

## MERE FISKALNE KONSOLIDACIJE U JAVNOJ UPRAVI ZEMALJA EVROPSKE UNIJE

### U V O D

Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, kao i umanjeње nivoa njihovih primanja trenutno su u žiži interesovanja srpske javnosti. Donošenje Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru u julu 2015,<sup>1</sup> otvorilo je pitanja o potrebi smanjenja broja zaposlenih i načinu na koji će se ovo smanjenje izvršiti. S druge strane, linearno smanjenje nivoa plata zaposlenih u javnom sektoru za deset procenata, koje je uvedeno Zakonom o privremenom utvrđivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava<sup>2</sup> usvojenim u novembru 2014. godine, i dalje je aktuelna i kontroverzna tema. Valja se podsetiti da ovo smanjenje nivoa plata zaposlenih u javnom sektoru već treće po redu od početka ekonomske krize 2008. godine.<sup>3</sup> U junu 2015, Svetska banka započela je, u saradnji sa

---

Dr Aleksandra Rabrenović, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

<sup>1</sup> Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, "Službeni glasnik RS", br. 68/2015.

<sup>2</sup> Zakon o privremenom utvrđivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, "Službeni glasnik RS", br. 116/2014.

<sup>3</sup> Prvo smanjenje niva plata sprovedeno je Zakonom o privremenom smanjenju plata, odnosno zarada, neto naknada i drugih primanja u državnoj administraciji i javnom sektoru iz 2009. godine ("Službeni glasnik RS", br. 31/2009). Ovim Zakonom plate zaposlenih u javnom sektoru, koje su bile veće od 40.000 dinara bile su smanjene za 10 odsto, a lica čije su plate bile veće od

državnim organima Republike Srbije, horizontalnu funkcionalnu analizu centralnog nivoa uprave, koja bi trebalo da bude jedan od osnova za smanjenje broja zaposlenih.<sup>4</sup> Analiza obuhvata oko 100 institucija, što uključuje ministarstva, organe u sastavu, posebne organizacije, službe Vlade, javne agencije i javne službe. Cilj analize je da se utvrde funkcije koje nisu neophodne, područja gde postoje preklapanja između različitih organa i sl, kako bi se dobio dobar osnov za donošenje odluka koja radna mesta treba ukinuti ili reorganizovati.

U javnosti se veoma često raspravlja o tome da li su sve pomenute mere smanjenja troškova koji se izdvajaju za zaposlene koji se finansiraju iz budžeta Republike Srbije (kao i penzionere) zaista neophodne. Stiče se utisak da je Republika Srbija jedna od retkih evropskih zemalja koja sprovodi ovako rigorozne mere, koje bi mogle biti zaobiđene ukoliko bi se uštede našle u drugim izvorima.

Cilj ovog rada jeste da prikaže mere koje su zemlje članice Evropske unije preduzele na smanjenju tzv. "operativnih troškova" koji odlaze na angažovanje zaposlenih u javnom sektoru, kako bi se borile sa efektima ekonomske krize i rastućim budžetskim deficitima. Pored zemalja u kojima su mere smanjenja budžetskog deficita zahtevale i spoljno angažovanje (pre svega Međunarodnog monetarnog fonda, ali i Evropske komisije i Evropske centralne banke i ), kao što su Grčka, Irska, Italija, Portugalija i Španija, u radu će se predstaviti i mere koje su druge članice EU preduzele u vreme ekonomske krize kako bi stabilizovale svoje finansije. Cilj rada je i da se izvuku određene pouke iz iskustva zemalja EU u procesu smanjenja operativnih troškova, koje bi mogle biti korisne za Srbiju. Rad neće analizirati druge važne mere koje su zemlje članice EU preduzele kako bi smanjile budžetske deficite, kao što su povećanje poreza, reformisanje penzionog sistema i sl, a koje prevalizale okvire ovog rada.

### *Opšti prikaz mera fiskalne konsolidacije usmerenih na smanjenje operativnih troškova u javnoj upravi zemalja EU*

Globalna ekonomska kriza ostavila je traga na javnim finansijama gotovo svih evropskih zemalja, koje su vrlo brzo nakon početka krize započele sprovođenje mera usmerenih na smanjenje budžetskih deficita. Najavljene mere štednje

---

100.000 za 15 odsto. Vreme trajanja ovog Zakona bilo je ograničeno na period od maja 2009. do decembra 2010. godine. Drugo smanjenje plata zaposlenih u javnom sektoru sprovedeno je od 1. januara 2014. donošenjem Zakona o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru ("Službeni glasnik RS", br. 108/2013), kojim je uveden tzv. "solidarni porez". Ovim Zakonom, svim zaposlenima i angažovanim licima u javnom sektoru čiji je iznos plate viši od 60.000 dinara plate su smanjene na sledeći način: razlika zarade koja prelazi 60.000 hiljada smanjena (oporezovana) je za dvadeset odsto, dok je razlika za zarade preko 100.000 smanjena za dvadeset pet odsto.

<sup>4</sup> Blic, *Skener za otkaze: Svetska banka uređuje administraciju u Srbiji*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/583007/SKENER-ZA-OTKAZE-Svetska-banka-uredjuje-administraciju-u-Srbiji>, 15. avgust 2015.

pre svega su uključivale povećanje poreskih prihoda i smanjenje javne potrošnje. Jedna od najvažnijih mera smanjenja javne potrošnje jeste smanjenje troškova koji se izdvajaju za zaposlene u javnom sektoru, tzv. «operativnih troškova» ili troškova fonda zarada.<sup>5</sup>

Kako se operativni troškovi mogu umanjiti ili putem smanjenja nivoa plata ili broja zaposlenih u javnom sektoru, veliki broj zemalja primenio je jednu, ili pak obe mere, kako bi konsolidovao svoje finansije i smanjio budžetski deficit. Imajući u vidu da značajan deo javne potrošnje odlazi na plate zaposlenih, smanjenje nivoa plata dovodi do trenutnog oporavka budžeta i poboljšanja fiskalnog balansa. Smanjenje broja zaposlenih takođe pomaže smanjenju deficita, ali obično zahteva određeno vreme da bude implementirano, kao i pakete otpremnina koje takođe treba obezbediti u budžetu, pa je zbog toga budžetski isplativo na srednji ili duži rok. Često je veoma važna i sama poruka Vlade tržištu i javnosti da je Vlada spremna da poboljša fiskalni balans kroz preduzimanje politički teških odluka, kako bi održala politička i ekonomska stabilnost.<sup>6</sup>

Interesantno je primetiti da su Vlade nekih zemalja, kao što su Estonija i Litvanija, dobrovoljno primenile nepopularne mere smanjenja operativnih troškova odmah nakon nastanka krize, bez bilo kakvog pritiska međunarodnih finansijskih institucija. Prihvatanje sprovođenja mera štednje može se objasniti naporima Vlade ovih zemalja da postanu članica evrozona, što je zahtevalo poštovanje strogih Maastritskih kriterijuma.<sup>7</sup> Nadalje, interesantan je i primer Nemačke koja ima poseban službenički sistem koji zabranjuje smanjenje plata, pa čak i njihovo zamrzavanje. Zbog toga je jedini način na koji je Nemačka mogla da smanji operativne troškove, i koji je bio primenjen u praksi, bio zabrana novog zapošljavanja.<sup>8</sup>

*Smanjenje broja zaposlenih i organizacione promene u pojedinačnim zemljama članicama EU.* – Veliki broj zemalja EU preduzeo je mere na smanjenju broja zaposlenih od početka ekonomske krize kroz otpuštanje jednog broja zaposlenih (često zajedno sa sprovođenjem organizacionih promena), ili putem zamrzavanja zapošljavanja, koje kao rezultat ima povećan odliv kadrova.

---

<sup>5</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>, 2012, str. 19.

<sup>6</sup> OECD, "Fiscal Consolidation: Targets, Plans and Measures", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/2, 2011, str. 44.

<sup>7</sup> Budžetski deficit manji od 3 posto i javni dug ispod 60 posto bruto društvenog proizvoda. Vidi: R. Raudla, R. Kattel, "The Baltic Republics and the Crises of 2008-2011", *Europe-Asia Studies* No. 3, 2013, str. 426-449.

<sup>8</sup> W. Kickert, T. Radma-Liiv, R. Savi, *Fiscal Consolidation in Europe: A Comparative Analysis*, COCOPS Trend Report, 2013, str. 23.

U Estoniji, 2008. godine na nivou centralne državne uprave ukinuto je 3.000 radnih mesta i otpušteno oko 1.000 državnih službenika. U Sekretarijatu Vlade (State Chancellory) otpušteno je na primer 16 posto službenika, dok je u Ministarstvu finansija otpušteno 11 posto službenika.<sup>9</sup> Smanjenja su postignuta na osnovu odluka Vlade Estonije da smanji operativne troškove, koje su donete u tri navrata – u aprilu 2008, kada je predviđeno smanjenje operativnih troškova za sedam posto, u januaru 2009, kada je predviđeno dodatno smanjenje operativnih troškova za osam posto i u junu 2009, kada je doneta odluka za smanjenje dodatnih sedam posto.<sup>10</sup>

Vlada Estonije donela je odluku da sva ministarstva smanje operativne troškove u istom procentu (da bi se, između ostalog, ispoštovala ravnopravnost koalicionih partnera) ali je ministarstvima dala slobodu da izaberu način smanjenja troškova - bilo smanjenjem broja zaposlenih ili njihovih plata. Smanjenje operativnih troškova je tako najčešće predstavljalo kombinaciju otpuštanja zaposlenih i smanjenje nivoa plata.<sup>11</sup> Interesantno je, međutim, da je čitav proces naišao na odobrenje i podršku velikog broja državnih službenika, koji su smatrali da æ ove bolne mere dovesti do boljitka i omoguæiti Estoniji da postane članica evrozone.<sup>12</sup> Mere fiskalne konsolidacije zaista su veoma brzo i dale pozitivne efekte, tako da nakon 2010. godine operativni troškovi više nisu bili smanjivani.

U Litvaniji je u periodu 2008-2011. opušteno oko 7.300 zaposlenih u javnom sektoru, uključujući centralni i lokalni nivo. Smanjenje broja variralo je od organa vlasti. Tako su litvanski parlament i institucije čiji rad parlament nadzire smanjile broj zaposlenih za dva posto, dok je centralna državna uprava smanjila broj zaposlenih za jedanaest posto.<sup>13</sup>

Smanjenje broja zaposlenih izvršeno je uporedo sa sprovođenjem sveobuhvatne horizontalne funkcionalne analize centralnog nivoa uprave Litvanije, koja je uključivala sve vrste organizacija javnog sektora. Kao rezultat analize, sva ministarstva su restrukturirana, nekoliko Vladinih službi i puno izvršnih agencija je

<sup>9</sup> G. Peters, J. Pierre and T. Randma-Liiv, "Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?" *Public Organization Review* 11, 2011, str. 22.

<sup>10</sup> R. Savi, T. Radma Liiv, "Decision making in times of crises: cutback management in Estonia", rad pripremljen za studiju *Fiscal Consolidation in Europe: A Comparative Analysis*, COCOPS Trend Report, str. 11.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*, str. 6-11.

<sup>13</sup> V. Nakrosis, R. Vilpišauskas, V. Kuokštis, "Fiscal consolidation in Lithuania in the period 2008-2012: from grand ambitions to hectic firefighting," rad pripremljen za studiju: *WP 7: The global financial crisis in the public sector as an emerging coordination challenge*, 2013, str.10.

ukinuto ili reorganizovano.<sup>14</sup> Broj institucija centralnog nivoa smanjen je sa 1.190 koliko ih je bilo u 2008, na 855 u 2011. Broj ostalih budžetskih korisnika smanjen je za 35 posto (od 842 na 551 instituciju).<sup>15</sup> Valja imati u vidu činjenicu da su ove značajne promene na centralnom nivou učinjene putem ukidanja ili reorganizacije i dekoncentrisanih teritorijalnih jedinica, pa gore pomenuti brojevi uključuju i njihove zaposlene.<sup>16</sup>

Javni sektor Velike Britanije doživeo je ubedljivo najveće smanjenje broja zaposlenih, koje je započeto 2010. godine. Od objavljivanja plana ušteda Vlade Kameron-Kleg 2010. godine do kraja 2014. ukinuto je oko čak 631.000 radnih mesta u javnom sektoru, tj. oko 10,7 posto ukupnog broja zaposlenih javnog sektora.<sup>17</sup> Britanska Vlada planira u narednom periodu da smanji dodatan milion radnih mesta u javnom sektoru.

Britanska Vlada je takođe sprovela značajne organizacione promene u javnom sektoru od 2010. godine koje su i dalje u toku. U maju 2010. godine, ministarstva su, pod rukovodstvom Kancelarije Kabineta, bila zadužena da izvrše funkcionalnu analizu 904 institucije javnog sektora.<sup>18</sup> Cilj analize bio je smanjenje broja i troškova rada posebno s posebnim fokusom na smanjenje broja nezavisnih agencija (non-departmental public bodies) i uspostavljanja jačih veza odgovornosti između javnih institucija i parlamenta i izvršne vlasti. Vlada je kao glavne kriterijume nezavisnih agencija postavila sledeće elemente: 1) da agencija obavlja tehničku funkciju, 2) da je neophodna politička nepristrasnost i 3) da je neophodna nezavisnost zbog potrebe utvrđivanja činjenica. Do novembra 2014. godine ostvareni su sledeći rezultati u procesu reorganizacije: broj institucija smanjen je za 285, od čega je 185 institucija ukinuto, a 165 institucija spojeno, pa je njihovim spajanjem nastalo je oko 70 novih institucija.<sup>19</sup> Pojačan je i nadzor nad ovim

---

<sup>14</sup> V. Nakrošis, Ž. Martinaitis (ur), *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*. Vilnius: Vilnius University, 2011.

<sup>15</sup> Saulėlydyžio komisija, *Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydyžio Komisijos) 2009–2012 m. veiklos ataskaita: rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams*. 27.11.2012, citirano prema: V. Nakrošis, R. Vilpišauskas, V. Kuokštis, str. 11-12.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Sheffield Political Economy Research Institute, "Public and Private Sector Employment across the UK since the financial crises", februar 2015, <http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2015/02/Brief10-public-sector-employment-across-UK-since-financial-crisis.pdf>, 2015, str. 1.

<sup>18</sup> National Audit Office, "Cabinet Office, Progress on Public Bodies Reform, National Audit Office", HC 1048, februar 2014, <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/02/Progress-on-public-bodies-reform.pdf>, 20. avgust 2015. str. 10.

<sup>19</sup> Cabinet Office and Efficiency and Reform Group, "Government Guidance, Public bodies reform", 10 novembar 2015, <https://www.gov.uk/public-bodies-reform>, 20. avgust 2015.

telima, tako što je 75 institucija promenilo svoj nezavisni status i dobilo status izvršnih agencija. Procenjuje se da su ukupne uštede ostvarene procesom reorganizacije od 2010. do 2014. godine oko dva miliona funti.<sup>20</sup>

U Irskoj je smanjenje broja zaposlenih, koje je započelo 2011. godine, rezultiralo ukidanjem 30.000 radnih mesta u javnom sektoru. Nakon što su 2009. godine smanjene plate za oko 14 posto, Vlada je krajem 2010. godine zaključila sporazum sa sindikatima, koji garantuje da zaposlenima u javnom sektoru neće biti dodatno smanjene plate. To je značilo da se dalje uštede operativnih troškova u javnom sektoru moraju tražiti kroz smanjenje broja zaposlenih, a ne kroz smanjenje plata.<sup>21</sup> Kako bi osigurala dalje smanjenje operativnih troškova, Vlada Irske pokrenula je program dobrovoljnog napuštanja javnog sektora kao i preвременog penzionisanja. U novembru 2011, uspostavljeno je i novo Ministarstvo javne potrošnje i reforme (*Department of Public Expenditure and Reform*) i donet Plan reforme javnog sektora, u kome je predviđeno oko dvesta različitih reformskih mera, koje su, između ostalog, bile usmerene i na smanjenje broja zaposlenih.<sup>22</sup> Do kraja 2014. godine, Vlada je smanjila broj zaposlenih za 30.000 (oko deset posto ukupnog broja zaposlenih), što je i dogovoreno je sa “Trojkom” - EU, Evropskom centralnom bankom i MMF-om u okviru paketa pomoći Irskoj iz 2010. godine. Vlada Irske je u januaru 2014. godine donela novi Plan reforme javnog sektora za 2014–2016. godinu, koji ne predviđa dalje smanjenje broja zaposlenih, već uključuje mere koje su usmerene na povećanje efikasnosti rada javnog sektora, kao što je uvođenje zajedničkih službi za obavljanje pratećih poslova različitih državnih organa, centralizovanog sistema javnih nabavki, efikasnije upravljanje nepokretnom državnom imovinom i sl.<sup>23</sup>

U najvećem broju analiziranih zemalja, smanjenje broja zaposlenih sprovedeno je na osnovu zamrzavanja zapošljavanja i povećanog odliva zaposlenih, koji je imao različite varijacije. U Portugaliji, Austriji i Francuskoj zamrzavanje zapošljavanja sprovedeno je na osnovu principa jedan prema dva, što znači da je bilo moguće zaposliti novog čoveka tek nakon što dva zaposlena napuste javni sektor (najčešće odlaskom u penziju).<sup>24</sup> U Italiji i Grčkoj, mere smanjenja broja zaposle-

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> W. Kickert, T. Radma-Liiv, R. Savi, *Fiscal Consolidation in Europe: A Comparative Analysis*, COCOPS Trend Report, 2013, str. 23.

<sup>22</sup> Department of Public Expenditure and Reform, “Second Progress Report on the Public Service Reform Plan”, januar 2014, <http://www.reformplan.per.gov.ie/2014/downloads/files/Progress%20Report%202014.pdf>, 15 avgust 2015, str. 2-3.

<sup>23</sup> Department of Public Expenditure and Reform, *Public Service Reform Plan 2014-2016*, <http://www.reformplan.per.gov.ie/2014/>, 15. avgust 2015.

<sup>24</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, op. cit, str. 26.

nih bile su dosta oštrije, jer se primenjvao princip jedan prema pet, što znači da su institucije javnog sektora mogle da zaposle novog službenika tek nakon što bi pet zaposlenih napustilo javni sektor. U Španiji je ta računica bila još mnogo drašćijija, jer je primenjen princip jedan prema deset u periodu 2011–2013.<sup>25</sup> Slično tome, u Italiji, 2008. godine, Vlada Berlusconi je uvela je princip zabrane zapošljavanja po principu jedan prema deset u 2008. godini i jedan prema pet od 2010. do 2013. godine, i prepolovila budžet za zapošljavanje na neodređeno vreme. Pored toga, broj rukovodećih radnih mesta smanjen je za dvadeset procenata. Kao rezultat ovih mera, došlo je do značajnog smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru. Dodatna otpuštanja su najavljena ali nisu implementirana.<sup>26</sup>

Najzad, interesantan je primer Slovenije, u kojoj je Vlada sistematski počela da smanjuje broj zaposlenih još od 2005. godine, kada je uveden kadrovski plan Vlade kao instrument planiranja broja zaposlenih u organima državne uprave.<sup>27</sup> Važno je naglasiti da smanjivanje broja zaposlenih nije bilo linearno za sve organe. Vlada Republike Slovenije je, umesto linearnog smanjenja, na početku svake budžetske godine svojom odlukom utvrđivala opšti okvir za smanjenje broja zaposlenih u organima državne uprave (npr. za jedan ili nekoliko procenata), a zatim bi ministarstvo nadležno za poslove uprave pregovaralo sa pojedinačnim organima uprave o radnim mestima koje bi trebalo ukinuti, na osnovu organizacione analize pojedinačnih organa uprave. Smanjenje je sprovedeno uglavnom prirodnim odlivom i nije bitno uticalo na obavljane funkcija organa. Ovakav princip kadrovskog planiranja počeo je da se primenjuje i za sve institucije javnog sektora 2012. godine.<sup>28</sup>

*Zamrzavanje ili smanjenje nivoa plata.* – Kao što je već pomenuto, u većini evropskih zemalja, smanjenje operativnih troškova ostvareno je u značajnoj meri putem smanjenja nivoa plata zaposlenih u javnom sektoru. U ovom delu, predstavimo mere koje su zemlje EU preduzele u pogledu zamrzavanja ili smanjenja nivoa plata zaposlenih u javnom sektoru.

U Estoniji su, na početku ekonomske krize 2008–2009. godine, zajedno sa preduzetim merama za smanjenje broja zaposlenih, smanjene i plate državnih službenika. Tokom ovog perioda plate su smanjivane u nekoliko navrata, u iznosu

---

<sup>25</sup> Međutim, važno je naglasiti da su neki delovi javnog sektora u Španiji bili zaštićeni od smanjenja radne snage. Tako, na primer, sektori zdravstva, osiguranja i bezbednosti imali su manja ograničenja da zapošljavaju nove zaposlene od ostatka javnog sektora.

<sup>26</sup> W. Kickert, T. Radma-Liiv, R. Savi, op. cit, str. 23.

<sup>27</sup> G. Virant, "Modernizacija javne uprave u Sloveniji", prezentacija predstavljena Odboru za reformu javnog sektora Vlade Republike Srpske, februar 2015.

<sup>28</sup> *Ibid.*

od deset do dvadeset procenata. Pored toga, smanjeni su dodatni fondovi za obuke, kao i fondovi jednokratne pomoći (u slučaju bolesti i sl).<sup>29</sup>

Litvanija je, kao što je već pomenuto, pored pored mera organizacionog restrukturiranja i smanjenja broja zaposlenih, preduzela i mere smanjenja plata zaposlenih u javnom sektoru. Problem je bio u tome što je pred parlamentarne izbore 2008. došlo do značajnog povećanja plata i ukupnog fonda zarada. Zbog toga je nova Vlada morala da smanji plate zaposlenih u javnom sektoru u nekoliko navrata od 2008-2011. godine.<sup>30</sup>

Na početku finansijske krize, smanjenje plata u organima uprave Litvanije vršeno je u jednakom procentu za sve zaposlene u javnom sektoru, ali je ubrzo zamenjeno fleksibilnijim pristupom koji je rukovodiocima davao veći stepen diskrecije pri donošenju odluka o smanjenju plata. U 2008. godini, smanjenja plata vršeno je kako putem smanjenja koeficijenata osnovnih plata državnih službenika, tako i osnovice i bonusa za radni učinak.<sup>31</sup> Od kraja 2009. godine, međutim, litvanska Vlada dala je ovlašćenje ministrima i rukovodiocima drugih državnih organa da smanje troškove fonda zarada na način na koji oni smatraju da je najbolje. Na osnovu ovog ovlašćenja, neka ministarstva i agencije dodatno su smanjili plate svojim zaposlenima, dok su se drugi državni organi odlučili za dodatna otpuštanja, uvođenje neplaćenog odmora (npr. u Upravi carina u okviru Ministarstva financija) i sl. Litvanski Ustavni sud je, međutim, 2013. godine ocenio da nejednako smanjenje plata državnih službenika nije u skladu sa litvanskim Ustavom, što je dovelo do obaveze izmene propisa koji regulišu smanjenje nivoa plata u javnom sektoru.<sup>32</sup>

Velika Britanija je takođe, pored pomenutih sistemskih organizacionih promena koje su rezultirale značajnim smanjenjem broja zaposlenih u javnom sektoru, zamrzla plate zaposlenih u javnom sektoru u periodu od 2011-2013. godine. Zamrzavanje se odnosi na organe državne uprave (ministarstava, izvršne agencije, i većinu regulatornih tela, tzv. «quangos»), što uključuje 40 stalnih sekretara, 80 specijalnih savetnika, 4.000 rukovodećih državnih službenika i 480.000 ostalih državnih službenika. Zamrzavanje plata uključivalo je i lokalne samouprave, zdravstvo, obrazovanje, policiju i pravosuđe, kao i plate ministara i poslanika.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> W. Kickert, T. Radma-Liiv, R. Savi, *op. cit.*, str. 23.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 24.

<sup>31</sup> V. Nakrosis, R. Vilpišauskas, V. Kuokštis, "Fiscal consolidation in Lithuania in the period 2008-2012: from grand ambitions to hectic firefighting," rad pripremljen za studiju: *WP 7: The global financial crisis in the public sector as an emerging coordination challenge*, str. 10.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, *op. cit.*, str. 24.



Francuska i Holandija su takođe zamrzle plate na određeni vremenski period. Francuska Vlada je zamrzla osnovne plate celom javnom sektoru u periodu od 2011. do 2012. U Holandiji, plate državnih službenika takođe su prvi put bile zamrznute 2010. godine, zajedno sa zamrzavanjem zapošljavanja, a zatim i u drugom navratu koji je započeo 2012. godine.<sup>34</sup>

U Portugaliji su od 2011. plate u javnom sektoru bile zamrznute, a zatim i smanjene za, u proseku, pet posto. Plate su smanjivane progresivno, od 3,5 posto za najniže plate do 10 posto za plate preko 1500 evra.<sup>35</sup> Svaka vrsta napredovanja, bilo na višu poziciju, bilo na platnoj lestvici bila je ukinuta.<sup>36</sup> U 2014. godini, došlo je do blagog popuštanja ovog režima, pa je davanje bonusa na osnovu učinka dozvoljeno ali samo za dva posto zaposlenih.<sup>37</sup> Smanjene su takođe i dnevnice i naknade za prekovremeni rad, a pooštreni su i uslovi penzionisanja.

U 2010. godini Španija je uvela progresivno smanjenje plata za sve zaposlene u javnom sektoru od centralnog nivoa, autonomnih zajednica do lokalne samouprave. Smanjenje plata, u rasponu od 3, 6 do 8 posto u zavisnosti od nivoa, uvedeno je kroz izuzetan postupak donošenja zakona koji se koristi samo u hitnim situacijama.<sup>38</sup> Nivoi plata najviših političkih i službeničkih pozicija smanjeni su i do 15 posto. Tako, na primer, plate premijera i ministara, smanjene su za 15 posto, dok su plate državnih sekretara, podsekretara i generalnih direktora (pozicija koja u Srbiji odgovara poziciji pomoćnika ministra) smanjene za oko 10 posto. Nakon toga došlo je do zamrzavanja plata za sve zaposlene u javnom sektoru.<sup>39</sup> Stroge mere štednje dovele su do velikog gubitka javne podrške, što je prisililo premijera Zapatera (iz Socijalističke partije) da raspiše nove izbore u 2011. godini, na kojima je pobedila Narodna stranka. I nova Vlada je, međutim, morala da prihvatiti oštre fiskalne mjere. Nove mere Vlade uvele su alternativne načine za smanjenje budžetskog deficita, koje ne uključuju smanjenje plata, već, na pr. povećanje radnog vremena državnih službenika sa 35 na 37,5 sati i dodatne mere organizacionog restrukturiranja.<sup>40</sup>

U Italiji su svi ugovori o radu u javnom sektoru u kojima je predviđena mogućnost povećanja plate za period 2006-07. i 2008-09. zamrznuti, kako bi se iz-

---

<sup>34</sup> W. Kickert, T. Radma-Liiv, R. Savi, *op. cit.*, str. 24.

<sup>35</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, *op. cit.*, str. 24.

<sup>36</sup> R. Cabral, "The Euro Crises and Portugal's Dilemma", *Intereconomics*, 2013, str. 29.

<sup>37</sup> J. Ramos, "Presentation on the Process of Rationalisation in the Portuguese Public Administration", Lisbon, pripremljena za studijsku posetu delegacije BiH, 12 septembar 2014.

<sup>38</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, *op. cit.*, str. 24.

<sup>39</sup> J.I. Conde-Ruiz, C. Marin, "The Fiscal Crises in Spain", *Intereconomics*, 2013, str. 24.

<sup>40</sup> W. Kickert, T. Radma-Liiv, R. Savi, *op. cit.*, str. 25.

begao prekomeran rast fonda zarada. Ukinuti su, takođe, svi dodaci na plate za državne službenike i ukinuti fondovi iz kojih su mogle da se povećaju plate na osnovu pregovaranja. Nacionalni proces kolektivnog pregovaranja za 2010-2012. je takođe suspendovan, a plate rukovodilaca smanjene od 5-10 posto.<sup>41</sup>

Grčka je započela sprovođenje brojnih mere koje su, između ostalog, usmerene na smanjenje operativnih troškova, kako bi uspela da se izvuče iz nezapamćene ekonomske krize koja je u Grčkoj počela tek krajem 2009. godine. U okviru prvog paketa pomoći Trojke (Evropske komisije, Evropske centralne banke i Međunarodnog monetarnog fonda) u iznosu od čak 110 biliona evra, u maju 2010. godine dogovorene su početne mere smanjenja operativnih troškova koje su uključivale smanjenje plata u javnim preduzećima za tri posto, smanjenje dataka na plate zaposlenih u javnom sektoru za dvadeset posto i ukidanje trinaeste i četrnaeste platu za mesečna primanja iznad 3.000 evra.<sup>42</sup> Pored toga uvedene su i brojne druge mere, prvenstveno usmerene na reformu penzionog sistema (povećanje granice za penzionisanje sa 60 na 65 godina i sl). Kako je sprovođenje mera iz prvog paketa pomoći bilo sporo a recesija grčke ekonomije mnogo dublja nego što se očekivalo, naredne godine dogovoren je novi program pomoći sa pooštrenim uslovima, koji je ratifikovan od svih strana učesnica u februaru 2012. godine. Među novim dogovorenim merama bilo je i smanjenje minimalne zarade za 22 posto, odn. 32 posto za zaposlene koji se prvi put zapošljavaju, ukidanje statusa zaposlenih na neodređeno vreme u velikom delu javnog sektora i smanjenje broja zaposlenih za 150.000 ljudi iz javnog sektora do 2015. godine.<sup>43</sup> Nove mere uključivale su i uvođenje jedinstvenog sistema plata u javnom sektoru, koji još uvek nije zaživeo.<sup>44</sup> Zbog sve veće recesije i spore implementacije dogovorenih mera, u decembru 2012. Trojka je pristala da redefiniše uslove pomoći i pruži dodatnu podršku finansijskih sredstava koja je trebala biti pružena od januara 2015. do marta 2016. Međutim, pobeda Sirize na grčkim izborima u decembru 2014. godine i odbijanje nove Vlade da ispuni dogovorene mere programa pomoći doveli su do usporavanja čitavog procesa koji je, nakon niza događaja, okončan dogovorom o trećem programu pomoći Grčkoj u julu 2015. Imajući u vidu ostavku premijera Ciprasa krajem avgusta 2015. godine pitanje je u kolikoj meri će se novi dogovoreni program pomoći moći da bude implementiran.

<sup>41</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, op. cit, str. 24.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> V. Monastiriotis, "A Very Greek Crises" u *Forum: Austerity Measures in Crises Countries – Results and Impact on Mid Term Development*, Intereconomics 2013, str. 6.

<sup>44</sup> *Ibid.*

Najzad, Slovenija je takođe pored smanjenja broja zaposlenih uvela i mere smanjenja plata zaposlenih u javnom sektoru. U 2010. godini Vlada Slovenije je usvojila niz kolektivnih ugovora sa sindikatima o platama u javnom sektoru. Kolektivni ugovori predviđali su smanjenje od 4 posto osnovne plate za sve državne službenike.<sup>45</sup> Osnovice plate za zaposlene u pravosuđu zamrznute su do kraja 2012. godine. Uobičajeni bonusi za dobar učinak i povećanje obima posla smanjeni su do kraja 2012. Napredovanje u službi u viši platni razred zamrznuto je do jula 2012. godine.<sup>46</sup> Nova Vlada koja je izabrana 2012. godine predvidela je dodatno smanjenje plata zaposlenih u javnom sektoru za osam posto, ali je dozvolila napredovanje u službi od 2013. godine, sa mogućnošću povećanja plata u 2014. godini.<sup>47</sup>

Interesantno je još primetiti da su i druge zemlje članice OECD-a, kao što su Sjedinjene Američke Države, Japan i Australija, takođe pribegle zamrzavanju i smanjenju plata u javnom sektoru, kao odgovor na finansijsku krizu. Sjedinjene Američke Države uvele su dvogodišnje zamrzavanje plata za oko dva miliona državnih službenika federalnog nivoa od 1. januara 2011. i 31. decembra 2012. Zamrznut je nivo osnovne plate, i zabranjeno davanje bonusa na osnovu radnog učinka. U Japanu i Australiji plate u javnom sektoru su ne samo zamrznute, već i smanjene. Smanjenje plata u ovim zemljama je bez presedana jer nije korišćeno u Japanu od Drugog svetskog rata, a u Australiji od Velike ekonomske krize iz 1930-ih godina.<sup>48</sup>

## ZAKLJUČAK

Iz ovog kratkog uporednog pregleda, jasno je da je najveći broj zemalja članica EU preduzeo značajne mere na smanjenju operativnih troškova od početka ekonomske krize, putem smanjenja broja zaposlenih i zamrzavanja, odn. smanjenja plata zaposlenih u javnom sektoru i da Srbija u ovom pogledu nikako nije «usamljen slučaj». U nekim zemljama, kao što su Velika Britanija i Irska mere smanjenje broja zaposlenih bilo je drastično, imajući u vidu dvocifren procenat smanjenja (oko deset posto), dok su u drugim zemljama primenjivani «blaži» mehanizmi, kao što su zabrana zapošljavanja i pojačan odliv kadrova, koji su rezultirali uglavnom jednocifrenim procentom smanjenja broja zaposlenih. Većina zemalja EU takođe je zamrzla ili smanjila nivo plate zaposlenih u javnom sektoru.

---

<sup>45</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, op. cit, str. 25.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> W. Kickert, T. Radma-Liiv, R. Savi, op. cit, str. 24.

<sup>48</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, op. cit, str. 24-26.

Koje pouke Srbija može da izvede iz analizirane uporedne prakse? Najpre, imajući u vidu trenutne napore na sprovođenju funkcionalne analize organa uprave Srbije, bilo bi korisno bliže sagledati iskustva zemalja koje su u prethodnih nekoliko godina sprovele slične analize funkcija organa uprave, kao što su Litvanija i Velika Britanija.<sup>49</sup> Takođe, imajući u vidu da se mehanizam smanjenja broja zaposlenih predviđen novim Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru veoma sličan mehanizmu koji je Slovenija uvela još 2005. u cilju smanjenja broja zaposlenih, bilo bi veoma korisno sagledati detaljnije iskustvo Slovenije u tom procesu. Posebna pažnja trebala bi biti posvećena jačanju kapaciteta Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srbije, koji će davati predlog akta Vlade kojim će se za svaku kalendarsku godinu utvrđivati maksimalan broj zaposlenih u javnom sektoru i pojedinačnim državnim organima, kao i ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave i ministarstva nadležnog za poslove finansija, koji će biti nadležni za davanje mišljenja na predlog Generalnog Sekretarijata Vlade.

Što se tiče smanjenja nivoa plata zaposlenih u javnom sektoru, eksperti OECD-a upozoravaju da iako se radi o kratkoročnim merama, njihove implikacije za rad u organima uprave i pružanje javnih usluga može biti dugotrajan. Ako se procesom smanjenja plata ne upravlja na odgovarajući način, vlade mogu biti pogođena krizom smanjenih kapaciteta uprave, i sposobnosti da u upravu privuku i zadrže kvalitetne kadrove.<sup>50</sup> Poseban problem je takođe i smanjenje motivacije radne snage u javnom sektoru.<sup>51</sup> Zbog toga se preporučuje da se, u situacijama kada je smanjenje plata neminovno, treba pronaći način da se potrebe zaposlenih u javnom sektoru uzmu u obzir, i na određeni način smanje negativni efekti promena. To se može učiniti kroz uključivanje zaposlenih u javnom sektoru u proces promena, posebno putem kolektivnog pregovaranja. Iskustvo zemalja EU u prethodnim godina sa kolektivnim pregovaranjem kada su u pitanju nepopularne mere smanjenja zarada pokazala su se pozitivnim, jer ono razvija osećaj samopostovanja i odgovornosti među zaposlenima, povećava moral i motivaciju zaposlenih u javnom sektoru, i generalno predstavlja odličan kanal komunikacije između države, kao poslodavca, i zaposlenih u javnom sektoru. Imajući u vidu da su plate zaposlenih u javnom sektoru Srbije već smanjene, i da se najavljuje njihovo skoro povećanje, ostaje nada da će fiskalna situacija dozvoliti vraćanje njihovog nivoa

<sup>49</sup> Vidi: Cabinet Office, "Triennial Reviews: Guidance on Reviews of Non-Departmental Public Bodies", 2014, Cabinet Office, "Triennial Reviews: Supplementary Guidance on Reviews of Non-Departmental Public Bodies", 2014 <https://www.gov.uk/government/publications/triennial-reviews-guidance-and-schedule>, 15 august 2015.

<sup>50</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, op. cit, str. 17.

<sup>51</sup> OECD, *Government at a Glance 2015*, 2015, OECD Publishing Paris, str. 108.

na prethodno stanje i da će trenutne Vladine mere, koje su sa razlogom usmerene na privremeno smanjenje operativnih troškova, u skoroj budućnosti biti zamenjene sistemskim merama usmerenim na jačanje kapaciteta i efikasnosti rada svih institucija javnog sektora.

ALEKSANDRA RABRENOVIĆ, LL.D.,  
Research Fellow Institute of Comparative Law,  
Belgrade,

FISCAL CONSOLIDATION MEASURES IN THE EU MEMBER STATES  
PUBLIC ADMINISTRATIONS

Summary

This paper analyses measures which EU member states have undertaken in order to reduce their public sector operational costs since the beginning of the economic crises in 2008. Special attention is paid to the efforts directed towards the reduction of the number of staff and organisational restructuring, on the one hand, and cutting of remuneration levels on the other hand. The author concludes that most of the EU member states have undertaken serious measures to reduce operational expenditures, primarily through hiring freeze and freezing and reducing remuneration levels. In addition to countries that have most seriously been affected by the crises and required international financial assistance to revive their finances (e.g. Greece, Spain, Italy, Portugal, Ireland), other EU member states, such as the UK, France, Netherlands, Slovenia, Estonia, Lithuania etc. have also undertaken unpopular measures to reduce their wage bills. Some of the analysed countries, such as the UK, Lithuania and Slovenia to some extent, have achieved staff reductions on the basis of horizontal functional reviews of Government bodies. Bearing in mind that Serbia is currently in the process of reduction of number of personnel in the public sector, the author concludes that it would be useful to take into account the experience of these countries in furthering Serbian Government efforts to restore its public finances.