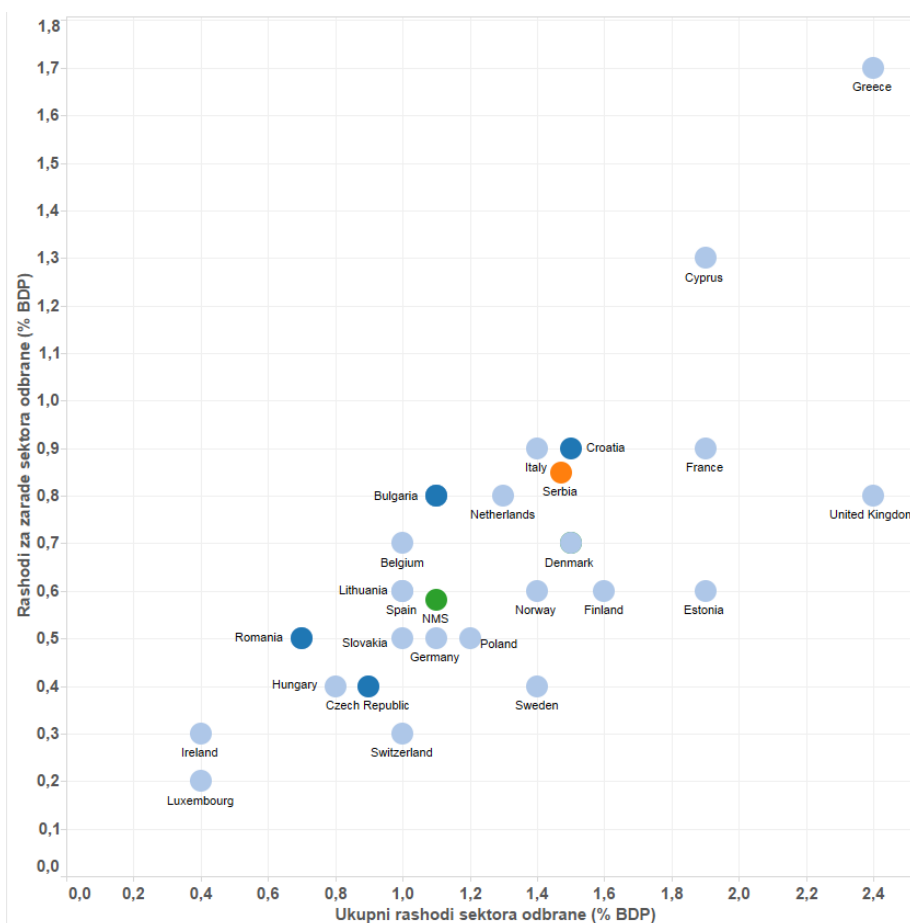
За остварење значајнијих уштеда потребна је **реорганизација целог система правосуђа**, а с обзиром да препоруке за њу већ постоје у извештају Светске банке о спроведеној функционалној анализи, потребно је само кренути са имплементацијом.

5.4. Одбрана

Србија за сектор одбране **из буџета издваја 1,5% БДП-а**, што је испод просека високоразвијених европских земаља, а изнад просека НЧЕУ (Румунија нпр. троши 0,7%, а Бугарска 1.1% БДП-а). Треба узети у обзир да су материјални трошкови и опрема у највећој мери глобализовани, те да је и за очекивати да земље са нижим БДП-ом, као што је Србија, имају веће релативне расходе. Ипак, као и у случају полиције и правосуђа, највећи део трошкова сектора је детерминисан расходима за зараде, које и треба поредити са достигнутим животним стандардом, односно БДП-ом по глави становника.

Што се тиче **расхода за зараде** у овом сектору, они чине 0,8% БДП-а, а једине земље које на зараде троше значајно више јесу Грчка и Кипар. Просек НЧЕУ и просек ЕУ су за 0,2 процентна поена нижи. График 5.4.1 показује у којој мери Србија одступа од земаља ЕУ земаља у погледу расхода у сектору одбране, а нарочито у расходима за зараде. Међутим, треба узети у обзир да овако високим трошковима доприноси **висок број запослених који је карактеристика региона** (нарочито земаља бивше Југославије), а и последица чињенице да Србија није чланица НАТО пакта.

График 5.4.1: Међународно поређења укупних и расхода за зараде у оквиру сектора одбране



Извори: Србија (МФ), друге земље (Еутостат)

Међутим, при процењивању простора за уштеде, треба узети у обзир да је ресор одбране **једини претрпео озбиљну рационализацију у току протекле деценије**, и то се види у њиховој организованости и капацитету за управљање трошковима. Даље озбиљније смањивање запослености углавном је ствар секторске политике, јер би смањење броја запослених могло да смањи капацитет деловања и захтевало би промену доктрине.

5.5. Локална самоуправа

У систему локалне самоуправе постоји **значајан простор за уштеду**, што је утврђено како на основу поређења броја запослених међу општинама у Србији, тако и у односу на норму прописану Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији из 2009. године. Поред запослених у управи и установама, потребно је рационализовати и јавна предузећа на локалу, од којих многа врше послове јавне управе, иако су организована у форми предузећа која запошљавају преко 50% запослених у локалној самоуправи.

Само **свођењем броја запослених на поменути законску норму** (4 запослена на 1.000 становника)²⁰ у свим ЈЛС које су изнад прописаног максимума, број запослених у локалној самоуправи би се смањило за **10%**. Међутим, с обзиром на величину овог сектора, чак и веома значајно смањење запослености у њему не би допринело великом смањењу укупне запослености у општој држави (нпр. смањење запослености у локалним самоуправама од 20% значило би свега 2,4% смањења укупне запослености).

Међусобно поређење ЈЛС вршено је тако што је одређена петина најрационалнијих ЈЛС по броју запослених, а све остале потом стављане у однос са просеком ових најрационалнијих. Анализа је показала да би се **свођењем свих ЈЛС на норму петине најрационалнијих**²¹ број запослених на нивоу свих ЈЛС смањило за **18%**. ЈЛС које спадају у 20% најрационалнијих неће морати да смањују запосленост и лакше ће добијати сагласност за повећање броја запослених у наредном периоду. Преостале ЈЛС ће постепено смањивати број запослених на норму 20% најрационалнијих у току наредне три године, а очекивање је да ће се они који желе брже да консолидују своје финансије, као што су Београд и Крагујевац, рационализовати брже. Период дужи од три године (до пет година) биће дат оним ЈЛС које морају највише да се рационализују, с обзиром да постоје чак 62 ЈЛС које имају преко 20% запослених по становнику више него 20% најрационалнијих.

Сходно спроведеној анализи, планирана рационализација броја запослених у **четири највећа града** (Београд, Крагујевац, Ниш и Нови Сад), који имају приближан број становника као цела група општина до 50 хиљада становника, и приближан број становника као групе општина од 50 до 100 и од 100 до 150 хиљада становника заједно, је за 50% већа него у овим групама општина. Изводи се закључак да у овим градовима постоје велики вишкови запослених. Интересантно је да око 60% запослених у овим градовима ради у локалним јавним предузећима, правним лицима и локалним агенцијама.

²⁰ Закон се односи само на запослене у управи и установама

²¹ Поред управе и установа, овде су рачунати и запослени у јавним предузећима на локалу

Трајно уређивање запослености у локалној самоуправи, међутим, захтева врло сложен пакет дуго одлаганих **реформи односа између републичког и локалног нивоа власти**, у ком морају да се преуреде *надлежности, одговорности и финансирање* рада ЈЛС. Тренутно су за велики број услуга које држава пружа ова три елемента подељена између локалне и републичке власти, што рачунополагање чини практично немогућим, како у смислу квалитета услуга, тако и у смислу финансија. Самим тим, ниво и структура запослених не може бити у адекватној вези са потребама посла и финансијским ограничењима.

5.6. Организације обавезног социјалног осигурања (ООСО)

У контексту унапређења квалитета система за пружање јавних услуга, потребно је посебно размотрити организације обавезног социјалног осигурања, а то су: Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО), Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (ПИО) и Национална служба за запошљавање (НСЗ). С обзиром на то да су ово **мрежне организације које покривају територију целе РС** и да кроз њих „пролази“ близу 45% укупних расхода консолидованог биланса државе, јасно је да су њихова ефективност и ефикасност од посебног значаја за функционисање целокупне јавне управе. Наше анализе, уз већ спроведену функционалну анализу једне од ових организација, указују на то да се **модернизацијом и реорганизацијом ових институција могу направити значајне уштеде, уз повећање делотворности.**

Анализом и међународним поређењем укупних расхода за зараде у ООСО, утврђено је да су ови расходи у Србији виши за око 50% у односу на просек НЧЕУ, а укупан број запослених у све три ООСО од 7.975 је знатно виши у односу на упоредиве земље. Део објашњења за овако високе бројке лежи у чињеници да ООСО имају врло екстензивну територијалну мрежу са **великим бројем филијала и још већим бројем хијерхијских нивоа**, што значи велики број руководећих радних места (око 10%), а самим тим и високе расходе за зараде.

Поред великог броја запослених, ове организације су оптерећене и **сложеним и спорим процесима** чију је ефикасност могуће знатно повећати путем редизајна процеса или увођењем информационо-комуникационих технологија (ИКТ). Две од три ООСО у Србији представљају јавне фондове²² који управљају значајним јавним расходима, па би унапређење њихове интерне организације имало системске ефекте и на све друге делове јавне управе. Увођење савремених механизма управљања би омогућило обављање истог обима посла на знатно ефикаснији начин.

Као и у другим секторима, и овде је проблем **структура запослених**. Потребно је унапредити квалификациону структуру запослених и послова, тј. пребацити фокус са оперативних на стручне послове. Функционална анализа једне од три ООСО је показала да мање од 40% запослених има високу стручну спрему, а да се тек нешто више од 60% послова односи на основну делатност организације.

²² НСЗ такође функционише као фонд када се ради о накнадама за случај незапослености.

5.7. Образовање

Пре него што се упустимо у анализу сектора образовања, важно је истаћи неколико методолошких напомена. Велики број запослених у сектору образовања одражава чињеницу да у овом сектору постоји **велики број запослених са непуним радним временом**. Стога, потребно је разликовати број послова који се може видети у Табели 3.3.1. (177.171) од броја људи запослених у сектору образовања, који је за око 8% мањи од броја послова и износи око 162.000. Када се додатно поопштре критеријуми кроз посматрање радног времена, односно када се укупан број људи сведе на број оних који раде пуно радно време (две особе које раде са по пола радног времена еквивалентне су једној особи која ради пуно радно време), добијамо коначних 156.000. То је еквивалент броју људи који у образовању раде са пуним радним временом, што просечну годишњу зараду повећава са 0,70 на 0,75 милиона динара. Важно је такође напоменути да у овој анализи, ради конзистентности и међународне упоредивости, сектор образовања обухвата и запослене у **предшколским установама**, који се доминантно финансирају од стране ЈЛС. Поред тога, у укупан број запослених у образовању су урачунати и они којима се зараде исплаћују из **сопствених прихода** установа у којима раде (углавном у високим образовним установама).

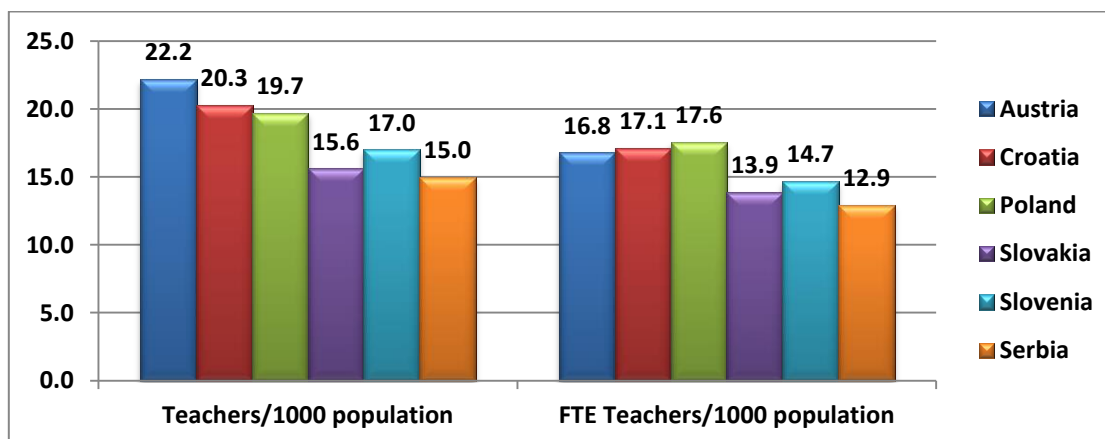
Иако је образовање сектор који запошљава трећину укупног броја запослених на нивоу опште државе и на који одлази чак четвртина укупних расхода за зараде, **простор за рационализацију је мали**. „Технологија рада“ у овом сектору је фиксна – зна се колико часова је потребно и колика је норма сваког наставника (за коју сматрамо да не би требало да се мења). Иако се од основног и средњег образовања „очекују“ велике уштеде, због смањеног броја ђака у протеклим деценијама, оне су могуће једино спајањем школа или одељења. Међутим, спајање или пак укидање школа је веома осетљиво питање. Школе могу бити кључни инструмент у борби против изумирања малих насеља, те њиховом затварању мора претходити добро промишљена регионална развојна политика. С друге стране, спајање одељења значи повећање и овако великих одељења, што смањује ефективност и ефикасност наставе, а ученици из Србије већ бележе слабе резултате на међународним (ПИСА) тестовима. Такође, треба узети у обзир и да је образовање редак сектор чија је **просечна зарада значајно испод просека државе**, и где држава троши мање или једнако на зараде у односу на упоредиве земље (Табела 3.3.2.).

Велики број запослених у основном и средњем образовању одражава не само **расцепканост градива**, већ и чињеницу да Србија у поређењу са упоредивим земљама има **највеће учешће запослених са непуним радним временом**. Такође, међународно поређење запослених у сектору образовања треба посматрати и у контексту низа фактора као што су, пре свега, организација наставе (у Србији постоје две смене, што није случај у већини других земаља), величина разреда²³, као и регулисани укупни фонд часова наставе. Узимајући све наведене додатне факторе у обзир, међународно поређење броја запослених у образовању не указује на

²³ У поређењу са упоредивим земљама, Србија има највећи просечан број ученика по разреду за скоро све нивое образовања.

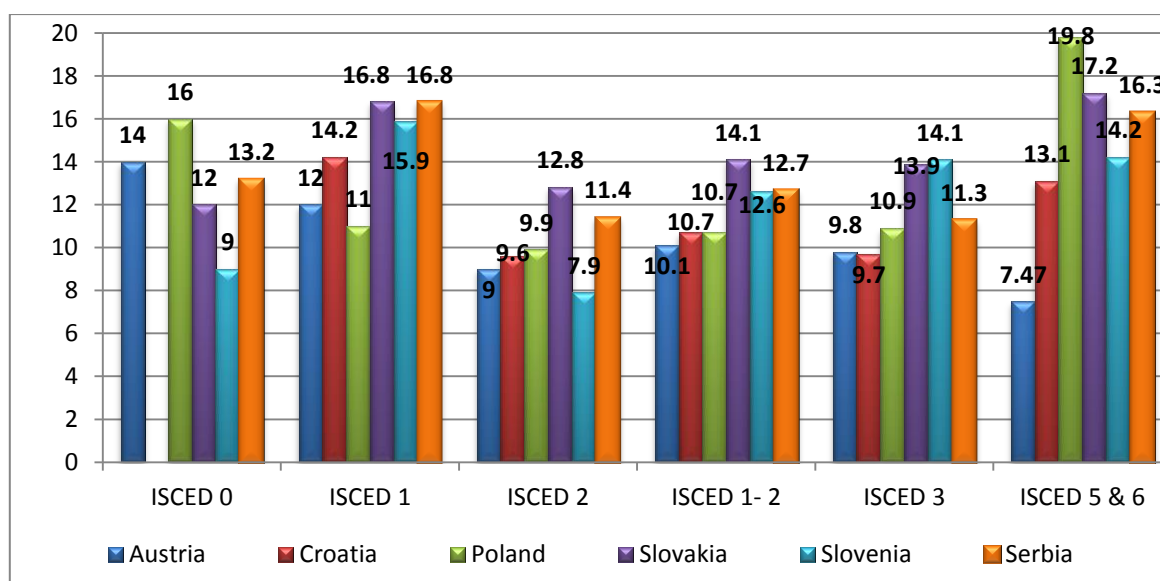
превелики број наставника. У поређењу са земљама за које постоје упоредиви подаци, Србија има знатно нижи **број наставника на 1.000 становника**, што се може видети на Графику 5.7.1.

График 5.7.1: Упоредни преглед укупног броја наставника (као физичка лица и као еквивалент броја запослених са пуним радним временом)²⁴



Ипак, с обзиром да је демографска структура у Србији неповољна, као и да је образовање услуга коју користи млађе становништво, неопходно је поредити и број наставника са бројем ученика. **Број ученика по једном наставнику** је у Србији значајно виши од просека земаља с којим смо се поредили. Такође, просечно одељење у Србији је највеће у поређењу са других 6 земаља.

График 5.7.2: Упоредни преглед броја ученика по наставнику по нивоима образовања²⁵



²⁴ Анализа урађена у оквиру EU FWC пројекта „Креирање услова за организационо и структурно реструктурирање система јавне управе у Републици Србији“.

²⁵ *Ibid.* ISCED 0: предшколско; ISCED 1: основно; ISCED 2-3: средње, ISCED 5-6: високо образовање

Укупни расходи за државно образовање у 2014. години су били на нивоу од 4,7% БДП-а, што је знатно ниже и од просека ЕУ (5,2% БДП-а) и НЧЕУ (5,1% БДП-а). Поред тога, с обзиром да приватно образовање у Србији још увек није у потпуности заживело, може се констатовати да расходи укупног образовања (приватног и државног) у још већој мери негативно одступају од просека ЕУ, где је приватно образовање знатно развијеније. Једине упоредиве земље које су трошиле мање на образовање од Србије јесу Словачка, Бугарска и Румунија.

Расходи за зараде у образовању износили око 3% БДП-а, што је испод просека ЕУ који износи 3,2% БДП-а. Међутим, није добро то што ови расходи чине преко 70% укупних расхода државног образовања у Србији. По овом индикатору Србија је далеко изнад велике већине европских земаља (просек ЕУ 60%). Високо учешће зарада у укупним расходима сектора, слично као и код здравства, не оставља простор за инвестиције и програмске трошкове, који би за циљ имали унапређење перформанси овог сектора.

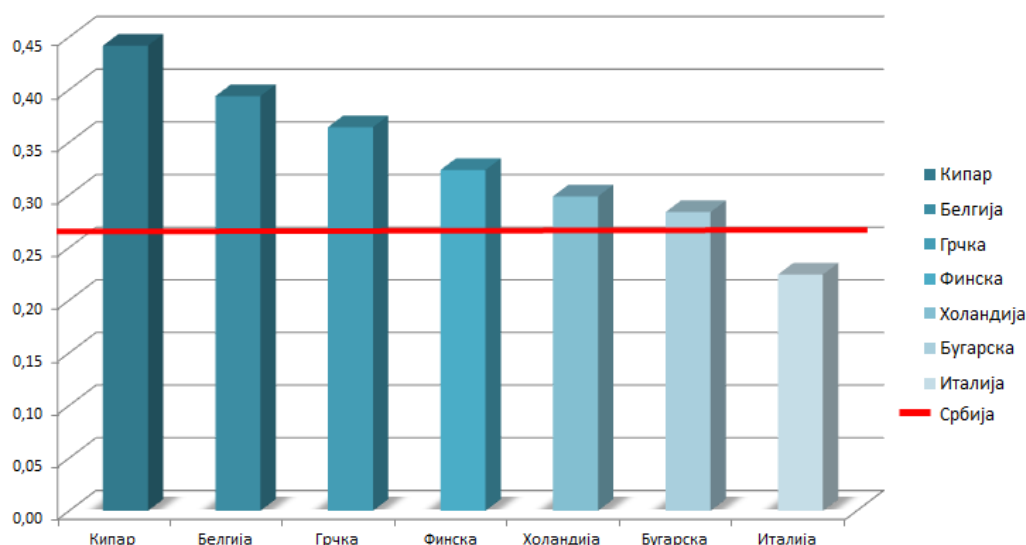
5.8. Државна управа

Супротно популарном веровању, **републичка администрација**, а нарочито државна управа, не само да није предимензионирана, већ је по свему судећи мала, што делом објашњава недостатак капацитета који као грађани сви осећамо. Налаз да републичка администрација није предимензионирана може представљати изненађење за јавност, чија се перцепција републичке администрације гради на информацији да је њен број запослених нарастао са око 9.000 на 28.000 у 2000-тим годинама. При томе се, међутим, губи из вида да је у највећој мери у питању било преузимање функција и запослених са савезног нивоа, које су биле неопходне републичком нивоу, јер их до тад није вршио. У питању су, на пример, спољни послови, царински послови, као и најсложенији послови анализе и формулисања политика.

Уколико посматрамо само **државну управу**, као део републичке администрације, недостатак капацитета, нарочито одређених профила, је још осетнији. Директна међународна поређења за саму државну управу нису могућа, али поређењем одређених агрегата могуће је извести недвосмислен закључак да је **државна управа Србије релативно мала**.

Кад је реч о **броју запослених**, међународна поређења су на пример могућа за спој *државне управе, одбране и социјалне заштите*. На Графику 5.8.1. можемо видети да је овај агрегирани број запослених нижи једино у Италији. С обзиром да знамо да је социјална заштита код нас релативно мања, а одбрана релативно већа у односу на просек посматраних земаља, ова два сектора се "компензују", те можемо закључити да је државна управа у Србији релативно мала у поређењу са другим земљама.

График 5.8.1. Међународно поређење броја запослених у државној управи, одбрани и социјалној заштити на 100 становника²⁶



Међународна поређења расхода се, пак, могу радити за *целокупну општу администрацију* (и државну и локалну) по СоFoG класификацији, и она показују да смо у **расходима за зараде** 16% испод просека НЧЕУ, а чак 35% испод просека три НЧЕУ са највишим расходима за зараде у општој администрацији (Табела 3.3.2.). С обзиром да наше анализе показују да је локална самоуправа у Србији та која је предимензионирана, онда се може закључити да трошкови за зараде државне управе још више негативно одступају од међународних стандарда.

Закључак о релативно малој државној управи се може извести и самим **интерним поређењем**, тј. поређењем *централног* и *локалног* нивоа у Србији, где се јасно види колико је локал предимензиониран, нарочито ако се има у виду да је одлучивање још увек у великој мери централизовано (Табела 5.8.1).

Табела 5.8.1. Опште јавне услуге (функционална класификација) – централни и локални ниво

	Број запослених (неодређено + одређено)	Број запослених (% броја становника)	Расходи за зараде (%БДП)	Просечни годишњи трошак рада по запосленом (мил РСД)
Опште јавне услуге	41.928	0,6	1,1	1,0
Централни ниво	16.465	0,2	0,5	1,2
Локални ниво	25.463	0,4	0,6	0,9

Извори: МФ, Финансијски планови ООСО, Регистар запослених

²⁶ Анализа урађена у оквиру EU FWC пројекта „Креирање услова за организационо и структурно реструктурирање система јавне управе у Републици Србији“.

Такође, сличан закључак можемо донети посматрајући **републичку администрацију** - како онај део обухваћен Законом о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији из 2009. године, тако и онај део који излази из обухвата овог закона. Број запослених на неодређено у делу републичке администрације који је обухваћен законом ограничен је на 28.400. Стварно стање броја запослених на неодређено у овом делу је 24.710²⁷, док је стварно стање укупног броја запослених на неодређено и на одређено 27.275, што је и даље мање од максималног броја утврђеног законом, који се односи само на запослене на неодређено. Поред тога, с обзиром да знамо да у ООСО имамо вишкове запослених, можемо закључити да је број запослених у самој државној управи релативно мали. У Табели 5.8.2. приказујемо број запослених у свим групама институција које припадају републичкој администрацији.

Табела 5.8.2. Републичка администрација - преглед броја институција и броја запослених у њима (март 2015):

	Група/Назив	Број институција	Укупан број запослених	Број запослених на неодређено	Број запослених на одређено
Р	Републичка администрација - укупно (А + Б)	152	33,359	30,153	3,206
А	Републичка администрација - обухваћено Законом о макс. бр.	102	27,275	24,710	2,565
A1	Министарства	14	4,556	4,177	379
A1	Органи управе у саставу Министарстава	24	11,347	10,307	1,040
A2	Посебне организације	15	1,394	1,348	46
A3	Службе Владе	12	1,387	1,191	196
A4	ООСО	3	7,864	7,007	857
A5	Стручне службе управних округа	29	274	263	11
A6	Јавне Агенције	5	453	417	36
Б	Републичка администрација - није обухваћено Законом о макс. бр.	50	6,084	5,443	641
B1	Органи управе у саставу Министарстава	4	249	244	5
B2	Посебне организације	2	2,629	2,427	202
B3	ООСО	1	0	0	0
B4	Јавне Агенције	9	1,065	983	82
B5	Независна тела	16	1,095	993	102
B6	Остало	18	1,046	796	250

Извори: МФ, Финансијски планови ООСО, Регистар запослених, ЦРОСО

Сви претходни аргументи указују на то да **простор за уштеде у државној управи није значајан**. Поред тога, и оно што би могло да се уштеди, било би потребно реинвестирати, јер је реорганизација државне управе неопходна. Потребно је повећати ефикасност и управљивост њеног рада, али и квалитет услуга које пружа. У наредном периоду, биће потребно заменити неодговарајуће профиле новим, а у неким пословима и повећати број запослених – нпр. у пословима инспекцијског надзора, управљања квалитетом, стратегијског планирања, креирања јавних

²⁷ Ова разлика се донекле дугује и чињеници да су неке институције (као нпр. Републички геодетски завод) изашле из обухвата Закона у међувремену.

политика, дијалога са грађанима и привредом, и ЕУ интеграција. Процена је да је мање од 5% запослених ангажовано на пословима који се тичу стратешког планирања, развоја јавних политика, креирања норми и стандарда, и управљања квалитетом²⁸. Разлог овакве структуре лежи у чињеници да је до сада **нагласак увек био на оперативним, а врло мало на суштинским пословима** којима би требало да се баве органи једне модерне, стратешки усмерене државе. Управо недостатак тих послова представља највећу препреку за модернизацију. Без дубље реорганизације, ове послове није могуће интегрисати, с обзиром да су институције тренутно оптерећене старим пословима, од којих су многи сувишни, или се врше на неефикасан начин.

Потребно је такође консолидовати систем државне управе укључивањем **агенција** које, иако не велике по броју запослених, ипак представљају нерационални вид организације послова. Опште је прихваћено мишљење да у Србији постоји велики број агенција, као и пуно запослених у тим агенцијама. Међутим, истинитост те тврдње зависи од тога **шта се сматра агенцијом**. Студије које су рађене у претходних пар година представљале напоре ка разјашњавању појединачних типова агенција и природе послова којима се они баве, али је неуређеност система остала врло проблематична.

У Србији постоји низ организационих форми које могу да се сматрају агенцијама. У формалном смислу, агенцијама се сматрају само **јавне агенције**, тј. организације које су формиране по основу Закона о јавним агенцијама и које не припадају систему државне управе. Јавне агенције су делимично финансиране од стране буџета, а делимично из сопствених извора прихода. Влада, путем учешћа представника ресорних министарстава у управним одборима, има одређену улогу у управљању овим агенцијама, али су оне скоро у потпуности независне. Основни разлог за формирање јавних агенција је било **погрешно тумачење принципа независности**²⁹ у контексту увођења нових надлежности и послова за потребе ЕУ интеграција – независност која се могла у скоро свим случајевима задовољити претходно већ утемељеним облицима организовања (органи у саставу и посебне организације). Тиме су се јавне агенције почеле изједначавати са независним регулаторним телима, што није у складу са њиховом природом посла и улогом коју јавне агенције треба да играју у ширем систему јавне управе.

Органи у саставу (по основу Закона о државној управи) су управо основни тип органа који се у већини других земаља сматра „агенцијама“, тј. органима државне управе која су подређена министарствима, али која уживају велики степен самосталности у раду и тиме испуњавају услов независности за највећи део послова који је потребно интегрисати у процесу ЕУ интеграција. Поред тога, из система управе у бившој Југославији је преузет облик организовања самосталних, стручних послова у **посебне организације** - врста агенција које су првобитно биле

²⁸ Анализа урађена у оквиру ЕУ FWC пројекта „Креирање услова за организационо и структурно реструктурирање система јавне управе у Републици Србији“.

²⁹ За више информација погледати студију „Преглед обавеза Републике Србије према ЕУ у погледу оснивања независних регулаторних и контролних тела“ (ЕУ пројекат „Пордшка реформи државне управе“, 2013. година).

одговорне директно Влади, али се надзор над овим органима државне управе у последњих неколико година постепено пребацивао на министарства, не мењајући при томе њихов статус и место у систему државне управе.

Стога, следи преглед онога што функционално треба сматрати „агенцијама у ширем смислу“³⁰, као и преглед броја запослених у њима (Табела 5.8.1.):

- **Јавне агенције** – агенције основане по Закону о јавним агенцијама за потребе веће независности у раду, и које функционишу ван система државних службеника
- **Посебне организације** - врста агенција које се налазе при „центру“ Владе, али над којима надзор често врше ресорна министарства
- **Органи у саставу министарстава** - „типичне“ агенције које су подређене ресорним министарствима

Табела 5.8.1. "Агенције у ширем смислу" – по организационој форми³¹

Организациона форма	Запослени на неодређено	Запослени на неодређено и одређено
Јавне агенције (14)	1.400	1.518
Посебне организације (17)	3.775	4.023
Органи у саставу (28)	10.551	11.596
УКУПНО	15.726	17.137

Укупни број се може чинити превеликим, али треба узети у обзир да само четири органа/организације чине 68% од укупног броја запослених, а то су: **Пореска управа, Управа царина, Управа за трезор и Републички геодетски завод**, које и треба да буду у фокусу реорганизације.

За агенције је посебно битно да упросте унутрашњу структуру као и да се интегришу послови административне подршке који тренутно постоје скоро у свакој агенцији посебно. Поред тога, у претходном периоду су много агенције преузеле послове које би требало да врше министарства, па је сада **неопходна консолидација портфолија ресорних министарстава** како би они поново преузели улогу и одговорност над креирањем и координацијом јавних политика. Коначно, у плану је измена правног оквира којим би се уредила типологија агенција и увели јасни критеријуми за одређивање форми организације послова које оне треба да врше, што ће довести до веће дисциплине и бољег система рачунополагања. Тиме ће се увести више реда и у односу на критеријум независности агенција који је у претходном периоду схваћен много шире него што су је то потребно за испуњавање захтева ЕУ интеграција.

³⁰ Постоји и одређени број органа које се не могу класификовати, али је број запослених у њима мали.

³¹ Подаци су добијени на основу прва три месеца 2015. године, упаривањем података из Регистра запослених и ЦРОСО-а. Ови подаци се разликују од података из претходне верзије документа (22.06.2015.) који су преузети из анализе урађене у оквиру ЕУ FWC пројекта крајем 2014. године, с обзиром да је дошло до одређених организационих и кадровских промена у међувремену.

6. ЗАКЉУЧАК

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

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

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

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

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