

**Projekat
„Transparentno do posla“**

EKONOMSKI EFEKTI KADROVSKE POLITIKE U JAVNOM SEKTORU – RACIONALIZACIJA I DEPARTIZACIJA

DTI, februar 2016. godine



**Projekat finansira Evropska unija u okviru
programa „Podrška civilnom društvu“**

SADRŽAJ

1.	Autori – Inicijativa za demokratsku tranziciju – DTI	2
2.	Transparentno do posla	3
3.	O studiji	5
4.	Prikaz ekonomske situacije u Srbiji	7
5.	Analiza stanja javne uprave, lokalne samouprave i javnih preduzeća	15
	Javna preduzeća u Srbiji	28
	Lokalna samouprava	35
6.	Korupcija i njeni efekti	39
7.	Vidljivost teme departizacije i racionalizacije javnog sektora u medijima	44
8.	Zaključak	48
9.	Literatura i izvori	52

1. AUTORI – INICIJATIVA ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU - DTI

Inicijativa za demokratsku tranziciju (DTI) je organizacija civilnog društva koja promovira principe lokalnog ekonomskog razvoja, održivog građanskog društva, ljudskih/manjinskih prava i borbe protiv ksenofobije.

Organizacija je osnovana 2002. godine na tragovima istoimenog USAID/OTI programa. Iskorišćen je trenutak sveopšteg ukрупnjavanja mreže nevladinih i medijskih organizacija. Takođe, unapređena je saradnja između ovih civilnog društva sa institucijama na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.

Tokom prethodnih godina, DTI je sproveo veliki broj projekata u okviru četiri glavne oblasti delovanja (lokalni razvoj, ljudska/manjinska prava, razvoj medija i civilnog sektora), kao što su: treninzi sa učešćem građana, izgradnja kapaciteta lokalnih samouprava, izrada i usvajanje strateških dokumenata (mladi, lokalni ekonomski razvoj, komunikacije, upravljanje otpadom), osnivanje biznis inkubatora u Beogradu, kampanja za prava osoba sa invaliditetom, izgradnja kapaciteta medija i kancelarija lokalnih ombudsmana itd.



Studiju je izveo autorski tim u sastavu Mr Miloš Kovačević i Jelena Nešić.

2. TRANSPARENTNO DO POSLA

Projekat se sprovodi od decembra 2014. godine do maja 2016. godine u Republici Srbiji, pri čemu je njegov opšti cilj jačanje demokratskih vrednosti i vladavine prava kroz promociju veće transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti javnog sektora u procedurama zapošljavanja, čime se podržava borba protiv korupcije i proces evropskih integracija. Kao specifični ciljevi postavljeni su: (1) podizanje efikasnosti organizacija civilnog društva u Srbiji za pokretanje inicijativa usmerenih na borbu protiv korupcije prilikom zapošljavanja u javnom sektoru, i (2) osnaživanje građana za aktivno učešće u promociji veće transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti javnog sektora u procedurama zapošljavanja kroz informisanje i saradnju sa javnim institucijama i organizacijama civilnog društva.

U najvažnije aktivnosti kroz koje je predviđeno ostvarivanje postavljenih ciljeva spadaju: (1) pisanje analiza, studija i preporuka u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru – Analiza pravnog i institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, Analiza transparentnosti procedura zapošljavanja u javnom sektoru (2009 -2014), uz integrisano Istraživanje o broju zaposlenih i sprovedenim konkursima u 25 institucija u Republici Srbiji (ministarstva, državne/javne agencije, državna/javna preduzeća i lokalne samouprave), Analiza ekonomskih efekata izostanka transparentnih procedura u zapošljavanju u javnom sektoru, Studija o unapređenju transparentnosti u državnim procedurama i Priručnik za monitoring transparentnosti procedura zapošljavanja u javnoj upravi i u radu lokalnih samouprava, namenjen organizacijama civilnog društva; (2) podizanje kapaciteta

organizacija civilnog društva kroz treninge i saradnju (projekat je, osim partnerskih organizacija, obuhvatio i 10 organizacija civilnog društva iz 10 gradova Srbije - Beograd, Niš, Novi Sad, Sombor, Jagodina, Čačak, Valjevo, Vranje, Zaječar, Kragujevac); (3) početak sa radom platforme transparentno.rs na kojoj građani mogu prijaviti sumnje u nepravilnosti u procedurama zapošljavanja u javnom sektoru i analiza tih prijava i podizanje svesti građana o problemima sa korupcijom kroz javne kampanje (u navedenih 10 gradova Srbije) i podelu promotivnih materijala.

3. O STUDIJI

Ova studija je treća u nizu u okviru projekta Transparentno do posla (Towards Transparency in Staff Recruitment) koji uz podršku Evropske unije zajedno realizuju Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), PALGO centar i Balkanska istraživačka mreža (BIRN).

Prva je imala za cilj "da pruži uvid u pravni i institucionalni okvir za zapošljavanje u javnom sektoru, kao i da predstavi osnovne karakteristike ovakvih sistema u nekoliko odabranih država Evropske unije".¹

Druga je nastala kao "rezultat potrebe da se izvrši prepoznavanje osnovnih problema u ovom sistemu, da se formuliše set preporuka za njegovo unapređenje i da se pruži doprinos naporima državnih organa u sprovođenju uspešne reforme javnog sektora".²

Treća studija bi trebalo da da odgovor na pitanje koliko nas uočeni nedostaci koštaju, odnosno koje su i kolike, u slučajevima kada je to merljivo, direktne i indirektne finansijske posledice neekonomične, neefikasne i netransparentne prakse u procesu zapošljavanja u javnom sektoru. Javni sektor se kao i u prethodnim analizama, posmatra kao celina državnih organa i različitih organizacija čiji je osnivač država, (bez obzira na njihov organizacioni oblik) javne agencije, javna preduzeća i ustanove (koje se zajednički označavaju i terminom javne službe) i druge organizacije čiji je osnivač država (pre svega,

¹ Analiza pravnog i institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, PALGO, Jelena Jerinić

² Analiza transparentnosti procedura zapošljavanja u javnom sektoru (2009 – 2014), CESID

privredna društva) kako bi se obuhvatile sve organizacije koje su odabrane za istraživanje u okviru ovog projekta.

Osnovna teza je da su nadležne državne institucije svesne da je zapošljavanje u javnom sektoru u značajnoj meri pod uticajem političkih partija, da je rezultat toga stvaranje neefikasnog sistema, kao i velikog viška u pogledu broja zaposlenih i povećanog nivoa korupcije, ali da su dosadašnji naponi da se to izmeni bili ili nedovoljni ili neiskreni.

Posebna teza je da se posledice takvog stanja u javnom sektoru dramatično odražavaju na stanje javnih finansija, na ekonomiju zemlje, kvalitet usluga koje se pružaju kao i životni standard stanovništva i ukupno gledano kvalitet života u Srbiji.

Takođe, posebna teza je da se ni usvojena pravila u nužnom procesu departizacije i profesionalizacije u procesu pristupanja Srbije EU, u javnom sektoru ne poštuju, i da se pronalaze načini da se ona obesmisle, kao i da je dodatnim reformama moguće ostvariti veće uštede.

Na početku studije dat je prikaz ekonomskog stanja Srbije. Uz iznošenje podataka koji se direktno odnose na našu zemlju dati su i parametri zemalja koje su u regionu, ili su nam slične u nekim elementima, tako da poređenje bude svrsishodno. Takođe, dati su i neki pokazatelji koji nas pozicioniraju u sistemu EU 28 članica uz zemlje kandidate. U ključnom delu studije izvršena je analiza zvaničnih dokumenata Vlade Republike Srbije i brojnih zakona: Strategije razvoja državne uprave i pratećeg Akcionog plana, dodatnog pozicionog dokumenta ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Fiskalne strategije za 2015. godinu, Fiskalne strategije za 2016. godinu, Zakona o budžetskom sistemu, Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o javnim preduzećima i dr. Pažnja je posvećena javnoj upravi, lokalnoj samoupravi, javnim preduzećima i preduzećima u državnom vlasništvu. Obrazloženi su direktni pokazatelji koji se odnose na štetu koju trpi budžet RS zbog lošeg stanja u javnom sektoru. Nakon toga su navedene neke od indirektnih posledica, kao i prikaz ove značajne teme u medijima. U zaključnom delu su date i preporuke koje su rezultat urađene analize.

4. PRIKAZ EKONOMSKE SITUACIJE U SRBIJI

Današnji svet se menja velikom brzinom. Svi tokovi su ubrzani napretkom tehnologije, novim komunikacionim rešenjima i dinamičnim međunarodnim uklanjanjem barijera protoku ljudi, ideja, roba i kapitala. U takvom kompetitivnom, novom svetu definisanom kao društvo znanja, šansu za uspeh imaju samo oni koji mogu da prate promene i prilagođavaju se novim okolnostima. To posebno važi za teritorijalno ili populaciono male države, koje ne raspolažu značajnim prirodnim resursima, na čijoj eksploataciji je moguće izgraditi stabilan ekonomski, a zatim i društveni sistem. Šansa za uspeh takvih društava i država su jedino ljudski potencijal i optimizacija korišćenja svih ostalih resursa.

Ekonomski pokazatelji u Srbiji ne daju mnogo razloga za optimizam u pogledu brzog podizanja životnog standarda stanovništva, što je jasno kroz sagledavanje makroekonomske analize i njenih ključnih segmenata. Ona nastaje ukrštenim posmatranjem domaćih i međunarodnih izvora, jer statistički podaci i u onim segmentima u kojima nema razlika u metodološkom pristupu, se često makar neznatno razlikuju.

Glavni ekonomski pokazatelji iskazani su u tabelama koje slede. U tabeli 1. Prognoze za Srbiju, prikazane su procene koje Evropska komisija objavljuje periodično, a koje se rade za sve članice unije, zemlje kandidate, kao i one zemlje čiji se uticaj smatra ključnim u svetskim

ekonomskim tokovima (USA, Kina, Rusija, Japan). Podaci koji se odnose na Srbiju, a koji su prikazani u tabeli 1., govore da su neophodne suštinske reforme i korišćenje svih kapaciteta kako bi se srednjoročno postigli solidni rezultati.

Podaci su deo analize- Predviđanja jesen 2015: Umereni oporavak uprkos izazovima. Važno je sagledati njen celokupni kontekst, jer je srpska ekonomija u dobroj meri vezana za EU i globalna kretanja. U uvodu analize se navodi da je oporavak Evro zone i Evropske unije konstantan već treću godinu i da se to očekuje i za narednu. "Uprkos padu cene nafte, akomodativnoj monetarnoj politici i relativno slaboj spoljnoj vrednosti evra, ekonomski oporavak ove godine je izdržao i bio je široko rasprostranjen u svim državama članicama. On je, međutim, ostao spor. Uticaj pozitivnih faktora blede, a novi izazovi se pojavljuju, kao što je usporavanje u tržišnim privredama zemalja u razvoju, globalnoj trgovini, i konstantne geopolitičke tenzije. Za taj tempo rasta podržan od strane drugih faktora, kao što su bolje karakteristike na polju zapošljavanja što je dovelo do veće potrošačke moći stanovništva, lakši uslovi kreditiranja, napredak u smanjenju finansijske zaduženosti i veće investicije, se očekuje da se odupre izazovima u 2016. i 2017. U nekim zemljama će pozitivan uticaj strukturnih reformi takođe doprineti daljnjem rastu".

Procena je da će rast BDPa u Evro zoni biti 1.6% u 2015. i da će porasti na 1.8% u 2016. i 1.9% u 2017. godini. Za EU 28 se očekuje rast od 1.9% u 2015., 2.0% u 2016. i 2.1% u 2017. godini.³

Tabela 1. Prognoze za Srbiju

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BDP	-1,0	2,6	-1,8	0,7	1,4	2,5
Javna potrošnja	1,9	-1,1	0,1	-3,1	-0,8	0,0
Izvoz	0,8	21,3	3,9	8,1	3,9	5,3
Uvoz	1,4	5,0	3,3	5,4	3,2	4,6
Deficit budžeta	-6,8	-5,5	-6,7	-3,3	-4,1	-3,8
Javni dug (%)	56,1	59,4	71,0	75,7	79,4	81,4

Izvor: Evropska komisija (European Commission)⁴

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5996_en.htm

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_autumn/cc_serbia_en.pdf

Iako po procentu zaduženja u odnosu na BDP Srbija nije u vrhu evropske liste, stanje javnog duga Republike Srbije u odnosu na stanje privrede i njenu aktivnost, kao i strukturu budžeta i stanje infrastrukture je veoma zabrinjavajuće. Poslednje procene govore da se on nalazi na nivou od oko 74% BDP-a. Po procentualnom nivou budžetskog deficita četiri zemlje EU su gore plasirane od Srbije, a u odnosu na nivo javnog duga izražen u procentima nacionalnih BDP-a, Srbija se nalazi na trinaestom mestu.⁵ Tabele broj 2. i broj 3. daju prikaz strukture javnog duga Srbije i njegovog nivou u poslednjih 15 godina. Period devedesetih godina je delovao devastirajuće na našu ekonomiju, nakon toga su usledile godine delimičnog oporavka, a zatim je opet rast javnog duga dobio na ubrzanju. Nakon demokratskih promena, došlo je do delimičnog otpisa duga od strane jednog broja stranih poverilaca.

Tabela 2. Stanje javnog duga

Ministarstvo finansija Republike Srbije- Uprava za javni dug Stanje javnog duga Republike Srbije na dan 31.11.2015. godine ⁶			
	EUR (hiljade)	USD (hiljade)	RSD (milioni)
1. Ukupan unutrašnji dug - direktne obaveze	8.732.882	9.243.757	1.058.825
2. Ukupan spoljni dug - direktne obaveze	13.517.742	14.308.533	1.638.969
3. Ukupan unutrašnji dug - indirektne obaveze	637.621	674.922	77.309
4. Ukupan spoljni dug - indirektne obaveze	1.806.28	1.911.946	219.004
5. Ukupan unutrašnji dug - jedinica lokalne vlasti (negarantovan)	287.552	304.374	34.864
6. Ukupan spoljni dug - jedinica lokalne vlasti (negarantovan)	135.460	143.384	16.424

⁵ Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, str.28

⁶<http://www.javnidug.gov.rs/upload/Stanje%20i%20struktura%20za%20mesecni%20izvestaj%20o%20stanju/Stanje%20i%20struktura%20-%20SRB%20CIRILICA.pdf>

UKUPNO (1-4)	24.694.524	26.139.159	2.994.107
UKUPNO (1-6)	25.117.536	26.586.917	3.045.396

Tabela 3. Odnos javnog duga i BDP-a

Javni dug RS/BDP (%)	Godina ⁷															
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 N
	201,2	97,7	68,3	61,7	52,6	50,2	35,9	29,9	28,3	32,8	41,8	45,4	56,2	59,6	70,4	75,5

Izvor: Uprava za javni dug

Kako bismo stekli bolji uvid uvek je dobro izvršiti poređenje koje se odnosi na zemlje regiona, odnosno one koje su kao i Srbija u procesu pregovaranja o pristupu Evropskoj uniji, kao i napraviti globalno poređenje i poređenje sa prosekom Evro zone i unutar celokupne Evropske unije, 28 njenih članica.

Tabela 4. Prognoze za Crnu Goru⁸

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BDP	-2,7	3,5	1,8	4,0	4,1	4,0
Javna potrošnja	3,0	1,3	1,4	0,4	1,9	1,6
Deficit budžeta	-6,0	-5,2	-2,8	-6,3	-5,1	-4,4
Javni dug (%)	53,4	57,5	54,8	61,3	63,9	65,0

⁷<http://www.javnidug.gov.rs/upload/Stanje%20i%20struktura%20za%20mesecni%20izvestaj%20o%20stanju/Stanje%20i%20struktura%20-%20SRB%20CIRILICA.pdf>

⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_autumn/cc_montenegro_en.pdf

Tabela 5. Prognoze za Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju⁹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BDP	-0,5	2,7	3,8	3,2	3,5	3,5
Javna potrošnja	2,4	2,5	-1,2	2,7	2,8	2,5
Deficit budžeta	-3,8	-3,9	-4,2	-3,9	-3,7	-3,3
Javni dug (%)	33,7	34,0	38,3	39,7	41,4	43,0

Tabela 6. Prognoze za Albaniju¹⁰

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BDP	1,4	1,1	2,2	2,7	3,3	3,8
Javna potrošnja	0,1	2,9	7,3	-1,0	1,6	1,8
Deficit budžeta	-3,4	-5,0	-5,2	-3,9	-3,0	-2,1
Javni dug (%)	62,1	69,6	71,6	72,4	72,0	70,3

Tabela 7. Uporedna analiza BDP-a po glavi stanovnika (više izvora)

BDP (per capita)	Srbija	Crna Gora	BJR Makedonija	Albanija
2015.god, IMF ¹¹	5102,45\$	6372,59\$	4867,22\$	4200,03\$
Svetski prosek	34%	38%	31%	32%
Najviši/godina ¹²	5024,74\$/1989	4757,32\$/2014	3917,27\$/2014	3994,63\$/2014
Najniži/godina	2078,58\$/1993	3149,63\$/1999	2493,48\$/1995	1131,05\$/1992

Procene koje je objavila Svetska banke za pet zemalja Jugoistočne Evrope (Srbiju, Crnu Goru, Bosnu i Hercegovinu, BJR Makedoniju i Albaniju) kao i Kosovo se minimalno razlikuju

⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_autumn/cc_fyrom_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_autumn/cc_albania_en.pdf

¹¹ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2015.

¹² <http://www.tradingeconomics.com/serbia/gdp-per-capita> po podacima World Bank

od prethodno iznetih. Očekivan rast ekonomije regiona u 2015 godini je 1,8%, u poređenju sa 0,3% u 2014. godini.

Jugoistočna Evropa: Rast realnog BDP-a, u procentima				
	2014	2015pr.	2016pr.	2017pr.
Albanija	2.1	2.7	3.4	3.5
Bosna i Hercegovina	0.8	1.9	2.3	3.1
Kosovo	1.0	3.0	3.5	3.7
BJR Makedonija	3.8	3.2	3.4	3.7
Crna Gora	1.5	3.4	2.9	3.0
Srbija	-1.8	0.5	1.5	2.0
JIE6*	0.3	1.8	2.4	2.8
Izvor: Proračuni svetske banke zasnovani na podacima iz nacionalnih zavoda za statistiku				
Napomena: <i>*Ponderisani BDP prema paritetu kupovne moći</i>				

Najviša očekivana stopa rasta je u Crnoj Gori i to od 3,4%, a najniža očekivana je u Srbiji 0,5%. Ocena je i da se Srbija i Crna Gora oporavljaju bolje od planiranog od poplava 2014. godine. Ocena koja se navodi u izveštaju je da je postizanje makroekonomske stabilnosti neophodan, ali ne i dovoljan preduslov za kreiranje održivog rasta. Navodi se i neophodnost reformi tržišta rada, konkurentnosti i javnih finansija kako bi se povećao privredni rast, i region postepeno hvatao priključak sa zemljama EU.

Stopa nezaposlenosti je svojevrsni pokazatelj ukupnog ekonomskog stanja i trendova i jedno je od ključnih merila uspešnosti dejstvovanja zbira javnih politika, njihove ispravnosti

kao i sposobnosti za organizovanje njihove implementacije. Ona se matematički izračunava kao količnik sa jedne strane broja nezaposlenih (radno sposobnih) i sa druge strane zbira broja zaposlenih i broja nezaposlenih (radno sposobnih), pretvorena u procenete. Samo letimičan pogled na prethodno iznete zvanične podatke dovoljan je da se konstatuje teško stanje privrede i potreba za dubinskim, strukturnim reformama. Posmatrajući i podatke, procene i propratne projekcije, između ostalog i deficita budžeta za 2016. godinu, iznete u Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu¹³, stanje se ni u narednoj godini neće značajnije poboljšati, a privreda i građani će se naći pred novim izazovima.

Republika Srbija se suočava sa problemom visoke stope nezaposlenosti. Prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje od decembra 2015. godine nezaposleno je 724,096 lica¹⁴, što je umanjeње u apsolutnom broju od 17.810 lica, u odnosu na isti mesec 2014. godine. Stopu opšte nezaposlenosti u Republici Srbiji je teško ustanoviti zbog nedovoljno pouzdanih, iako zvaničnih podataka. Kao poseban problem se ističe nezaposlenost mladih u Republici Srbiji. Ona je veoma izražena i znatno je iznad opšte stope nezaposlenosti, koja je među najvišima u Evropi. Stopa nezaposlenosti ove grupe se konstantno povećava i prelazi 50%, što ukazuje na to da se mladi nakon završene škole uključuju na tržište rada i postaju aktivni u traženju posla. Prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje broj nezaposlenih mladih do 34 godine na teritoriji Republike Srbije je 270,616¹⁵. Takođe, od ukupnog broja nezaposlenih u Beogradu više od 20.000 ima visoku školsku spremu. Podatak je da su i prijavljene potrebe za zapošljavanjem nešto više u apsolutnom broju u odnosu na isti period prethodne godine¹⁶.

¹³ Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu, ("Sl. glasnik RS", br.)

¹⁴ http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/4/4881_bilten_nsz_12_2015_-_broj_160.pdf

¹⁵ isto

¹⁶ Isto

Графикон бр. 1 - Опште карактеристике незапослености, пријављених потреба и запошљавања од 2005. до 2014.
 Chart No. 1 - General characteristics of unemployment, vacancies and employment from 2005 to 2014



Izvor: Bilten Nacionalne službe za zapošljavanje¹⁷

Jedan od uzroka ovakvog ukupnog stanja svakako jeste loš privredni i društveni ambijent, u kome se formira mali broj malih i srednjih preduzeća, a samim tim generiše i nedovoljan broj novih radnih mesta.

Rešenje pomenutih problema je veoma kompleksno i delom leži u reformi ključnih državnih sistema, jačanju kapaciteta lokalnih samouprava i decentralizaciji. „Da bi lokalna vlast kvalitetnije i efektnije podstakla lokalni ekonomski razvoj neophodno je sprovesti neke vrlo bitne systemske reforme. Među najbitnije spadaju: reforma države, uprave, ekonomske reforme radi poboljšanja ambijenta za investiranje, kao i reforma sudstva i jačanje kapaciteta pravne države... Srbija ima nepreduzetničku državu, i njene kapacitete u tom pravcu tek treba razvijati“.¹⁸

¹⁷ isto

¹⁸ Snežana Djordjević, (2009.),: „Priručnik za lokalni ekonomski razvoj“, Čigoja štampa, Beograd, str. 13.

5. ANALIZA STANJA JAVNE UPRAVE, LOKALNE SAMOUPRAVE I JAVNIH PREDUZEĆA

Segment analize stanja javne uprave i procene troškova obuhvata analizu "Strategije reforme uprave u Republici Srbiji", kao i pratećeg "Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017. godine", zatim analize "Fiskalne strategije za 2014. godinu sa projekcijama za 2015. i 2016. godinu" i "Fiskalne strategije za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu" i dokumenta Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave "Moderna država- racionalna država". Dakle, reč je o zvaničnim dokumentima ministarstava i Vlade Republike Srbije, pored kojih će biti analiziran i niz dokumenata referentnih međunarodnih institucija, kao i nalazi nastali upoznavanjem karakteristika pojedinih delova domaćeg javnog sektora.

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji usvojena je 24.01.2014. godine i njen cilj je bio nastavak započetih reformskih aktivnosti. Nakon promena 2000-te godine, započelo se sa uspostavljanjem sistema na osnovu principa "dobre uprave" i strateškim dokumentom iz 2004. godine su definisani svi ključni pravci razvoja državne uprave. Prepoznato je da je uspostavljanje efikasne i moderne uprave značajan preduslov za sprovođenje reformi u

svim državnim i društvenim oblastima, kao i da je reč o složenom i trajnom procesu. U periodu važenja prvog strateškog dokumenta, a to je do 2013-te godine, uspostavljen je neophodni pravni okvir koji se odnosio na transformaciju državne uprave i lokalne samouprave, a uz brojne zakonske i podzakonske akte Vlada je usvojila i strateške dokumente koji su se odnosili na ovu oblast: "Nacionalni program za integraciju u EU (NPI)", "Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013-2016)", "Strategiju stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji" i "Strategiju regulatorne reforme u Republici Srbiji".

Međutim, kao i u mnogim oblastima, rezultate reforme nije odredio pravni okvir i doneti strateški dokumenti. Strateški dokumenti su i tada i sada nedovoljno sprovedeni u dela, a zakoni, uz sve svoje manjkavosti, retko u celosti poštovani. Reforma javne uprave u najširem smislu je i deo procesa evropskih integracija Republike Srbije, ali je to prvenstveno proces od koga u dobroj meri zavisi kvalitet života građana Srbije.

Srbija se procesu integracija obavezala na poštovanje principa i standarda EU - načela tzv. Evropskog administrativnog prostora (Engl. "European Administrative Space").

"U okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Republike Srbije, odredba člana 114. (Poglavlje VIII - Politike saradnje), posvećena javnoj upravi, naglašava se da će saradnja između EU i Republike Srbije: "imati za cilj da se obezbedi razvoj efikasne i odgovorne javne uprave u Srbiji, a naročito pružanje podrške primeni vladavine prava, odgovarajućem funkcionisanju državnih institucija u korist celokupnog stanovništva Srbije, kao i nesmetanog razvoja odnosa između EU i Srbije. Saradnja u ovoj oblasti će prevashodno biti usredsređena na izgradnju institucija, uključujući razvoj i primenu transparentnog i nepristrasnog sistema zapošljavanja, upravljanja kadrovima i napredovanja u državnoj službi, kontinuiranu obuku i promovisanje etike u javnoj upravi. Saradnja će obuhvatiti sve nivoe javne uprave...".¹⁹ Takođe, sa aspekta reforme javne uprave u Republici Srbiji relevantni dokumenti su Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku

¹⁹ "Strategije reforme uprave u Republici Srbiji" (Sl. glasnik RS br. 9/14, 42/14 - ispravka, prečišćen tekst zaključno sa izmenama iz Sl. gl. RS br. 42/14 koje su u primeni od 23/04/2014)

Srbije u procesu evropskih integracija i Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, na osnovu koga je Srbija dobila status kandidata.

Proklamovani cilj Strategije je implementacija i primena rešenja reforme uprave po standardima EU u toj oblasti, a sam proces će se odvijati u sklopu pregovora o članstvu Srbije u EU. Već u samom definisanju cilja reforme se pominje broj službenika u javnoj upravi: "U cilju potpune primene pravnih tekovina EU, organi javne uprave moraju odgovarati zakonodavstvu EU i imati optimalan broj službenika koji će ove tekovine efikasno primenjivati u okviru domaćeg pravnog sistema".²⁰

Principi tzv. Evropskog administrativnog prostora su: 1) pouzdanost i predvidivost, odnosno pravna sigurnost; 2) otvorenost i transparentnost upravnog sistema i unapređenje učešća građana i drugih društvenih subjekata u radu javne uprave (tzv. "participacija"); 3) odgovornost rada organa javne uprave; 4) efikasnost i delotvornost.

Pored njih strategija definiše i da će se nastaviti rad na: **decentralizaciji, depolitizaciji, profesionalizaciji, racionalizaciji i modernizaciji**. Na tim principima se zasnivao i prethodni strateški dokument Vlade donet pre 12 godina. U analizi dometa u ovim segmentima u aktuelnoj Strategiji se kaže:

"Profesionalizacija i depolitizacija: Planirano je da se rezultati u ovoj oblasti ostvare unapređenjem službeničkih sistema na centralnom i lokalnom nivou, kao i sistematskim stručnim usavršavanjem zaposlenih. Usvojen je Zakon o državnim službenicima koji uvodi službenički sistem zasnovan na principima depolitizacije, profesionalizacije, kao i na modelu napredovanja i nagrađivanja u skladu sa zaslugama (merit sistem)".²¹

"Racionalizacija: Racionalizacija državne uprave predstavlja stalan proces u Republici Srbiji. Međutim, pojedine aktivnosti nisu u potpunosti sprovedene u skladu sa suštinom racionalizacije, koja podrazumeva ukidanje nepotrebnih poslova, pojednostavljenje procedura, smanjivanje broja zaposlenih za kojima ne postoji potreba i druge uštede troškova, a da se pri tome ne umani delotvornost i efikasnost obavljanja upravnih poslova.

²⁰ Isto

²¹ isto

Izvršeno je linearno smanjivanje broja službenika najpre u sudovima i javnim tužilaštvima, ali bez prethodne analize potrebe za vršenjem određenih poslova i njihovog obima. Posledice takve "racionalizacije" često su bile u prijemu novih službenika, čak u većem broju u odnosu na obim prethodnog smanjenja. Konačno, sa tim je povezan i problem nedovoljne depolitizacije, što je vodilo zapošljavanju određenih partijskih kadrova, bez realnih potreba za tim brojem ili strukturom službenika".²²

U segmentu Strategije koji se odnosi na mere i aktivnosti za realizaciju ciljeva, posebno na restrukturiranje organa, organizacija i tela koji obavljaju poslove javne uprave navode se značajni izazovi u ovom procesu. Prvi je da nije postojala osnovna baza podataka u vidu evidencije organa koji se delom ili u celosti finansiraju iz državnog budžeta, budžeta AP Vojvodine ili lokalnih samouprava. Uspostavljanje takvog registra koji će sadržati opis poslova i nadležnosti, trebalo je da vodi i detektovanju predviđenog i tačnog broja zaposlenih. Uočeno je i da usled nedostatka uređenosti sistem ne daje garancije da se poslovi obavljaju transparentno i racionalno, a postavljeno je pitanje i same funkcionalnosti takvog sistema. U tački broj 11. sublimirano je kakav je uobičajeni odnos prema upravi, kako ona zbog toga izgleda i šta su posledice:

"Kriterijumi za ukidanje različitih organa i organizacija u sistemu javne uprave su prilično neprecizni. Stoga su Vlada i nadležna ministarstva, često bez obrazloženja, koristili diskreciono pravo da menjaju ili ukidaju pojedine organizacione oblike u sistemu javne uprave. Krajnja posledica navedenih problema je neopravdano veliki broj organa, organizacija i tela javne uprave. Pored toga, izvestan broj organa, organizacija i tela javne uprave deluje u istoj oblasti politike uz često preklapanje nadležnosti i poslova. Sve ovo dovodi do nedelotvornog i neefikasnog vršenja poslova javne uprave, nesrazmerno velikog broja zaposlenih u pojedinim organima, organizacijama i telima, i neadekvatnog korišćenja resursa, kao i nepotrebnih visokih troškova javne uprave".²³

Redosled predloženih koraka, nakon ovakve analize je bio: utvrđivanje zakonskog okvira za uspostavljanje celishodnog registra, njegovo uspostavljanje, a zatim analizom koja bi nakon

²² Isto

²³ Isto

toga bila sprovedena određivanje mera koje bi vodile racionalizaciji. Kao jedan od važnih ciljeva strategije definisano je i uspostavljanje usklađenog javnoslužbeničkog sistema, koji podrazumeva principe zasluga, unapređeno upravljanje ljudskim resursima i definisanje plata zaposlenih u javnoj upravi.

Autori Strategije su nakon veoma preciznog opisa postojećeg stanja u javnoj upravi i davanja predloga kako poboljšati situaciju, izneli i procenu ekonomske štete koja je direktna posledica uočenih anomalije. Strategija daje procenu realnog troška u budžetu koji se odnosi na preveliki broj zaposlenih u upravi:

"Ukupni rashodi za zaposlene u javnoj upravi u Republici Srbiji, na svim nivoima vlasti, iznose oko 11% BDP-a, što je znatno više (za oko 3% BDP-a) u odnosu na prosek uporedivih zemalja Centralne i Istočne Evrope. u odnosu na broj stanovnika, teritoriju države i njene nadležnosti, u javnoj upravi u Republici Srbiji angažovano je znatno više zaposlenih nego u drugim evropskim državama. U zemljama Evropske unije u javnoj upravi u proseku je zaposleno sedam lica na svakih 100 stanovnika, dok je u Republici Srbiji taj broj iznad 8, što ukazuje da su visoki rashodi za zaposlene u javnoj upravi u znatnoj meri posledica neadekvatnosti broja i strukture zaposlenih u javnoj upravi".²⁴

Nakon navođenja procene direktne štete koju godišnje trpi budžet Republike Srbije (3% BDP-a, odnosno oko 115 milijardi dinara) u Strategiji se navodi i niz ocena na koji način delovi javne uprave izvršavaju poslove iz svoje nadležnosti i praktično daje listu indirektnih neželjenih efekata, prethodno navedenih negativnih pojava u definisanju i vođenju sistema javne uprave:

"Prema brojnim pokazateljima, kvalitet većine javnih dobara i usluga koje pruža javna uprava (efikasnost administracije, obrazovanje, zdravstvena zaštita i sl) je znatno ispod proseka zemalja Evropske unije, a najčešće i ispod proseka zemalja Centralne i Istočne Evrope".²⁵

²⁴ Isto

²⁵ Isto

U delu koji se odnosi na razvoj i unapređenje sistema upravljanja ljudskim resursima se nakon iznošenja zaključka da postoji i veliki problem u usklađivanju i praćenju nivoa zarada, te da se za slične poslove u različitim delovima uprave isplaćuju nadoknade različitih iznosa, još jednom apostrofira ključni problem u procesu regrutacije kadrova za rad u upravi:

"Kao što je istaknuto i u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije ka EU za 2013. godinu, popunjavanje položaja i drugih rukovodećih radnih mesta predstavlja osnov za veliku zabrinutost, jer se većina obavlja na netransparentan način i bez konkursne procedure. Iako je depolitizacija bila jedan od najvažnijih ciljeva prethodne Strategije RDU, vrlo malo napretka je ostvareno u ovoj oblasti. Proces depolitizacije državne uprave znatno je usporavan u nekoliko navrata kroz izmene prelaznih i završnih odredbi Zakona o državnim službenicima, kojima se odlagao krajnji rok u kome se moraju sprovesti konkursi za položaje".

Konstatuje se i nedostatak kompetentnog rukovodećeg kadra, kao i loša kadrovska struktura. Zato se i u tom segmentu predlažu odgovarajuće mere i od sedam ključnih, koliko je navedeno, dve navode potrebu za potpunom primenom principa profesionalizacije:

1) definisati pravce razvoja službeničkih sistema u javnoj upravi, zasnovane na jedinstvenim principima (depolitizaciji, profesionalizaciji, principu zasluga i principu "ista plata za isti posao"

2) završiti proces depolitizacije radnih mesta na položaju u organima državne uprave;"²⁶

Kao naredna direktna posledica ovakvog stanja uprave, koja stvara značajne negativne finansijske efekte je korupcija. Njome se i jačanjem etičkih standarda zaposlenih Strategija bavi u delu III.D.2..

"Borba protiv korupcije jedan je od prioriteta u radu Vlade... Povećanje transparentnosti, unapređenje etičkih standarda i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave preduslovi su za sistemsko smanjenje korupcije, koja i pored napretka na listi indeksa percepcije

²⁶ Isto

korupcije za 2013. godinu (za osam mesta) i dalje predstavlja jedan od ključnih problema kvalitetnog funkcionisanja javne uprave i ekonomskog razvoja zemlje".²⁷

U periodu nakon usvajanja Strategije reforme javne uprave pristupilo se i pripremi Fiskalne strategije za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu. Procena izneta u tom dokumentu je bila da će javni dug dostići do kraja 2014. godine 70% BDP, a ako ne bude ozbiljnih promena u strukturi rashoda procenjeno je da bi dug mogao da dostigne preko 85% BDP do 2017. godine. Takav scenario bi doveo u pitanje održivost javnih finansija..."odnosno mogućnost finansiranja rashoda, posebno zakonskih obaveza kao što su plate, penzije i socijalna davanja koja iznose više od 60% ukupnih javnih rashoda, ali i daljeg servisiranja obaveza po osnovu duga".²⁸

Kao jedna od najznačajnijih hitnih mera navedena je stroga kontrola zapošljavanja u javnom sektoru, a uz to kao mera fiskalne konsolidacije u periodu od 2015. do 2017. godine je navedena i racionalizacija javnog sektora.

"Višak i nepovoljna struktura zaposlenih problemi su koji uzrokuju neefikasnost javnog sektora i predstavljaju teret za čitavu privredu. Smanjenje broja zaposlenih za po 5% godišnje u narednom trogodišnjem periodu bi trebalo da donese uštede od oko 0,3% BDP godišnje. Računa se da bi najveći deo ovog smanjenja bio ostvaren prirodnim odlivom zaposlenih, to jest odlaskom u penziju uz ograničeno popunjavanje slobodnih mesta... Sprovođenje ove mere sa sobom nosi i vođenje odgovarajuće politike u oblasti socijalne zaštite, u vidu otpremnina i naknada za nezaposlenost. Neophodna sredstva po ovom osnovu su uključena u srednjoročni fiskalni okvir".²⁹

Najavljeno je i da će se smanjenje fonda zarada sprovesti kroz linearno smanjenje plata od 10% svim zaposlenima u javnom sektoru čije su zarade veće od 25000 dinara, a predviđena je i sveobuhvatna reforma sistema zarada.(str. 38.)

²⁷ Isto

²⁸ Fiskalna strategija za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu, str.22

²⁹ Isto, str 32

Što se javnih preduzeća tiče najavljena je reforma pogotovo velikih sistema, a "Fiskalni efekti restrukturiranja javnih preduzeća ogledaće se u uplati dela dobiti, odnosno dividendi u budžet. Po ovom osnovu se očekuje između 0,3% i 0,5% BDP godišnje".³⁰

Usvajanje Strategije reforme lokalne uprave, pratilo je usvajanje **Akcionog plan** za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, za period 2015–2017. Njime su definisane mere i rokovi, kao i modeli praćenja rezultata, kao potreba da se javni sektor "smanji" i postane efikasniji, a u skladu sa opredeljenjem Republike Srbije da pristupi EU. Priprema akcionog plana bila je direktno vezana za pripreme planova fiskalne konsolidacije, gde je prepoznato da je smanjenje troškova i broja zaposlenih u javnoj upravi od velikog značaja. Akcioni plan napravljen u skladu sa trogodišnjim stand-baj aranžmanom o predostrožnosti sa MMF-om kojim je predviđeno da će se visok državni deficit smanjivati prvenstveno kroz umanjivanje mase zarada u javnom sektoru, penzija i subvencija i drugih vidova budžetske podrške javnim preduzećima.

I Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, usvojena u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu³¹ u uvodu napominje važnost ovog sporazuma sa MMF-om iz 2015. godine i ponavlja ciljeve iznete u prošlogodišnjoj projekciji.

"Programom ekonomskih reformi nastaviće se proces restrukturiranja srpske privrede, pre svega javnog sektora, sa ciljem smanjenja neracionalne javne potrošnje i povećanja efikasnosti uz bolji kvalitet usluga. Poboljšanje efikasnosti javnog sektora sprovodiće se ukidanjem neproductivnih radnih mesta i opštom racionalizacijom poslovanja... U narednom periodu, planiran je završetak procesa privatizacije i restrukturiranja preduzeća iz portfolija Agencije za privatizaciju, kao i nastavak reorganizacije i restrukturiranja velikih javnih preduzeća. Uvođenjem profesionalizacije u poslovanju javnih preduzeća i odgovornog korporativnog upravljanja u onim preduzećima koja će ostati pod državnim

³⁰ Isto, str. 33.

³¹ Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispravka, 108/13, 142/14 i 68/15 – dr. zakon)

kontrolom, uz izmeštanje socijalne politike iz javnih preduzeća u sistem socijalne zaštite, kao i postepeno i odgovorno smanjivanje državnog udela u privredi"³².

Autori daju i komentar koji se odnosi na planove iznete u prethodnoj fiskalnoj strategiji, koji su delom ostali samo na papiru, što je srednjoročno dodatno koštalo srpski budžet: "Deo mera fiskalne konsolidacije nije sproveden, ili se sprovodi usporeno, te se deo rashoda planiran za njihovo sprovođenje nije realizovao. Ovo se, pre svega, odnosi na isplatu otpremnina u okviru racionalizacije javnog sektora i manjim delom, u procesu restrukturiranja. Planirana su bila i veća sredstva za naknade za nezaposlene. Prema proceni izvršenja do kraja godine neće biti značajnijeg odstupanja kod rashoda za zaposlene, mada će struktura izvršenih rashoda biti nešto drugačija od planirane (manje otpremnine vezane za racionalizaciju, kompenzovane su nešto većim rashodima za plate upravo zbog izostanka racionalizacije u planiranom obimu)... Očekuje se niža realizacija kod otpremnina za preduzeća u restrukturiranju i naknada za nezaposlene, što je kompenzovano neplaniranim rashodima po osnovu izmirenja duga prema vojnim penzionerima".³³

Ovakve promene plana troškova su, iako neplanirane, pre uobičajena stvar za srpske javne finansije, nego stvar izuzetka. Kako bi se nadoknadilo propušteno u ritmu fiskalne konsolidacije iz prethodne godine, vlada izlazi sa novim, još ambicioznijim planom dinamike racionalizacije.

"U 2015. godini su izvršene opsežne analize o viškovima u svakoj od oblasti javnog sektora. Osim zabrane zapošljavanja i prirodnog odliva zaposlenih nije bilo otpuštanja tako da su predviđeni rezultati izostali. **U 2016. godini predviđeno je smanjenje broja zaposlenih za oko 35.000 (od čega 14.000 već u januaru) u odnosu na decembar 2014. godine. Masa plata će biti manja za 3% u 2016. godini u odnosu na 2015. godinu, a za 2017. godinu predviđeno je smanjenje broja zaposlenih za još 5%".**³⁴

³² Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu

³³ Isto, str. 26.

³⁴ Isto, str. 35.

Kao jedna od najznačajnijih osnova strukturne reforme javnog sektora u cilju fiskalne konsolidacije je predstavljena promena broja i strukture zaposlenih u javnoj upravi, a kao srednjoročni cilj je postavljeno **smanjenje rashoda za zaposlene na 7% BDP**, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu. Smanjenje zarada u javnom sektoru u nominalnom iznosu od 10%, počevši od 2015. godine, a zatim njihovo zamrzavanje, dovelo je do smanjenja ukupne mase isplaćenih zarada **"sa 10% BDP u 2014. na 9,1% BDP u 2015. godini. Kako je proces racionalizacije kasnio, u odnosu na predviđenu dinamiku u 2015. godini, ovo smanjenje učešća zarada u BDP duguje se gotovo u potpunosti nominalnom smanjenju i zamrzavanju zarada"**.³⁵

Mere koje su najavljene u ovom dokumentu, a koje bi trebalo da prate racionalizaciju su; usvajanje Zakona o registru zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava (koji je usvojen krajem jula 2015. godine), a čija primena bi trebalo da reši i nedoumice oko ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru, odnosno užem sektoru države, koje su bile prisutne u prethodnom periodu; i u skladu sa Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, koji je usvojen u julu 2015. godine Vlada će usvojiti Odluku o maksimalnom broju zaposlenih za svaku pojedinačnu instituciju.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je pozicioni dokument, koji je rezultat zbira rađenih analiza, pod nazivom "Moderna država- racionalna država" objavilo juna 2015. godine. Njegov cilj je upravo davanje odgovora na pitanje mogućih ušteda troškova koji se odnose na broj zaposlenih i nivo plata u javnoj upravi. Na žalost, ovaj dokument ne tretira javna preduzeća i ona u državnom vlasništvu, tako da taj segment ostaje nedovoljno rasvetljen.

Analiza je urađena korišćenjem i podataka država EU i država u okruženju, tako da se može reći da se radi o komparativnoj analizi, pri čemu se vodilo računa o poredivosti sistema, traženju određenih sličnosti u definisanju i vođenju javnih politika, kao i o odnosu bruto društvenih proizvoda pojedinih država i Republike Srbije.

³⁵ Isto

U analizi je objavljen utvrđeni broj zaposlenih na neodređeno i određeno vreme u decembru 2014. godine, 500.538³⁶. U taj broj nisu uključena lica koja su angažovana na privremenim i povremenim poslovima, preko zadruga, na osnovu autorskog ugovora ili ugovora o delu. Takođe, ni ova, kao ni ostale analize se ne bavi pitanjem takozvanog out-sourcing-a. Naime, primećeno je u toku izrade ove studije da je u prethodnim talasima racionalizacije broja zaposlenih, broj onih koji su ostajali bez posla nadomešten pribavljanjem usluga iz privatnog sektora (usluge obezbeđenja, tehničkog održavanja, IT usluge, usluge čišćenja...), tako da se nominalno broj zaposlenih smanjio, a zapravo je samo reč o drugačijem iskazivanju troškova bez ostvarenih značajnijih ušteda.

Ipak, analizirajući odnos broja zaposlenih u javnoj upravi i broja stanovnika u Srbiji, u dokumentu se polazi od ovakvog zaključka:

"Suprotno očekivanjima javnosti, broj zaposlenih na nivou opšte države po stanovniku u Srbiji spada među manje u Evropi (7 zaposlenih na 100 stanovnika, naspram proseka NČEU koji iznosi 8.1 i EU 28, 8,3)... U poređenju sa NČEU, Srbija ima veći broj zaposlenih po stanovniku i veće učešće troškova zarada u BDP-u samo u sektoru zdravstva, unutrašnje bezbednosti, pravosuđa i u manjoj meri odbrane, dok u svim drugim sektorima ima manje ili znatno manje i zaposlenih i troškova. S obzirom na to da zdravstvo i obrazovanje čine preko polovine troškova zarada i 3/5 ukupnog broja zaposlenih, ovo su sektori koji daju ton našima nalazima".³⁷

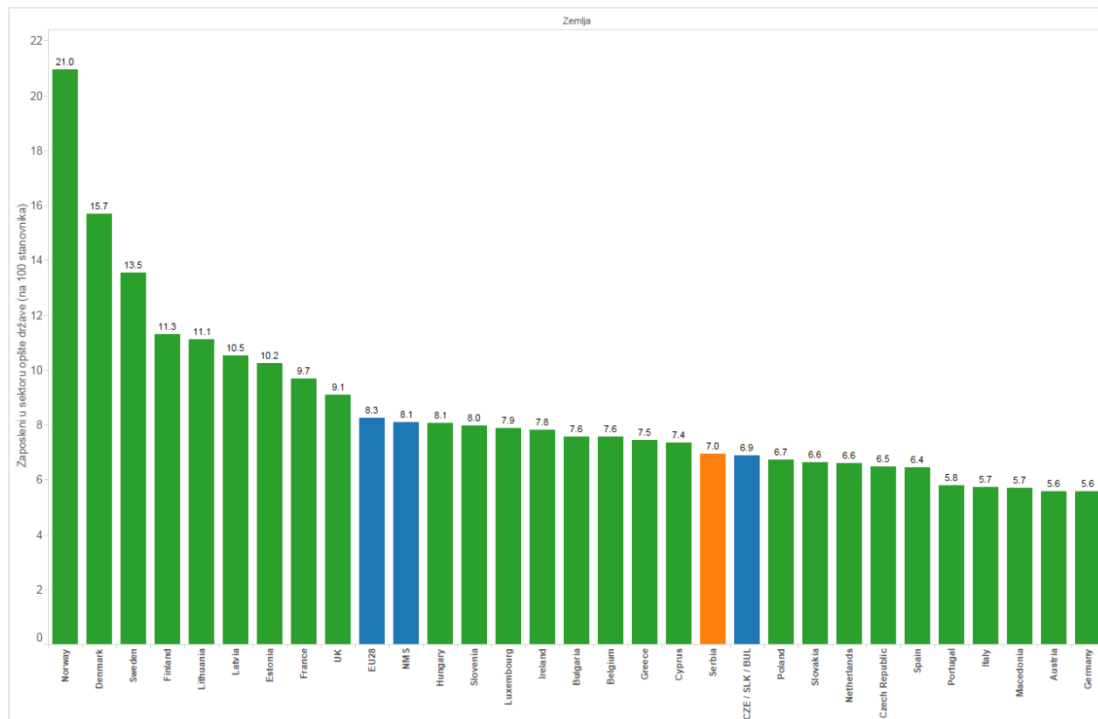
Tako izgleda statistika kada se posmatra odnos broja zaposlenih u javnoj upravi i broja stanovnika, ali kada se napravi poređenje broja zaposlenih u javnoj upravi i ukupnog broja zaposlenih situacija je znatno drugačija. Procenat od 20,3% koliko u tom odnosu radi na nivou opšte države je neuporedivo viši nego u NČEU (18,6%) i EU (15,8%). "To je naravno povezano sa ukupnim brojem zaposlenih, a ne stanovništva, što je u Srbiji znatno niže, s obzirom da je tek 34,2% stanovništva u Srbiji zaposleno, u poređenju sa 43,7% u NČEU, odnosno 45,2% u EU. Srbija se po ovom indikatoru nalazi na poslednjem mestu u Evropi".

³⁶ http://www.mduls.gov.rs/doc/Brosura%20CIR_bleed%203%20mm.pdf

³⁷ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Pozicioni dokument, "Moderna država- racionalna država", juna 2015. godine

Poređenjem ovih vrednosti autori su došli do zaključka: **"Optimalan broj zaposlenih na nivou opšte države bi za Srbiju trebalo da bude 6,3 zaposlenih na 100 stanovnika"**.³⁸

Grafik 3.1.1. Međunarodno poređenje broja zaposlenih na nivou države na 100 stanovnika



Izvori: Srbija (MF,RYS, procene MDULS-a); druge zemlje (Eurostat, Laborsta)

Uz definisan problem viška zaposlenih u javnom sektoru, prepoznata su još dva faktora koja utiču na ekonomski razvoj i fiskalnu stabilnost. I u ovoj studiji MDULS se konstatuje da je veliki problem kvalitativna struktura zaposlenih. "Naša saznanja ukazuju na to da se ograničen kvalitet i neažurnost usluga koje pruža javna uprava Srbije u dobroj meri mogu objasniti ograničenjima u kapacitetu koja su mahom posledica loše strukture zaposlenih". Drugi problem se odnosi na ukupnu masu isplaćenih zarada u javnom sektoru, kao i na samu strukturu javne potrošnje. Sami rashodi za zaposlene nisu ni u skladu sa fiskalnim pravilima iz 2011. godine gde je određeno kao cilj da one ne prelaze 9,5%.³⁹

"U 2014. godini, uključujući i poslednja tri meseca kada su plate u celom javnom sektoru bile snižene za 10%, ukupni rashodi za zaposlene na nivou opšte države iznosili su 465

³⁸ Isto

³⁹ Isto

milijardi dinara (12% BDP-a), što je blizu četvrtine ukupnih javnih rashoda. Želeći da procenim efekat smanjenja zarada od 10% za celu godinu, uzeli smo period od oktobra 2014. do februara 2015., i "podigli" te rashode na godišnji nivo, dobivši da bi u tom slučaju godišnji rashodi za zarade bili smanjeni na 11% BDP-a. Međutim, to je i dalje znatno iznad proseka EU (10,7) ili NČEU (9,5). Pored toga, zemlje sa kojim bi naročito imalo smisla porediti Srbiju, pre svega Bugarska, Rumunija, Češka i Slovačka, troše daleko manje na svoje zaposlene (8,8%, 7,8%, 7,4% i 7,1% BDP-a, respektivno)".⁴⁰

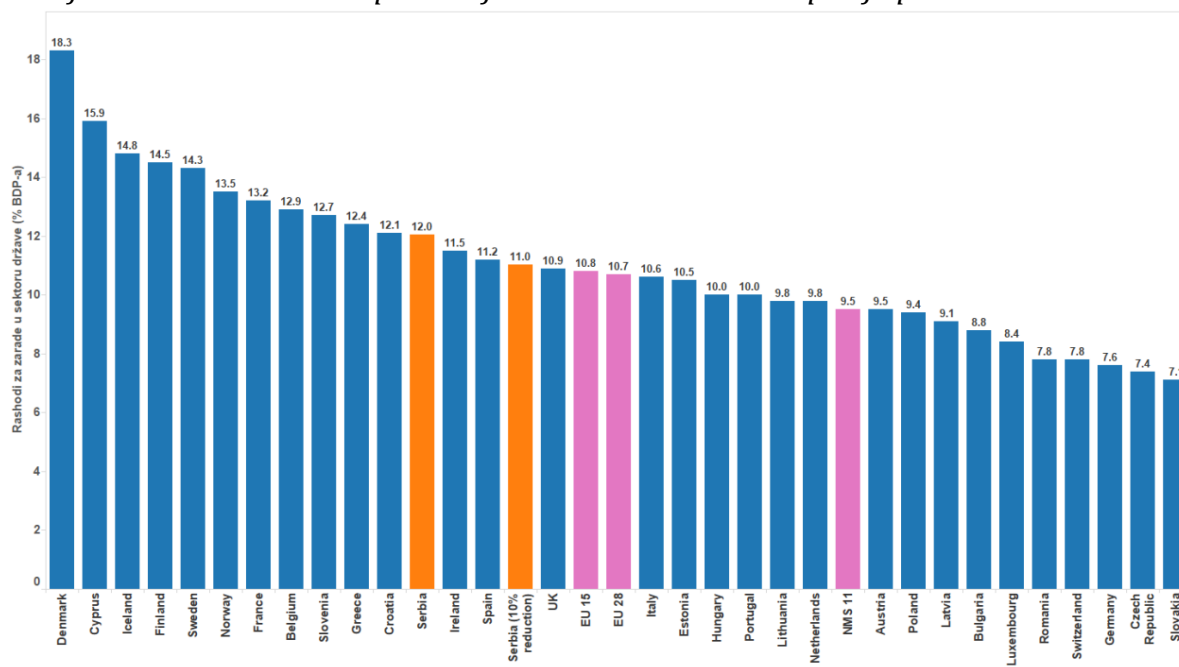
U procesu pridruživanja EU, Srbija će morati i da promeni strukturu rashoda, kako bi odgovorila na sve zahteve koji se stavljaju pred modernu i dobro organizovanu državu.

"Ukupni javni rashodi u 2014. godini iznosili su 47,4% BDP-a⁴¹, što je daleko više nego u uporedivim zemljama– Makedoniji, Bugarskoj i Rumuniji (prosek ove tri zemlje je 35%), a značajno je više i od proseka NČEU koji iznosi 41%. Najveći deo rashoda se trenutno odnosi na socijalnu pomoć i transfere (18% BDP-a, od čega penzije čak 13%), kamate (3% u 2014. godini, a očekuju da će u 2015. dostići 3,5% BDP-a) i zarade (12% BDP-a). Ovo znači da za stavke koje podržavaju privredni rast (investicije, programska trošenja i sl.) ostaje svega 14% BDP-a".

⁴⁰ Rashodi za zarade su prikazani po bruto 2 principu, to jest oni uključuju i doprinose na teret poslodavca, što nije slučaj sa bruto 1 principom koji je korišćen u Fiskalnoj strategiji (oko 2% niži).

⁴¹ S obzirom da ova analiza uključuje sve zaposlene u sektoru opšte države, uključujući i one finansirane iz sopstvenih prihoda budžetskih korisnika, rashodima preuzetim iz izvršenja budžeta za 2014. godinu (objavljeno na sajtu Ministarstva finansija) dodati su i oni rashodi, kako ukupni, tako i samo za zarade, finansirani iz sopstvenih prihoda (oko 0,9% BDP-a)

Grafik 3.1.2.Međunarodno poređenje rashoda za zarade u opštoj upravi



Izvori: Srbija (MF); druge zemlje (Eurostat)

Zaključak analize je da se najveće uštede mogu postići u resorima zdravstva (1,5% BDP-a) i policije (0,7% BDP-a). Ocena je da u ostalim sektorima nije lako postići značajnije uštede, ali se konstatuje da je lokalna samouprava perdimenzionirana i da je tu moguće napraviti pomak.

JAVNA PREDUZEĆA U SRBIJI

Fiskalni savet je po Zakonu o budžetskom sistemu, nezavisan državni organ "koji nezavisno ocenjuje kredibilitet fiskalne politike sa aspekta poštovanja utvrđenih fiskalnih pravila i na taj način obezbeđuje javnost i odgovornost u njenom vođenju".⁴²Fiskalni savet je 31. jula 2014. godine u skladu sa zakonom definisanim delokrugom poslova, objavio "Analizu preduzeća u državnom vlasništvu, fiskalni aspekt". Napravljena je analiza broja i tipova preduzeća, dat sumaran pregled njihove učinkovitosti, i napravljena je analiza poslovanja

⁴² Zakon o budžetskom sistemu, "Službeni glasnik RS", 6p. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011), 93/2012) u 62/2013 u 63/2013

najznačajnijih među njima u pogledu funkcije, sredstava, broja zaposlenih i uticaja na domaću ekonomiju.

Rezime studije je bio sledeći: "Državna i javna preduzeća prete da potope javne finansije Srbije. Ukupni negativni efekat na javne finansije raste u prethodnih pet godina i u 2014. dostiže velika **3% BDP-a**. U ovaj efekat su uključene subvencije, aktivirane garancije i neplaćeni porezi i doprinosi – što sve opterećuje budžet države. Iznos od 3 % BDP-a odgovara vrednosti od oko 115 mlrd dinara (1 mlrd evra) i to je godišnja cena koju država plaća za neuspešno poslovanje preduzeća u svom vlasništvu"⁴³.

Komentar autora je bio da se određeni troškovi ne mogu izbeći, ali da moraju biti znatno manji i da se situacija u 2014. godini dodatno pogoršavala. Takođe, zaključak je i da je to toliko veliki teret za domaće finansije, da je nemoguće očekivati poboljšanja ako se u ovom segmentu ne uvede red.

"Veliki i rastući fiskalni troškovi državnih preduzeća jedan su od glavnih razloga neodrživog povećanja fiskalnog deficita i javnog duga u prethodnim godinama. Analiza Fiskalnog saveta pokazuje da je fiskalna konsolidacija koja ne bi obuhvatala javna i državna preduzeća – unapred osuđena na neuspeh. Dobar primer za ovu tvrdnju može biti baš 2014. godina u kojoj su novi fiskalni troškovi samo dva preduzeća (Srbijagas i Železara) bili veći od svih prihoda koje je država imala od povećanja umanjene stope PDV-a sa 8 na 10% i uvođenja solidarnog poreza"⁴⁴.

Ključni razlog za takvo stanje se prikazuje na kraju uvodnog dela studije i gotovo se u potpunosti poklapa sa nalazom koji se odnosi na javnu upravu:

"Na kraju, kao posebnu celinu izdvajamo loše, partijsko upravljanje državnim preduzećima koje je zapravo dobrim delom uzrok većine sadašnjih problema. Politizacija i partijsko postavljanje najodgovornijih lica, umesto profesionalaca koji bi svoju karijeru vezivali za uspešno poslovanje državnih preduzeća, dovelo je do toga da su gubitke

⁴³ Fiskalni savet "Analiza preduzeća u državnom vlasništvu, fiskalni aspekt", 31.jul 2014. godine, str.3

⁴⁴ isto

često pratili porast broja zaposlenih i njihovih zarada, finansiranje različitih projekata koji nemaju veze s poslovanjem preduzeća, politički interesi pri odlučivanju, preuzimanje u vlasništvo propalih preduzeća, sponzorstva, propusti u javnim nabavkama, pogrešno računovodstveno izveštavanje, štetni ugovori koji su verovatno praćeni korupcijom i drugo. Dodatni problem je što su politički, a ne samo stručni kriterijumi bili u nekim sistemima bitni za napredovanje i na nižim nivoima upravljanja, što je dovelo do izražene negativne selekcije koja je sada integrisana u samu strukturu državnih preduzeća – pa će samim tim biti teže otklonjena".

Državna preduzeća su dugo unazad predstavljala pravi plen političkih stranaka i bila deo različitih predizbornih i postizbornih koalicionih sporazuma. Istovremeno, partijski određeni kadrovi su na rukovodećim mestima vodili politiku u skladu sa parcijalnim interesima stranaka ili pojedinaca, a neretko su javna preduzeća bila i sredstvo vođenja socijalne politike. Ustanovljene su neodrživo niske cene usluga ili proizvoda, tolerisano je neplaćanje od strane drugih javnih preduzeća kada su se pojavljivali kao korisnici, ili delova privrede ili građana, čime je zatvaran koruptivni lanac čija se šteta izračunava u milijardama Evra. Na negativne poslovne rezultate time izazvane je dodatno i uticalo:

"...tolerisani su loš menadžment, višak zaposlenih i njihove privilegije, neefikasnost, javašluk i koruptivne radnje, nametano im je da se staraju o drugim preduzećima-gubitašima bez prave perspektive. Svi propusti su dolazili na naplatu i prevaljivali se najvećim delom na javne finansije, bilo kroz subvencije, meke kredite, izdate garancije, preuzimanje dugova ili kroz neke druge operacije („povezivanje radnog staža zaposlenih“, na primer)".

Uzroci za ovakvo stanje u javnim preduzećima vuku korene iz perioda pre 2000. godine, ali i nakon toga su činjeni brojni propusti i propuštene su prilike da se situacija popravi. Koliko je kada su preduzeća u državnom vlasništvu neuređena situacija govori i podatak da se nije znao ni njihov tačan broj, a kamoli imao potpuni uvid u finansijske efekte njihovog poslovanja:

"Broj preduzeća u državnom vlasništvu je veliki – procenjujemo da ih ima oko 1.400, ali bi taj broj bio još veći ako se obuhvate sva preduzeća u manjinskom vlasništvu države. Preduzeća u državnom vlasništvu predstavljaju raznoliku grupu. U okviru njih se nalaze republička i lokalna javna preduzeća, ali i veliki broj bivših društvenih preduzeća. Deo bivših društvenih preduzeća, koja su sada u vlasništvu države, ima status preduzeća u restrukturiranju. Trenutno se u nadležnosti Agencije za privatizaciju nalazi oko 670 preduzeća u restrukturiranju i procesu privatizacije, a broj javnih republičkih i lokalnih preduzeća iznosi oko 730. Uz to, postoji i manji broj preduzeća koji imaju status akcionarskog društva ili društva sa ograničenom odgovornošću s državom kao vlasnikom (tu spadaju preduzeća kao što su Telekom, Železnice Srbije, Železara). To sve zajedno daje nešto preko 1.400 državnih preduzeća koja su predmet ove analize Fiskalnog saveta. Međutim, ni to još uvek nije konačan spisak preduzeća u kojima država ima vlasništvo. Prema izjavama u medijima prethodnog ministra privrede, zaključujemo da ukoliko se navedenim grupama pridodaju i društvena i državna preduzeća koja su u stečaju i preduzeća u kojima država ima manjinsko vlasništvo, onda ukupan broj preduzeća s državnim vlasništvom postaje čak dvostruko veći i iznosi gotovo 3.000. Kompletan lista svih preduzeća u kojima država ima većinsko ili manjinsko vlasništva – ne postoji"⁴⁵.

Na sajtu Ministarstva privrede Vlade Republike Srbije, u delu koji nosi naziv Javna preduzeća, daje se samo sledeći podatak: "U Republici Srbiji je ukupno 727 javno-komunalnih, i to 36 javno preduzeće čiji je osnivač Republika Srbija i 691 javnih preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprava ili autonomna pokrajina"⁴⁶. Osim gramatičkih grešaka, ovaj navod je i poprilično nepotpun.

Kao i u definisanju broja zaposlenih u javnoj upravi i broj zaposlenih u državnim preduzećima je i dalje u domenu procene.

"U preduzećima u državnom vlasništvu zaposleno je oko 250.000 ljudi, što čini četvrtinu zaposlenih u svim privrednim društvima. S obzirom na pomenutu činjenicu da nije poznato

⁴⁵ Isto

⁴⁶ <http://www.privreda.gov.rs/javna-preduzeca/>, posećeno 15.01.2016 u 18h

ni koliko tačno ovih preduzeća ima, nije moguće precizno utvrditi ni broj zaposlenih u preduzećima s državnim vlasništvom".

Tabela 8. Pregled broja preduzeća i broja zaposlenih u različitim grupama preduzeća u državnom vlasništvu

		Broj preduzeća	Broj zaposlenih
u Preduzeća državnom vlasništvu	Ukupno	≈1400	≈250000
	1. Republička javna preduzeća	≈40	≈80000
	2. Komercijalna preduzeća u državnom vlasništvu	≈40	≈20000
	3. Preduzeća u agenciji za privatizaciju	≈670	≈90000
	4. Lokalna javna preduzeća	≈650	≈60000

Izvor, Fiskalni savet "Analiza preduzeća u državnom vlasništvu, fiskalni aspekt", str. 7

Nalaz Svetske banke (WB) se unekoliko razlikuje. Objavljen je februara 2015.godine i napravljen je na osnovu podataka do kojih su došli kroz APR i Agenciju za privatizaciju. Ukupan broj preduzeća je po proceni oko 1215, a zaposlenih u ovom sektoru po metodologiji eksperata WB ima 251.848. Od toga je 181.496 je zaposleno u državnim i društvenim preduzećima, a 70.352 u lokalnim javnim preduzećima. WB u ovom izveštaju već koristi podatak o 514 preduzeća koja je nalaze u nedavno transformisanoj Agenciji za privatizaciju.⁴⁷

Sve analize su saglasne da je reč o prevelikom broju zaposlenih i da je masa zarada koju je neophodno isplatiti pretežak teret za poslovanje ovih preduzeća. Iako je jasno da tako vođenje preduzeća vodi ka njihovom daljem urušavanju, nema naznaka značajnijeg smanjivanja broja zaposlenih, odnosno sprovođenje većine ambiciozno postavljenih planova se prolongira. Zato je 24.marta 2015. godine

⁴⁷<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer>, FIRST PROGRAMMATIC STATE OWNED ENTERPRISES REFORM DEVELOPMENT POLICY LOAN, February 26, 2015, Report No. 67435-YF, posećeno 01.02.2016. godine u 17h

Međunarodna banka za obnovu i razvoj. kao jedna od članica WB, odobrila Srbiji zajam od 88,3 miliona € koji će biti korišćen kako bi se reformisala preduzeća u državnom vlasništvu.⁴⁸

Interesantan nalaz Fiskalnog saveta, a koji se odnosi na broj zaposlenih i rezultate poslovanja je: "Porast broja zaposlenih u Dunav osiguranju za preko 50%, uz realno nepromenjenu ukupnu premiju u istom periodu (2007-2012. godine), osnovni je razlog za veliko pogoršanje poslovanja ove kompanije. Komparativna analiza broja zaposlenih u privrednim društvima koja se bave proizvodnjom, distribucijom i trgovinom električne energije u uporedivim zemljama, ukazuje na veliki prostor za racionalizaciju broja zaposlenih u EPS-u. Telekom ima približno isti ukupni poslovni prihod kao Telenor, VIP i SBB zajedno, ali ga ostvaruje sa preko tri puta više zaposlenih nego što zajedno imaju ova njegova tri glavna konkurenta... Prihodi koje Železnice ostvare samostalno dovoljni su za pokriće tek jedne trećine njihovih poslovnih rashoda. Železnice ostvaruju prihode od oko 10-11 mlrd dinara, a samo za zarade isplaćuju 15 mlrd dinara".⁴⁹

Rezultat ovakvog organizovanja i vođena preduzeća u državnom vlasništvu su štete nastale po mnogo osnova i različitim "tehnikama". Analize pokazuju da su u domenu javnih nabavki ova preduzeća pokazala veliku neracionalnost i neefikasnost u trošenju sredstava. U ukupnom obimu javnih nabavki koje se mogu nazvati državnim, na njih je odlazilo gotovo 70% odnosno oko 205 mlrd dinara u 2012. godini. (izvor- Fiskalni savet). Primena zakona o javnim nabavkama u 2013. godini je donela prve velike uštede i udeo ovih preduzeća u javnim nabavkama je smanjen na 53%.

Problemi koje su donela ova preduzeća su brojni i odnose se na isplatu kredita koje je država garantovala, preduzeća-gubitaši (grupa državnih preduzeća koja ostvaruje gubitke) imaju akumulirani gubitak od gotovo 500 mlrd dinara, odnosno oko 13% BDP-a.

⁴⁸[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer, First Programmatic State Owned Enterprises Reform Development Policy Loan Chair Summary* March 24, 2015 Executive Directors approved an IBRD loan for the Republic of Serbia in the amount of EUR88.3 million \(US\\$100 million equivalent\) for the First Programmatic State Owned Enterprises Reform Development Policy Loan \(R2015-0043\) on the terms and conditions set out in the President's Memorandum](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer, First Programmatic State Owned Enterprises Reform Development Policy Loan Chair Summary* March 24, 2015 Executive Directors approved an IBRD loan for the Republic of Serbia in the amount of EUR88.3 million (US$100 million equivalent) for the First Programmatic State Owned Enterprises Reform Development Policy Loan (R2015-0043) on the terms and conditions set out in the President's Memorandum)

⁴⁹ Fiskalni savet.....

Problem nelikvidnost ovih preduzeća opterećuje i njihove međusobne odnose dugovanjima, ali stvara problem i ostatku privrede, jer se ne vrše plaćanja u punoj meri. Istovremeno, država se često odlučuje na otpis nenaplaćenih dugovanja, a Srbijagas je otpisao više od 600 miliona € potraživanja, a Vlada je naložila otpis dugova Aerodromu Nikola Tesla u visini od nekoliko desetina miliona €, kao rezultat ugovora koji se odnosi na Air Srbija. "Samo usled otpisa potraživanja, od 2004. do 2012. godine, EPS je ostvario gubitak od oko 100 mlrd dinara (polovina godišnjih poslovnih prihoda)"⁵⁰. U takvoj situaciji nije moguće izvršiti neophodna investiciona ulaganja.

Ko su danas direktori javnih preduzeća? Nacrt novog Zakona o javnim preduzećima predviđa obavezan javni konkurs i među nabrojanim uslovima koje neko mora ispunjavati da bi bio izabran za direktora javnog preduzeća u članu 25. stav 7. stoji: "da nije član političke stranke, odnosno da mu je određeno mirovanje u vršenju funkcije u organu političke stranke".⁵¹ I dosadašnja zakonska rešenja su bila na tragu profesionalizacije i umanjenja uticaja stranaka, ali je jasno da se to nije imalo značajnijeg uticaja na realna događanja. Najznačajnijim javnim preduzećima rukovode ljudi bliski liderima političkih stranaka, ili sami lideri stranaka, a na sprovedenim konkursima za direktore javnih preduzeća u Gradu Beogradu su pobedili gotovo svi dotadašnji vršioci dužnosti u samim tim preduzećima (za 20 direktorskih mesta su se na prvom konkursu prijavila 253 kandidata⁵², a nakon brojnih ponavljanja kako bi se stiglo do "željenog" rezultata deset puta manje), koji su na ta mesta postavljeni na osnovu međustranačkih dogovora. "... nepoštovanje Zakona o javnim preduzećima u vezi sa donošenjem planova poslovanja i izborom direktora na javnim konkursima, praktično ignorisanje preporuka DRI – još su neki primeri u kojima je država bila nedosledna čak i u sprovođenju sopstvenih odluka i zakona. Nepoštovanje zakona prilikom upravljanja javnim preduzećima signal je da država nije imala iskrenu nameru da se sistemski bavi poboljšanjem njihovog poslovanja, što je i, uopšteno, loš signal da je nepoštovanje pravila prihvatljivo".⁵³

⁵⁰ Fiskalni savet

⁵¹ Nacrt zakona o javnim preduzećima, <http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2015/12/NACRT-ZAKONA-O-JAVNIM-PREDUZECIMA-SA-OBRAZLOZENJEM.pdf>, posećen 01.02.2016. godine u 19h

⁵² <http://www.izbornareforma.rs/bg-zavrsena-sednica-skupstine-grada/>, posećeno 12.12.2015. u 17h

⁵³ Fiskalni savet, str.14. i 15.

Vlada je propustila da za neka javna preduzeća raspiše konkurse, neki su raspisani, ali i nakon više godina nisu okončani, što je bilo u skladu sa odredbama važećeg zakona, pa se opet kao ključno u realizaciji i poštovanju zakona, koji će izvesno biti usvojen (trenutno je u skupštinskoj proceduri) postavlja pitanje političke volje.

U saradnji sa Svetskom bankom i Evropskom bankom za obnovu i razvoj, kako je najavljeno u Fiskalnoj strategiji za 2015. godinu, napravljen je program rada sa preduzećima u državnom vlasništvu, kako bi se smanjio pritisak na javne finansije i vremenom smanjivao ogroman akumulirani dug preduzeća. Planirano je smanjenje budžetske podrške, ali i predviđeno je da se "socijalna politika" izmesti iz javnih preduzeća, odnosno da se njihovi resursi ne koriste za tu namenu. Započete su reforme koje se odnose na dve velike grupe javnih i državnih preduzeća. Što se tiče preduzeća koja su bila u zoni odgovornosti Agencije za privatizaciju, do oktobra 2015. nad 160 preduzeća je pokrenut stečaj, a za isti toliki broj je objavljen javni poziv za privatizaciju. Za jedan deo je rok za rešavanje statusa pomeren za maj 2016. godine. U drugu grupu preduzeća spadaju javna i državna preduzeća u oblasti energetike, železničkog saobraćaja i putne infrastrukture i tu je posao neuporedivo složeniji, zahteva restrukturiranja, racionalizacije, nove razvojne planove, povećanje prihoda kroz poboljšanu naplatu i smanjenje troškova kroz povećanje efikasnosti i optimizaciju procesa nabavke.

Na osnovu dosadašnjeg iskustva sa javnim preduzećima, teško je očekivati da će bez povećanja personalne odgovornosti i transparentnosti u poslovanju ovih preduzeća biti pozitivnih rezultata.

LOKALNA SAMOUPRAVA

U dokumentu "Moderna država- racionalna država", Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je naglasilo da su u sistemu lokalne samouprave moguće velike uštede, kada je u pitanju racionalizacija broja zaposlenih. Predmet racionalizacije su i opštinske

uprave i preduzeća osnovana na lokalnu. Zakonom o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji iz 2009. godine je postavljena norma.

"Samo svođenjem broja zaposlenih na pomenutu zakonsku normu (4 zaposlena na 1000 stanovnika) u svim JLS koje su iznad propisanog maksimuma, broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi bi se smanjio za 10%".⁵⁴

Dodatnim međusobnim poređenjem JLS je ustanovljeno da ako bi sve samouprave preuzele proseke standarda pet najracionalnijih među njima, da bi broj zaposlenih bio smanjen za 18%.

Analiza je pokazala i da postoji značajan prostor za racionalizaciju broja zaposlenih u četiri najveća grada (Beograd, Kragujevac, Niš i Novi Sad), kao i da oko 60% zaposlenih u ovim gradovima pripada lokalnim javnim preduzećima, agencijama i drugim pravnim licima.

Međutim, nakon takvog zaključka iznetog u analizi MDULS, Grad Beograd je na sednici Skupštine grada, usvojio u februaru 2016. godine "Odluku o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu lokalne samouprave za 2015. godinu", kojom je konstatovano da već sada nema viška zaposlenih među 32.385 koji imaju pomenuti radno-pravni status. Komentar je bio da je reč o rezultatima racionalizacije koja se sprovodi već dve godine. Grad Novi Sad je objavio da je višak tek 70 radnika u odnosu na zakonski propis koji se odnosi na broj zaposlenih na neodređeno vreme, a koji je 8.380.

Verovatno je ipak da prostor za ozbiljnije uštede postoji i da je takođe moguće uraditi mnogo po pitanju profesionalizacije i depolitizacije javne uprave. Za to nisu dovoljne samo analize, već i konkretne zakonodavne aktivnosti i pojačana kontrola od strane javnosti. Uzećemo kao primer Grad Beograd i to samo neke od segmenata njegovih nadležnosti. Ukupan broj zaposlenih je dakle 32.385, a od tog broja na samu gradsku upravu ide 2105 zaposlenih, predškolske ustanove 7126, a ustanove kulture 1183. U gradskim opštinama Grada Beograda i njihovim javnim preduzećima su zaposlene 5234 osobe na neodređeno. Gradskih opština u Beogradu ima 17, i svaka od njih što se nosilaca političkih funkcija tiče ima (osim Mladenovca trenutno, gde su uvedene privremene mere) predsednika, zamenika

⁵⁴ Moderna država- racionalna država, str. 35.

predsednika, pomoćnike predsednika (do 3), članove veća, predsednika skupštine opštine, zamenika predsednika skupštine opštine, sekretara skupštine opštine i zamenika sekretara skupštine opštine. Što se članova veća tiče njihov broj je od 5 do najčešće 9. Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa maksimalno 11, a to rešenje je preuzeto i za Statut Grada Beograda koji definiše položaj i nadležnost gradskih opština, jer one po Ustavu i

Zakonu o teritorijalnoj organizaciji nemaju čak ni status lokalnih samouprava. Dakle prosečna gradska opština ima oko 18 funkcionera, ne računajući načelnika opštinske uprave i njegovog zamenika, što u zbiru čini oko 300 (po podacima gradska opština Sopot ima nešto manji broj funkcionera). Kada se isključe lokalna javna preduzeća, u opštinskim upravama gradskih opština, rade 2262 zaposlena lica, što daje prosek od jednog plaćenog funkcionera na 7,5 zaposlenih. Godišnje se samo na plate ovih funkcionera troši bruto između 400.000.000 i 500.000.000 dinara, odnosno više od godišnjih budžeta velikog broja gradskih opština, a tu nisu uračunati brojni drugi troškovi koji nužno prate ta radna mesta. U ovu analizu ne ulaze ni javna preduzeća koja su izdvojena od opštinske uprave i imaju svoju organizacionu strukturu, kao ni različiti ugovori u delu koji su pre praksa nego izuzetak.⁵⁵

Onda se otvara i tema i načina zapošljavanja u lokalnim samoupravama i kvaliteta same strukture zaposlenih. Načinom izbora direktora javnih preduzeća i uticaja stranaka smo se prethodno bavili i ukazali na brojne konsekvence uočenog obrasca ponašanja. Kod zapošljavanja u JLS je situacija nešto drugačija. Rukovodstvo se bira kao rezultat održavanja lokalnih izbora, ali samim zapošljavanjem unutar uprave se dominantno bave načelnici opštinskih uprava. Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon) je definisan delokrug i način izbora načelnika opštinske uprave. Članom 54. Zakona, se definiše ko je direktni rukovodilac opštinske uprave.

"Opštinskom upravom, kao jedinstvenim organom, rukovodi načelnik. Za načelnika opštinske uprave može biti postavljeno lice koje ima završen pravni fakultet, položen ispit

⁵⁵ Analiza je napravljena korišćenjem podataka koji se nalaze na zvaničnim sajtovima gradskih opština, u informatorima objavljenih u skladu sa Zakonom o dostupnosti informacija od javnog značaja, na osnovu upita ka opštinama i dokumenta "Odluka o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu lokalne samouprave za 2015. godinu", Grad Beograd februar 2016.

za rad u organima državne uprave i najmanje pet godina radnog iskustva u struci". Članom 56. istoga zakona, kao jasna namera zakonodavca da se obezbede preduslovi za profesionalizaciju ovog segmenta javne (lokalne) uprave definiše se i način izbora i uvodi institut javnog konkursa, kao i određuje rok mandata (ukupno 5 godina), duži od redovnog izbornog ciklusa definisanog Ustavom RS.

Član 56: "Načelnika opštinske uprave, odnosno uprave za pojedine oblasti postavlja opštinsko veće, na osnovu javnog oglasa, na pet godina... Zamenik načelnika opštinske uprave se postavlja na isti način i pod istim uslovima kao načelnik. Rukovodioce organizacionih jedinica u upravi raspoređuje načelnik". Na taj način izabran "prvi čovek" lokalne administracije dalje vrši svoje dužnosti u skladu sa narednim članovima zakona. Dakle, načelnik opštinske uprave, postaje ključni element definisanja unutrašnjih procedura u radu uprave. Član 59: "Akt o organizaciji opštinske uprave donosi skupština opštine na predlog opštinskog veća. Akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji opštinske uprave donosi načelnik uz saglasnost opštinskog veća".

Iako bi trebalo da načelnici opštinskih uprava budu garanti profesionalizacije uprave, oni iako formalno izabrani na javnim konkursima su neretko visoki lokalni stranački funkcioneri, a njihova i mesta njihovih zamenika dogovarana čak i kroz predizborne i postizborne koalicione sporazume. Kako je reč o osobama koje bi trebalo da vode ključnu reč u daljem procesu profesionalizacije u okvirima uprava lokalnih samouprava, jasno je da i sam taj proces izostaje.

Dakle, kako bi se situacija u lokalnim samoupravama poboljšala, ostvarile uštede i optimalizovala sama uprava lokalnih samouprava, potrebno je više od odluke o broju zaposlenih. Potrebno je redefinisati delove samog sistema, izmeniti način izbora u smeru personalizacije i stvaranja sistema pojedinačne odgovornosti, kao i uvesti dodatne procedure koje će garantovati transparentnost i pravičnost funkcionisanja sistema.

6. UTICAJ KORUPCIJE NA EKONOMIJU

Negativna selekcija u procesu izbora državnih službenika (u najširem smislu) dramatično povećava nivo korupcije unutar jedne države. Brojna istraživanja pokazuju, da valjano sprovedene procedure u procesu profesionalizacije javne uprave značajno utiču na smanjenje partokratije, nepotizma i klijentelizma kao negativnih pojava koje pospešuju razvoj koruptivnih aktivnosti. Osobe izabrane na otvorenim konkursima, bez uticaja partija su daleko otpornije na pritiske koji bi vodili u neželjene oblike ponašanja.

Postoje brojne definicije korupcije, kao što je i nemali broj kategorija koruptivnog delovanja i sfera u kojima je koruptivno delovanje moguće. Kada se govori o korupciji u državnim strukturama, ona može biti vezana za politički ili birokratski nivo. Oni moraju biti nezavisni jedan od drugoga i kontrolisani. Teške posledice po sistem nastaju kada to nije tako, a posebno velike kada dođe do preplitanja ta dva nivoa u koruptivnim radnjama. Zato je insistiranje na profesionalizaciji uprave ključan segment u definisanju evropskih integracija koje se ne odnose samo na Srbiju, već imaju svoje generalno važenje.

Iako postoje razne studije koje govore i o pozitivnim efektima korupcije na razvoj ekonomije (to se uglavnom odnosi na jedan broj azijskih zemalja u kojima se to smatra pravilom poslovanja ili je pod jakom kontrolom centralnih vlasti koje raspolažu svim državnim resursima), ona je u delu sveta kojem pripadamo negativna pojava, a posebno je loša po standard stanovništva u društvima u tranziciji. Korupcija ima jasne direktne i

indirektne posledice na ekonomiju države. Ona na to utiče kroz razne "kanale", a jedna od posledica je zanemarivanje značaja ljudskog kapitala i brisanje meritornosti učinka kao faktora napredovanja unutar sistema, što dovodi do niza lančanih, negativnih reakcija.

Negativni efekti su veoma dobro poznati i odnose se na smanjenje nivoa domaćih i stranih investicija, manju efikasnost i efektivnost javne potrošnje, neracionalno trošenje resursa, slabljenje institucija, političku nestabilnost, povećan "odliv mozgova" i smanjen ekonomski rast. Međutim poprilično je teško kvantifikovati te efekte, iako je bilo različitih pokušaja. Za sada je to samo okvirno moguće, posmatrajući veliki uzorak (značajan broj različitih država) i uvodeći merenja i kontrolu velikog broja različitih parametara.

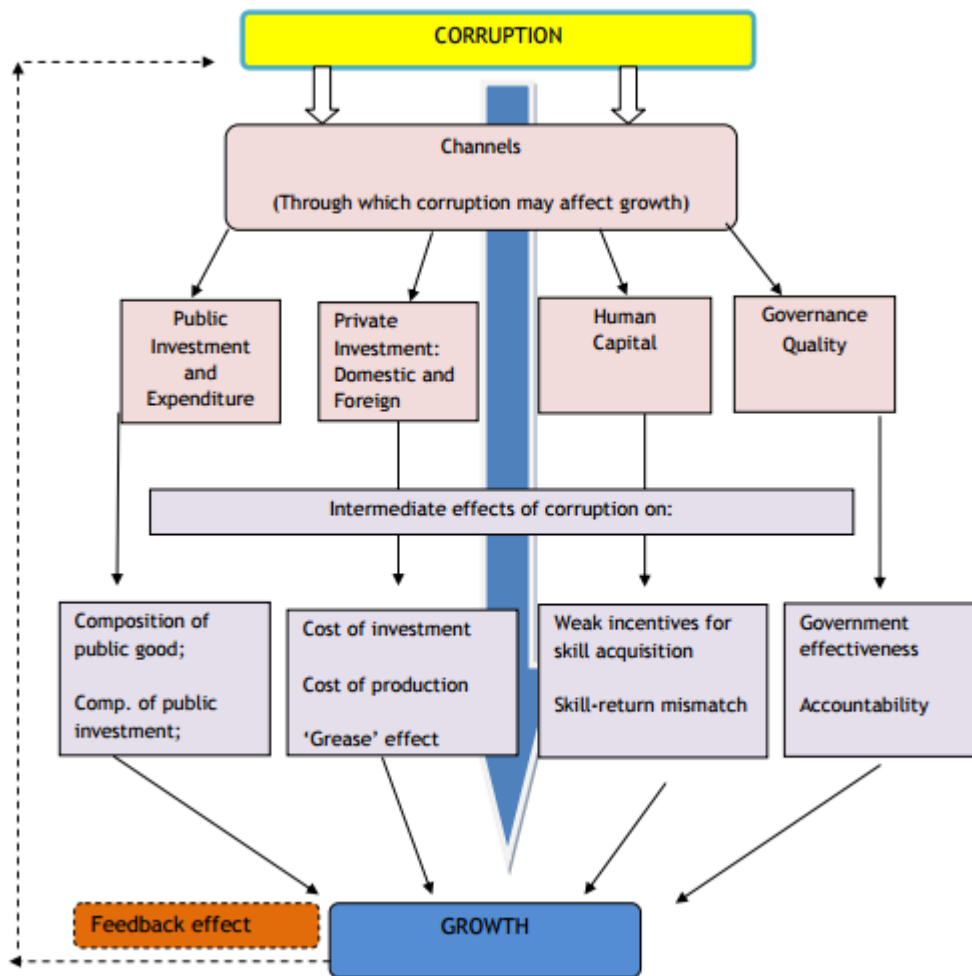
"Svetska banka je (2001) identifikovala korupciju kao najveću prepreku za ekonomski i društveni razvoj. Još skorije, Svetska banka (2004) je procenila da se više od 1000 milijardi US\$ godišnje daje na podmićivanja i da zemlje koje se izbore sa korupcijom, unaprede upravljanje i vladavinu prava, mogu da povećaju per capita prihode i do 400 posto"⁵⁶.

Postoje i druge procene koje se odnose na cenu korupcije, nastale uporednim posmatranjem zemalja i ukrštanjem brojnih parametara. "Istraživanja MMF-a su pokazala da su investicije u zemljama zahvaćenim korupcijom skoro 5% manja nego u onima koja su relativno bez korupcije. A World Economic Forum procenjuje da korupcija podiže cenu poslovanja za prosečno 10%."⁵⁷

⁵⁶ The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence Axel Dreher and Thomas Herzfeld, June 2005

⁵⁷ The rationale for fighting corruption OECD, 2013, <http://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>

Figure 1.1: Corruption-growth relationship: channels causal mechanisms



Izvor slike: "Evidence on the economic grow impact of corruption..."⁵⁸

Srbija se i dalje nalazi visoko na listi zemlja koje su ugrožene efektima korupcije, a kao jedna od osnova za to se vidi nedovoljna profesionalizovanost javnog sektora. Na listi CPI za 2015. godinu se konstatuje da je izostao ozbiljniji napredak i da je rejting Srbije, posmatrajući region tek nešto malo bolji od rejtinga BiH i Albanije, a daleko zaostaje za ostalim zemljama u okruženju.

⁵⁸ Ugur M, Dasgupta N (2011) Evidence on the economic growth impacts of corruption in low-income countries and beyond: a systematic review. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. August 2011

"Srbija je drugu godinu zaredom zabeležila neznatan pad indeksa percepcije korupcije na rangiranju koje je danas objavio Transparency International. Sa skorom 40, Srbija zauzima 71. mesto među 168 zemalja i teritorija (prošle godine sa skorom 41 bila je na 78. mestu, ali je tada i broj zemalja na listi bio veći - 175). To znači da je Srbija i dalje, kao i u svih prethodnih 15 godina, svrstana među zemlje sa veoma rasprostranjenom korupcijom. Pokazalo se da napredak na listi od pre dve godine (2013. godine indeks je sa 39 porastao na 42) nije bio početak pozitivnog trenda, već pre, odraz percepcije zasnovane na obećanjima i očekivanjima".⁵⁹

Kao pokazatelj globalnih kretanja Svetska banka objavljuje izveštaj Doing Business, koji sadrži listu, na kojoj su zemlje sveta rangirane po redosledu lakoće obavljanja poslovnih operacija. Lista je sačinjena na osnovu uniformnog sistema za ocenu efikasnosti i efektivnosti u različitim poslovima iz delokruga države. Od uslova za samo započinjanje posla, do brzine izdavanja građevinskih dozvola, njihove cene i broja procedura, kao i poslova koji se odnose na upis vlasništva, poresku politiku, regulaciju tržišta rada, prekogranične trgovine... Lista se objavljuje svake godine i uz određene izmene u metodologiji, moguće je ipak pratiti napredak jedne države. Na toj listi za 2015. godinu Srbija se nalazi na 59 mestu. Reč je o određenom poboljšanju, ali se od zemalja regiona, na toj listi iza Srbije ponovo nalaze samo BiH i Albanija.⁶⁰ To je dobar pokazatelj efikasnosti sistema i pravilnom interpretacijom podataka, posmatrajući listu, se mogu izvući zaključci kakve su uzročno posledične veze i koliki je uticaj državne organizacije na privlačnost prostora za ulaganje.

Kako se sve do sada navedeno zaista odražava na kvalitet života kod nas i gde nas to postavlja u globalnom sistemu? Legatum institut je think tank organizacija koja se nalazi u Londonu, GB, i promoviše trendove svetskog napretka. Jednom godišnje objavljuje Prosperity Index, kao jedino globalno istraživanje i rangiranje kojim se meri prosperitet zemlja, nacija, kombinovanjem objektivnih merljivih pokazatelja, ali i subjektivnog osećaja

⁵⁹ Indeks percepcije korupcije (CPI) za 2015. Transparentnost – Srbija Beograd, 27. januar 2016.

⁶⁰ A world bank group flagship report Doing business 2016 Measuring regulatory quality and efficiency

stanovništva kada su brojne teme u pitanju. Teme su ekonomija, obrazovanje, preduzetništvo i šanse, institucije i upravljanje, zdravlje, lična sloboda, sigurnost, bezbednost i socijalni kapital.⁶¹

Na toj listi, Srbija se nalazi na 73 mestu i po podacima u poslednjih pet godina je generalno popravila svoj rejting za šest mesta. Mađarska se nalazi na 45. mestu, Rumunija 50., a Hrvatska na 53. mestu od gotovo 150 rangiranih zemalja. Od Evropskih zemalja na ovoj listi se iza Srbije, ponovo nalaze samo Albanija (83) i BiH (86).

Kada je ekonomija u pitanju Srbija se nalazi na 121. mestu. Do tog se rezultata došlo rangiranjem u poređenju sa globalno definisanim parametrima i vrednovanjem rezultata. Parametri se podjednako odnose na konkretne podatke koji opisuju stanje ekonomije, poput nivoa BDP-a, godišnje stope inflacije, veličine tržišta, nivoa nezaposlenosti, iznosa štednih uloga građana, ali i onih koje se odnose na samu percepciju stanovnika Srbije, poput njihovih očekivanja od mogućnosti razvoja ekonomije, pronalaženja ili započinjanja posla, do procene da li su u stanju da ostvarenim prihodima zadovolje elementarne ljudske potrebe. Po stanju institucija i poverenju u njih Srbija je na 77. mestu, a znatno veći procenat stanovništva, od globalno izračunatog procenta veruje da su biznis i institucije pod uticajem korupcije (76,5% Srbija, 65,4% svet). Parametar po kome je naša zemlja najbolje rangirana je obrazovanje i na toj listi se nalazi na 45. mestu u svetu.

⁶¹ <http://www.li.com/programmes/prosperity-index>, posećeno 15.12.2015

7. VIDLJIVOST TEME DEPARTIZACIJE I RACIONALIZACIJE JAVNOG SEKTORA U MEDIJIMA

Da bi sve ove planirane, značajne reforme uspele, one moraju biti veoma precizno osmišljene i u praksi sprovodljive, i moraju imati element socijalne odgovornosti i pravičnosti, kako bi bile i društveno prihvatljive. Zato je veoma važna "atmosfera" u kojoj se one odigravaju, a u tom segmentu značajnu ulogu imaju mediji, pisani i elektronski, kao i sadržaji koji nastaju ili se dele putem društvenih mreža. Sve to ima direktan uticaj na ekonomske prilike, i šire od teme departizacije, racionalizacije i profesionalizacije uprave.

Dodatak:

Ivana Vukić, Koordinator za komunikacije i asistent na projektu

Balkanska istraživačka mreža, BIRN Srbija

(za potrebe studije "Ekonomske efekte kadrovske politike u javnom sektoru- racionalizacija i depolitizacija)

U nastavku biće predstavljena medijska slika o politici otpuštanja/zapošljavanja u javnom sektoru koji sprovodi Vlada Republike Srbije. Prema najnovijem Zakonu o izmenama i

dopunama Zakona o budžetskom sistemu⁶², vađenje započelih mera biće produženo u 2016. i 2017. godini.

Kada su u pitanju ove teme ekonomske politike naše države, mediji imaju različite uređivačke politike, pa su u skladu sa tim i različito izveštavali. Kada se sve sumira – javnost ostaje obeshrabrena plasiranim informacijama. Konkretno, to se odnosi na izveštavanje o **otpuštanju radnika, zabrani zapošljavanja, zapošljavanjima po partijskoj i rođačkoj liniji, kao i smanjenju, odnosno povećanju plata i penzija.**

Izveštavanje medija o problemima važnim za svakog građanina Srbije svodi se na jednostavno dostavljanje informacija, bez dubljeg ulaženja u suštinu razloga zbog kojih su sve ove mere morale da se dogode. Stvorena je atmosfera u kojoj postoji „izvršenje obaveze“ bez veće želje da se postavi pitanje “zašto”?

Najpre je početkom 2015. godine bilo najavljeno da dogovor sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF) podrazumeva otpuštanje 75.000 ljudi⁶³. Medijsko predstavljanje ove teme bilo je mahom površno i faktografsko uz komentare ministarke državne uprave i lokalne samouprave Kori Udovički i pojedinih članova Fiskalnog saveta, bez izraženog stava nezavisnih stručnjaka koji bi iskazali svoje mišljenje u odnosu na ovu meru Vlade⁶⁴. Ipak, nekoliko meseci kasnije dolazi do smanjenja planiranog broja otkaza na 30 do 40 hiljada ljudi, ali su još jednom izostale dublje analize⁶⁵.

Uporedo sa otpuštanjem, na snazi je i zabrana zapošljavanja u javnom sektoru koja će biti sprovedena i u 2016. godini. Zabeležen je slučaj kada je novinar lista „Danas“ Bojan Cvejić tužio Vladu Srbije zato što nije želela da dostavi informaciju od javnog značaja o tome koliko je bilo novih zaposlenih uprkos odluci o zabrani zapošljavanja⁶⁶. Ministarstvo finansija je čak i novčano kažnjeno zbog nedostavljanja informacija. Ovo je samo jedan u nizu slučajeva u kojem je jedna javna institucija primorana da plati novčanu kaznu zbog skrivanja

⁶² Narodna skupština Republike Srbije, 2013, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu

⁶³ International Monetary Fund, 2015, 2014, ARTICLE IV CONSULTATION AND REQUEST FOR STAND-BY ARRANGEMENT—STAFF REPORT; PRESS RELEASES; AND STATEMENT BY THE EXECUTIVE DIRECTOR FOR THE REPUBLIC OF SERBIA

⁶⁴ B92, 2015, "Sa 30.000 manje Srbija postaje jeftina"

⁶⁵ B92, 2015, MAT: Bez posla će ostati oko 40.000 ljudi

⁶⁶ Danas, 2015, Država zaposlila 20.000 uprkos zabrani

informacija, a sredstvima građana republike Srbije. Međutim, skoro nijednom mediju ovo nije fokus izveštavanja.

Nakon godinu dana ćutanja, Cvejić je dobio ovaj spor sa domaćom egzekutivom i dostavljeni su mu podaci o broju zaposlenih. Vlada Srbije zaposlila je oko 9.000 ljudi, bez obzira na zabranu zapošljavanja. Iako su svi mediji verno preneli ovu informaciju, nisu postavili pitanje nadležnima zbog čega krše uredbu koju je doneo parlament.

Sporadično, mediji su skretali i pažnju na pojedinačne slučajeve zapošljavanja u javnoj upravi, kao i trenutno ustanovljene prakse. Nekoliko puta je tokom 2015. godine na portalima pojedinih medija plasirano da su pojedini funkcioneri na lokalnu (npr. Niš⁶⁷, Kraljevo⁶⁸, Novi Pazar⁶⁹) dobijali posao zahvaljujući

članstvu u stranci ili su zapošljavali svoju rodbinu. Kao posledica, navedena je činjenica da mladi, obrazovani ljudi, napuštaju državu jer smatraju da se nikada neće zaposliti ukoliko nisu članovi partije⁷⁰.

Kao kontra-argument, sadašnja vlast koristi činjenicu da je i prethodna vlast zapošljavala po partijskoj liniji⁷¹. Međutim, mediji i dalje ne traže rešenje problema i ne postavljaju pitanja.

Često nedostajuće informacije možemo naći na društvenim mrežama. Tako je i u slučaju većine dostupnih, a drugačijih informacija o zapošljavanju u javnom sektoru. Na društvenoj mreži Tviter (Twitter) pojavljuju se razni ugovori, segmenti sajtova javnih preduzeća, diplome i podaci koji se nekad graniče sa komedijom. Na primer, na konkursu za mesto direktora jedne medicinske ustanove bile su potrebne kvalifikacije završene „geodetske srednje škole“ i „menadžerske sposobnosti“, a mogu se pronaći i snimci (linkovi) na kojima članovi stranaka otvoreno govore o tome kako su zahvaljujući članstvu u partiji dobili posao. Međutim, mediji to ne uzimaju kao relevantan izvor, pa čak ni kao polaznu tačku daljih istraživanja, jer, uvek postoji doza skepse o tome da li je to baš tako. Društvene mreže su prostor u kome možete sresti istomišljenike koje nikada niste videli i u viralnoj zajednici

⁶⁷ Blic, 2016, PORODIČNA FILIJALA PIO Udomio ženu, a ona svoju kozmetičarku

⁶⁸ B92, 2015, „Jesam, dobila sam posao preko stranke“

⁶⁹ Blic, 2015, Prvi posao u životu: DIREKTOR!

⁷⁰ Blic, 2016, Diplomac sa Berklija napustio Srbiju: "Ovde se cene SAMO PARTIJSKA KNJIŽICA I VEZE"

⁷¹ B92, 2015, Babić: Zapošljava i SNS, ali oni to rade 15 godina

se stiče utisak da dobijate prave informacije i da će ti „novi mediji“ pokrenuti promene. Međutim, realnost je drugačija.

„Vladaju“ klasični mediji, a oni postoje kao posrednici između vlasti i građana i u onoj meri u kojoj žele mogu uticati na oblikovanje svesti. Ne čini se da doprinose kritičkom oblikovanju stvarnosti i javnost utočište nalazi na društvenim mrežama, koje u većini slučajeva nemaju sposobnost uticaja koji imaju tradicionalni mediji.

Nakon praćenja elektronskih i štampanih medija, možemo zaključiti da su uglavnom svi mediji samo faktografski izveštavali uz odsustvo „druge strane“ i sa ministarkom resornog ministarstva Kori Udovički kao najčešćom sagovornicom. Eksperti, predstavnici civilnog društva ili opozicionih partija nisu bili dovoljno vidljivi u ovoj temi.

Ipak, ni do medija ne dolazi sve – postoje „uzbunjivači“ koji se ne obraćaju medijima iz straha da ne ostanu bez posla, a u većini primera neregularnost u nekoj od javnih ustanova nije sankcionisana. Kada takve informacije postanu dostupne medijima, ne dolazi do objavljivanja jer „uzbunjivač“ ne želi da se izjašnjava, pa je samim tim novinar uskraćen za izvor, verno prikazanu priču i mogućnost da se pokrene postupak utvrđivanja odgovornosti.

Istraživanja o ovoj temi zahtevaju duži vremenski period za otkrivanje neregularnosti i korupcije, što medijima koji se bave dnevnim novinarstvom nije primamljivo. Istraživački novinari se i po nekoliko meseci bave problemima korupcije ili trošenja budžetskih sredstava. Međutim, u Srbiji je istraživačko novinarstvo slabo zastupljeno, a istraživački novinari degradirani.

Zaključak je da je uzrok problema odbijanje iskrene saradnje svih nivoa vlasti, nedovoljna transparentnost, apatija u medijima, nepostojanje izvora, nedovoljno resursa, izostanak kritičkog mišljenja, kao i veliki broj aktuelnih dnevnih političkih tema koje skreću pažnju sa ove egzistencijalno važne teme za građane Srbije.

8. ZAKLJUČAK

Zaključak je da su osnovne teze u potpunosti potvrđene. Nadležne državne institucije su svesne i partijskog zapošljavanja u javnom sektoru i svih negativnih posledica takvog postupanja, loše kadrovske strukture unutar javnog sektora, ogromnih nepotrebnih troškova koje preglomazan sistem proizvodi, efekata korupcije koju dalje tako selekcionisan aparat stvara. Teme profesionalizacije i racionalizacije su ključne u svim strateškim dokumentima koji se odnose na reformu javnog sektora, kao i u dokumentima koja za cilj imaju predlaganje i izveštavanje o rezultatima mera fiskalne konsolidacije.

Zaključak analize direktne štete koju je stanje u javnoj upravi i preduzećima u državnom vlasništvu stvaraju je zbirno, prosečno u poslednjih nekoliko godina oko 6% BDP (godišnje) i da se merama fiskalne konsolidacije (prvenstveno linearnim smanjenjem plata u javnoj upravi i reformama javnih preduzeća, kao i rešavanjem pitanja onih preduzeća koja su spadala u nadležnost nekadašnje Agencije za privatizaciju) u poslednjoj godini situacija blago popravlja, ali i da se deo mera čija je primena od krucijalnog značaja neprekidno odlaže.

Sadašnje stanje javnog sektora i dalje negativno utiče na životni standard stanovništva i ukupno gledano kvalitet života u Srbiji, a usluge koje on pruža u najvećem delu nisu na zahtevanom i očekivanom nivou, što će biti tema u toku pristupanja Srbije EU.

Pokazano je i da se usvojena pravila u nužnom procesu departizacije i profesionalizacije u procesu pristupanja Srbije EU, u javnom sektoru ne poštuju u celosti, i da se i dalje

pronalaze načini da se ona obesmisle. Dati su i primeri kao je sistemskim reformama moguće ostvariti i dodatne uštede, posebno u segmentu lokalne samouprave.

Osim direktne štete koju trpe javne finansije zbog prevelikog broja zaposlenih u javnom sektoru i nivoa na kom je on u stanju da pruži usluge u delokruzima sopstvene nadležnosti, značajan problem stvara korupcija, koja je dobrim delom posledica negativne selekcije u procesu regrutovanja zaposlenih, ali i načina izbora vršilaca javnih funkcija kao i sistema koji je postavljen, kao i načina izbora direktora i rukovodstava preduzeća u državnom vlasništvu.

Da bi se to promenilo, i stvorio održiv, efikasan i nekorumpiran javni sektor, potrebna je ne samo direktna primena predloženih i usvojenih mera u zvaničnim dokumentima Vlade RS, nastalih uglavnom u saradnji sa značajnim međunarodnim političkim i finansijskim institucijama. Neophodno je sprovesti decentralizaciju, reformu političkog sistema, ustava, unutrašnje državne organizacije i izbornog zakonodavstva, i uvesti u najvećem mogućem obimu elektronsku upravu, kao značajan iskorak u mogućnosti organizovanja, vođenja i analiziranja rada javnog sektora.

- Neophodno je istrajati po pitanju rešavanja problema javnih finansija, kako bi se javni dug zadržao na sadašnjem nivou, a zatim počeo da opada. Potrebno je dodatno raditi na promeni strukture rashoda u pogledu povećavanja mogućnosti za vođenje investicione politike, balansirane i strogokontrolisane
- Insistirati na profesionalizaciji i depolitizaciji javnog sektora, jer drugačije neće biti moguće rešiti problem korupcije, kao i sprečiti nastajanje svih negativnih posledica kao rezultata njenog postojanja
- Utvrditi definitivno tačan broj zaposlenih u javnom sektoru po svim osnovama, kao i neizostavno sprovesti planirane aktivnosti po pitanju viška zaposlenih, uz stvaranje mehanizama za ukidanje negativne selekcije u procesima zapošljavanja, kao i obaveštavanja o sprovedenim procedurama. Neophodno je sprovesti planirane mere departizacije i profesionalizacije. Značajno je koristiti prethodna negativna iskustva iz ranijih racionalizacija i obratiti punu pažnju na definisanje sistematizacija, kao i sprovođenja odluka koje nakon toga slede, kako bi se izbegle greške.

- Izbeći dalja linearna smanjivanja plata u nedostatku drugih mera, kako se ne bi samo puko ispunjavali uslovi da se smanji procenat budžetskih izdvajanja na dogovoreni nivo. Takvim smanjenjem bi se ugrozilo funkcionisanje sistema, demotivisali zaposleni i otvorio prostor za rast korupcije.
- Povećanje transparentnosti u procesu regrutacije zaposlenih na značajna upravljačka radna mesta i sprovesti programe jačanje integriteta delatnika kroz uvođenje pravila profesionalizacije uprave
- Promeniti način izbora u sistemu lokalne samouprave, uz jasno uvođenje principa personalne odgovornosti i dati veći značaj lokalnim izborima i učešću građana, ne "pokrivati" ih istovremenim izborima za više nivoa vlasti. Izmeniti proceduru za način izbora načelnika opštinskih uprava i uvesti veći nivo transparentnosti, a kao i direktorima javnih preduzeća onemogućiti ih zakonski da istovremeno obavljaju stranačke funkcije ili budu kandidati na izborima
- Izmeniti način izbora direktora javnih preduzeća ili onih koja su u vlasništvu države, ili bar dosledno sprovoditi sadašnje procedure i zaista omogućiti departizaciju tih preduzeća. Zakonski rešenjima onemogućiti direktore tih preduzeća da učestvuju na izborima, ako prethodno ne podnesu ostavke na svoje funkcije (bile one i v.d.)
- Utvrditi tačan broj zaposlenih u tim preduzećima i napraviti racionalizaciju, uz značajno smanjenje broja zaposlenih i uvođenje sistematizacija sa mnogo manjim brojem "šefovskih" mesta
- Deregulacija gde je moguće, uvođenje elektronske uprave i stvaranje jedinstvenih baza podataka
- Izmena zakonske regulative u oblastima javnih finansija i poreske politike u smeru pojednostavljenja, decentralizacije, veće kontrole, transparentnosti i podsticaja privatnog sektora
- Uvesti princip transparentnosti u sisteme subvencija, ako i učiniti dostupnim građanima Srbije analize mera kontrole učinka

Jedan deo javnih preduzeća bi trebalo da bude privatizovan, i potrebno je postojati potpuno jasan, sveobuhvatan i transparentan program Vlade koji bi tretirao to pitanje, a on bi trebalo da bude rezultat široke javne rasprave. Takođe, izuzetno je značajno precizno

definisati šta je to javni interes, pogotovu kada je u pitanju formiranje i postojanje javnih preduzeća na lokalnom nivou (da li je to davanje u zakup poslovnog prostora ili recimo izražena želja jedne lokalne samouprave da preuzme vođenje mini hidro elektrane). Javna preduzeća su i dalje veliki balast, ali i deo budućeg rešenja ekonomskih izazova. Njihova modernizacija uz završetak privatizacije ili krajnje određivanje statusa preduzeća za koje su ti postupci pokrenuti, će omogućiti rešavanje privrednih problema, likvidnosti privrede, monopola, suvišnog državnog intervencionizma i nedostatka pravog finansijskog tržišta. Ključni efekat svih mera mora biti poboljšanje ukupne poslovne klime i kvaliteta života u Srbiji.

9. LITERATURA I IZVORI

KNJIGE, STUDIJE, ANALIZE:

1. Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, Vlada RS
2. Fiskalna strategija za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu, str.22
3. Analiza pravnog i institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, PALGO, Jelena Jerinić
4. Analiza transparentnosti procedura zapošljavanja u javnom sektoru (2009 – 2014), CESID Snežana Djordjević, (2009.): „Priručnik za lokalni ekonomski razvoj”, Čigoja štampa, Beograd, str. 13.
5. "Strategije reforme uprave u Republici Srbiji" (Sl. glasnik RS br. 9/14 , 42/14 - ispravka, prečišćen tekst zaključno sa izmenama iz Sl. gl. RS br. 42/14 koje su u primeni od 23/04/2014), str.
6. Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017.
7. European Commission, (2014.);” Spring 2015 Economic Forecast: Tailwinds support the recovery“,
http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_spring/cc_serbia_en.pdf
8. World Bank (18.12.2012); “South East Europe regular economic report No. 3”

9. European Commission (16.10.2013.); „Serbia 2013 Progress Report“, Brussels
10. Analiza preduzeća u državnom vlasništvu- fiskalni aspekt, Republika Srbija, Fiskalni savet, 31. jul 2014. godine
11. Indeks percepcije korupcije (CPI) za 2015. Transparentnost – Srbija, Beograd, 27. januar 2016.
12. The principles of public administration, Sigma, novembar 2014.
13. Sa manje možemo više, moderna država racionalna država. MDULS; maj 2015. godine
14. Montenegro, Strengthening the growth potential; Serbia, Growing investments to support economic recovery
15. Corruption and Economic Growth, Pak Hung Mo, School of Business, Hong Kong Baptist University, Kowloon Tong, Hong Kong, Received November 8, 1999; revised November 15, 2000
16. The Effects of Corruption on Administrative Performance, Illustrations from Developing Countries, David J. Gould, Jose A. Amaro-Reyes, WORLD BANK
17. The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence, Axel Dreher and Thomas Herzfeld, June 2005

DOKUMENTA, ZAKONI I ODLUKE:

1. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu, ("Sl. glasnik RS", br. 142/2014)
2. "Mesečni statistički bilten broj 135" od Novembra 2013- Nezaposlenost i zapošljavanje u Republici Srbiji- Nacionalna služba za zapošljavanje
3. Ustav Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 98/2006
4. Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl.glasnik RS", br.129/2007
5. Zakon o glavnom gradu "Sl.glasnik RS" br.129/2007
6. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu, ("Sl. glasnik RS", br.)

7. Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispravka, 108/13, 142/14 i 68/15 – dr. zakon)
8. Nacrt zakona o javnim preduzećima, Ministarstvo privrede Vlade RS, decembr 2015. godine
9. Odluka o maksimalnom broju zaposlenih na nivou lokalne samouprave u sistemu Grada Beograda za 2015. godinu, Skupština Grada Beograda 2016. godine
10. Odluka o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu Autonomne pokrajine Vojvodine i sistemu lokalne samouprave za 2015. godinu, Službeni glasnik, RS: 101/2015, datum 08.12.2015
11. Stanje i struktura javnog duga - decembar 2014, Ministarstvo finansija Republike Srbije Uprava za javni dug
12. Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, "Službeni glasnik RS", broj 68/15
13. Zakon o registru zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava, "Službeni glasnik RS" broj 68/15

ELEKTRONSKI IZVORI:

1. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5996_en.htm
2. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_autumn/cc_serbia_en.pdf
3. <http://www.javnidug.gov.rs/upload/Stanje%20i%20struktura%20za%20mesecni%20izvestaj%20o%20stanju/Stanje%20i%20struktura%20-%20SRB%20CIRILICA.pdf>
4. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_autumn/cc_fyrom_en.pdf
5. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_autumn/cc_albania_en.pdf
6. <http://www.tradingeconomics.com/serbia/gdp-per-capita> po podacima World Bank
7. http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/4/4881_bilten_nsz_12_2015_-_broj_160.pdf
8. http://www.mduls.gov.rs/doc/Brosura%20CIR_bleed%203%20mm.pdf

9.<http://www-wds.worldbank.org/> FIRST PROGRAMMATIC STATE OWNED ENTERPRISES REFORM DEVELOPMENT POLICY LOAN, February 26, 2015, Report No. 67435-YF

10.<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/> First Programmatic State Owned Enterprises Reform Development Policy Loan Chair Summary* March 24, 2015 Executive Directors approved an IBRD loan for the Republic of Serbia in the amount of EUR88.3 million (US\$100 million equivalent) for the First Programmatic State Owned Enterprises Reform Development Policy Loan (R2015-0043) on the terms and conditions set out in the President's Memorandum

11. www.cleangovbiz.org

12. <http://www.u4.no>

13. <http://www.izbornareforma.rs>

14. zvanični sajt Grada Beograda i sajtovi svih 17 gradskih

OVA PUBLIKACIJA NASTALA JE UZ PODRŠKU EVROPSKE UNIJE.

***SADRŽAJ PUBLIKACIJE PREDSTAVLJA ISKLJUČIVU ODGOVORNOST AUTORA
I NE PREDSTAVLJA STAVOVE EVROPSKE UNIJE.***