

SISTEMI PLATA I NAGRAĐIVANJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U ZEMALJAMA ZAPADNOG BALKANA U VREME EKONOMSKE KRIZE

Apstrakt

Rad analizira promene u pravnom regulisanju sistema plata i nagrađivanja državnih službenika u zemljama Zapadnog Balkana do kojih je došlo u periodu od početka ekonomske krize 2008. godine do danas. Analizi postojećih sistema plata i nagrađivanja prethodi kratak osvrt na međunarodne standarde o određivanju plata u državnoj upravi, koji predstavlja osnov za detaljniju analizu postojećeg pravnog okvira. Autor zaključuje da je ekonomska kriza u većini analiziranih zemalja dovela do smanjenja nivoa plata državnih službenika, kao kratoročne mere za smanjenje budžetskog deficita. Pored toga, u nekima od njih došlo je do sistemskih promena koje su usmerene na racionalizaciju sistema plata i povećanje njegove transparentnosti i fiskalne održivosti, što predstavlja pozitivan korak. S druge strane, međutim, u nekoliko sistema došlo je do ukidanja mehanizama horizontalnog napredovanja državnih službenika na osnovu ocene rezultata rada, što može imati negativne posledice na njihovu motivaciju, pa bi stoga ovom pitanju trebalo posvetiti mnogo više pažnje u bližoj budućnosti.

Ključne reči: ekonomska kriza, sistem plata državnih službenika, zemlje Zapadnog Balkana

1. Uvod

Jedan od ključnih elemenata modernog sistema javne uprave jeste postojanje adekvatnog sistema plata i nagrađivanja službenika, u

¹ Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo Beograd, mail: arabrenovic@gmail.com

cilju obezbeđenja motivacije, integriteta i efikasnog rada državne uprave. Analize Svetske banke jasno su pokazale da postoji važna veza između adekvatnog sistema plata i nagrađivanja i ekonomskog razvoja zemlje,² odnosno da državni službenici smanjuju svoju produktivnost ukoliko nisu adekvatno plaćeni.³ Imajući u vidu važnost koju ljudski resursi imaju u funkcionisanju javne uprave ili bilo koje druge organizacije,⁴ u poslednje dve dekade velika pažnja posvećena je izgradnji odgovarajućih sistema plata i nagrađivanja državnih službenika, koji mogu da privuku i zadrže najbolje ljudske potencijale.⁵

Od početka globalne ekonomske krize 2008. godine, sistemi i nivoi plata državnih službenika našli su se na udaru mera štednje, koje Vlade preduzimaju radi smanjenja javne potrošnje i fiskalnog deficita. Većina Vlada zemalja Evropske unije pribegla je smanjenju ili zamrzavanju plata državnih službenika i drugih zaposlenih u javnom sektoru, a takođe i smanjenju broja državnih službenika.⁶ Manji broj zemalja EU iskoristio je krizu za i za reformu sistemskih pitanja službeničkog sistema, pre svega, u smislu smanjenja obuhvata osoblja koje ima zaštićeni službenički status, ali i drugih mera koje su usmerene na racionalizaciju sistema.⁷

Cilj ovog rada je da analizira promene u pravnom regulisanju sistema plata državnih službenika u zemljama Zapadnog Balkana do kojih je došlo u periodu od početka ekonomske krize 2008. godine do danas. Analizi postojećih sistema prethodiće kratak osvrt na međunarodne standarde u određivanju plata u državnoj upravi, koji će poslužiti kao osnov za detaljniju analizu sistema plata i nagrađivanja državnih službenika u zemljama Zapadnog Balkana. Zemlje koje će biti predmet istraživanja su: Bosna i Hercegovina (državni nivo, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine), Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija.

² The World Bank, *The East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Oksford 1993.

³ D. Lindauer, B. Nunberg, *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa*, The World Bank, Washington DC 1994.

⁴ D. Kavran, *Nauka o upravljanju - organizacija, kadrovi, rukovođenje*, Naučna knjiga, Beograd 1991, 11-18.

⁵ M. Armstrong, Hay Group, *Reward Management, A Handbook of Remuneration Strategy and Practice*, Kogan Page, London 2005; P. Cardona, "Tackling Civil Service Pay Reform", paper prepared for the seminar on "Remuneration Systems for Civil Servants and Salary Reform", Vilnius, 2006; C. Hood, G. Peters (ur), *The Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*, London: Sage 1994.

⁶ W. Kickert, T. Randma-Liiv, R. Savi, *Fiscal Consolidation in Europe: A Comparative Analysis*, COCOPS Trend Report, 2013.

⁷ *Ibid.*

2. Međunarodni standardi sistema plata i nagrađivanja državnih službenika

Način određivanja plata državnih službenika oduvek je privlačio pažnju, ne samo praktičara, već i pravnih teoretičara. Još u prvoj polovini XIX veka, Hegel je razumeo da je važno da državni službenici budu adekvatno plaćeni za svoj rad, kako bi se stvorila profesionalna i kompetentna administracija i obavljanje javnih poslova izdiglo iznad sektorskih interesa.⁸ Bentam je, sa druge strane, u skladu sa utilitarističkom filozofijom države i prava, više brinuo o troškovima javne uprave i naglašavao važnost počasnog rada i razmatrao načine kako da se troškovi koji se izdvajaju za plate u javnoj upravi svedu na minimalni nivo.⁹ Kroz ova dva stava velikih filozofa i danas se prelamaju diskusije o sistemu plata državnih službenika, pogotovo u vreme globalne ekonomske krize.

Ključan argument za postojanje adekvatnog nivoa plata državnih službenika je da niske plate predstavljaju značajan rizik za razvoj korupcije. Tako je, na primer, analiza individualnih nivoa plata koja je sprovedena pre nekoliko godina u Ukrajini pokazala da državni službenici putem koruptivnih praksi i uzimanja mita u proseku samo kompenziju razliku između zarade koju bi sa svojim kvalifikacijama mogli da dobiju u privatnom sektoru i nivoa plate koju dobijaju u javnom sektoru.¹⁰ Iz tih razloga preporučuje se da ukupna plata, koja uključuje osnovnu platu i sve druge naknade mora biti kompetitivna sa platama u privatnom sektoru.¹¹

U savremenoj literaturi, međutim, sve više se ističe da se rizik za korupciju i motivaciju državnih službenika ne krije (samo) u prosečnom nivou plata, već u odsustvu konzistentnosti i pravičnosti sistema plata. Tako su, na primer, autori Gong i Wu u studiji o državnoj upravi Kine, u kojoj je došlo do dramatičnog povećanja korupcije u isto vreme kada je došlo i do značajnog povećanja plata državnih službenika, pokazali da povećanje

⁸ G. W. F. Hegel, *Philosophy of Right*, paragraf 294, <https://www.marxists.org/reference/archive/hegel/works/pr/philosophy-of-right.pdf>, 15.6.2014.

⁹ J. Bentham, *The Works of Jeremy Bentham*, Volume One, Russel & Russel, New York 1962. Citirano prema: C. Hood, G. Peters (ur.), *The Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*, Sage, London 1994.

¹⁰ Y. Gorodnichenko, K. Sabirianova Peter, "Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data", IZA Discussion Paper No.1987, Research Paper Series No. 06-05, Institute for Study of Labor IZA, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2006. Citirano prema: G. Reid, J. Orac, "Human Resource Management Issues in ECA Countries," <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/ACSRCourse2007/Session%201/PublicEmployPayIssuesECA.pdf>, 15.5.2014.

¹¹ *Ibid.*

ukupnog nivoa plata nije nikakva garancija za smanjenje korupcije.¹² Ključni rizik za korupciju i demotivisanost državnih službenika kada su plate u pitanju krije se umesto toga u odsustvu pravičnosti sistema plata, posebno u situaciji, u kojoj državni službenici koji obavljaju poslove iste složenosti i odgovornosti, imaju različite nivoe plate.¹³ Ove razlike naročito postaju vidljive u vreme ekonomske krize, kada većina država pribegava smanjenju ukupnog nivoa plata.

Pitanje koje se postavlja je kako obezbediti internu pravičnost sistema plata? Ključni princip koji bi trebalo da obezbedi internu pravičnost sistema je princip „ista plata za isti posao”, koji označava pravilo da nivo plate određenog radnog mesta treba da odgovara nivou odgovornosti, složenosti i značaja koji radno mesto ima u sistemu državne uprave.¹⁴ Da bi se sproveo ovaj princip, svako radno mesto se podvrgava analitičkoj proceni, kako bi se ocenio nivo njegove odgovornosti, složenosti i značaja i odredio njegov položaj u hijerarhiji radnih mesta (kategorija, zvanje) koja se dalje veruje za odgovarajući platni razred.¹⁵ Važno je napomenuti da uspostavljanje analitičke procene radnih mesta pretpostavlja postojanje elemenata službeničkog sistema *radnih mesta (ili pozicije)*, u kome je napredovanje moguće samo ukoliko postoji slobodno radno mesto u hijerarhijskoj strukturi, umesto automatskog napredovanja na osnovu stepena obrazovanja i godina radnog staža, bez obzira na prirodu posla koja se obavlja, što je karakteristika karijernih sistema.¹⁶

Međunarodni pravni akti takođe ističu značaj pravičnosti i odgovarajuće visine plata državnih službenika. Tako na primer, Preporuka R (2000) 6 Komiteta ministara država članica o statusu državnih službenika u Evropi¹⁷ u tački 12 ističe da državni službenici treba da imaju odgovarajuću zaradu, srazmerno svojim odgovornostima i funkciji, čime se promovira princip „ista plata za isti posao“. U Preporuci se takođe ističe da platu treba posmatrati kao „sredstvo za ostvarenje

¹² T. Gong, A. Wu, “Does Increased Civil Service Pay Deter Corruption? Evidence from China”, *Review of Public Personnel Administration*, 2012, 32/2, 192-204.

¹³ G. Reid, J. Orac, 29-31.

¹⁴ Odeljenje za razvoj Velike Britanije i Svetska banka, *Državna uprava Republike Srbije – analiza sistema plata i nagrađivanja*, Beograd 2004.

¹⁵ Da bi analitička procena mogla da se izvede na odgovarajući način, prethodno je potrebno detaljno izanalizirati glavne odgovornosti i dužnosti radnog mesta i sastaviti kvalitetan opis radnog mesta, koji će predstavljati osnovu za analitičku procenu.

¹⁶ E. Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1973, 179-186.

¹⁷ Preporuku je usvojio Komitet ministara 24. februara 2000. godine, na šestodevedesetdevetom sastanku zamenika ministara. Preporuka se odnosi na praćenje sprovođenja Preporuke Parlamentarne skupštine 1303 (1996) u kojoj je od Komiteta ministara traženo da uključe definisanje evropskih pravnih instrumenata za državnu službu i Preporuke Parlamentarne skupštine 1322 (1997) o državnoj upravi u proširenoj Evropi.

željenih organizacionih ciljeva i treba da bude u odgovarajućem iznosu, kako bi se osiguralo da se službenici ne dovode u poziciju da budu izloženi riziku od korupcije ili primorani se bave aktivnostima koje su nespojive sa obavljanjem javne funkcije”¹⁸.

I Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije iz 2003. godine sadrži nekoliko važnih odredbi koje govore o važnosti uspostavljanja pravičnog sistema plata, koji će pored toga biti i fiskalno održiv. Tako se u članu 7. stav 1 tačka c) Konvencije ističe da će „svaka država ugovornica, gde to odgovara i u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, nastojati da usvoji, održava i jača sisteme selekcije, zapošljavanja, zadržavanja, unapređivanja i penzionisanja službenika... kojima se podstiču adekvatno nagrađivanje i pravični rasponi plata, uz vođenje računa o stepenu ekonomskog razvoja države ugovornice“.

U vreme ekonomske krize, kada države pokušavaju da smanje troškove javne potrošnje, pitanje visine, odnosno odgovarajućeg iznosa plata više se ne postavlja kao prioritet, već se sve veća pažnja posvećuje baš principu fiskalne održivosti. Princip fiskalne održivosti označava neophodnost da ukupan iznos plata, tj. fond zarada, bude unutar budžetskih ograničenja i da kao takav bude održiv i u budućnosti. Da bi se ova održivost obezbedila u vreme ekonomske krize, kada su budžetski prihodi sve ograničeniji, veliki broj država pribegava smanjenju ukupnog fonda zarada kroz zamrzavanje ili smanjenje nivoa plata u javnom sektoru.¹⁹

Pored pravičnosti i fiskalne održivosti, veoma je važno obezbediti transparentnost i predvidljivost plata, što se obezbeđuje smanjenjem stepena diskrecije pri utvrđivanju individualnog nivoa plate. U većini evropskih sistema plata državnih službenika osnovna plata predstavlja glavni element ukupne plate, tako da čini najmanje 80-90% ukupne plate.²⁰ To znači da postojanje različitih dodataka na platu, koji se utvrđuju diskrecionom ocenom rukovodilaca, nisu uobičajeni, što doprinosi transparentnosti sistema i predvidivosti nivoa fonda zarada.²¹ Takođe, postojanje velikog broja dodataka na platu daje osnov za preširoko diskreciono odlučivanje rukovodioca o platama svojih podređenih i doprinosi kulturi u kojoj državnih službenici zavise od rukovodilaca, a ne zakonom utvrđenih normi, što podriva princip zakonitosti u upravi. I istih

¹⁸ Iako nije pravno obavezujuća, cilj Preporuke je uspostavljanje većeg stepena jedinstva između članica Saveta Evrope, imajući u vidu evropsku dimenziju njihovih državnih uprava i postojanje zajedničkih vrednosti, koje dele zemlje članice Saveta Evrope.

¹⁹ OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD publishing, Pariz 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>, 15.5.2014.

²⁰ Odeljenje za razvoj Velike Britanije i Svetska banka, 5-6.

²¹ G. Reid, J. Orac, 30-31.

razloga, davanje beneficija u dobrima i uslugama (npr. dodela stanova, korišćenje mobilnih telefona, službenih automobila) nije uobičajeno. Smatra se da je skupo administrirati i obezbeđivati takvu vrstu beneficija, kao i da službenici lako mogu biti stavljeni u neravnopravan položaj, ukoliko se rukovodiocima dozvoli da odlučuju kojim službenicima će takve beneficije dati a kojima ne.²²

Važno je napomenuti da u većini evropskih sistema postoji i izgrađen sistem ocene rezultata rada službenika na osnovu kojeg službenici dobijaju varijabilni deo plate (bonuse), ali u iznosu od najviše 10 – 20 posto od osnovne plate.²³ Uobičajeno je da se bonusi isplaćuju na godišnjem nivou, uzimajući u obzir rezultate rada ostvarene tokom cele prethodne godine, najčešće putem horizontalnog napredovanja na platnoj skali, koja omogućava da službeniku bude povećana plata bez obzira na to što nema uslova za napredovanje na više radno mesto u hijerarhiji organizacije.

3. Sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika u zemljama Zapadnog Balkana u periodu 2008 - 2014.

U većini zemalja obuhvaćenih analizom sistemi plata državnih službenika bili su predmet reformi i pre početka ekonomske krize, i predstavljali su sastavni deo reforme službeničkog sistema. Interesantno je da su tradicionalni karijerni sistemi u svim analiziranim zemljama kombinovani sa elementima sistema pozicije, tj. „radnih mesta“, koji, kao što smo pomenuli, podrazumeva da je napredovanje moguće samo ukoliko postoji slobodno radno mesto predviđeno u pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, umesto manje više automatskog napredovanja na osnovu stepena obrazovanja i godina radnog staža.²⁴ Međutim, važan deo reforme, koji je u većini zemalja Zapadnog Balkana izostao, je sprovođenje analitičke ocene radnih mesta, kojom se u najvećoj meri obezbeđuje interna pravičnost sistema plata, jer se vrednost svakog radno mesto individualno procenjuje u odnosu na utvrđen standard. Jedini izuzetak u ovom smislu jeste Republika Srbija u kojoj je pre početka ekonomske krize urađena analitička procena svih

²² Odeljenje za razvoj Velike Britanije i Svetska banka, 6-7.

²³ OECD, »The State of Public Service, Preliminary findings based on a first analysis of the results of the 2006 surveys on Strategic Human Resource Management and Comparison of Employment in the Public Domain, Paper for discussion at the Public Employment and Management Working Party (PEMWP)«, 2006, 78.

²⁴ A. Rabrenović, „Civil Service Pay Reform in Southeast Europe: Creating Incentives for Performance“, u M. Vintar, P Pevcin (ur.), *Contemporary Issues in Public Policy and Administrative Organization in South East Europe*, University of Ljubljana, Ljubljana 2009, 294-213.

radnih mesta u državnoj upravi, što je prethodilo uvođenju novog sistema plata početkom 2007. godine.²⁵

U svim zemljama Zapadnog Balkana ekonomska kriza podstakla je Vlade da se uhvate u koštac sa obezbeđenjem fiskalne održivosti sistema plata, što je rezultiralo odustajanjem od povećanja, zamrzavanjem ili smanjenjem nivoa plata, ali i razmatranjem sistemskih reformskih mera, kao što su obezbeđenje pravičnosti i transparentnosti sistema.

Može se tvrditi da je, od svih analiziranih zemalja, sistem plata državnih službenika državnog nivoa Bosne i Hercegovine pretrpeo najveće izmene od početka ekonomske krize. Na državnom nivou Bosne i Hercegovine novi sistem plata uveden je 2008. godine Zakonom o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2008. godine.²⁶ Po ugledu na evropske sisteme plata, uvedena je horizontalna progresija sa sedam horizontalnih koraka, koja je trebalo da obezbedi veće mogućnosti napredovanja državnih službenika. Međutim, kada je Zakon donet 2008. godine, zadržan je preveliki broj različitih naknada, čime je data široka diskrecija rukovodiocima da utvrde ukupan iznos plate, što je značajno smanjilo transparentnost sistema i predvidljivost ukupnog fonda zarada. Usled fiskalnih problema, izmenama i dopunama Zakona o platama iz 2012. godine smanjen je broj naknada,²⁷ što je doprinelo povećanju transparentnosti i budžetskoj predvidivosti fonda zarada. Pored toga, uslovi ekonomske krize doveli su do odlaganja horizontalnog napredovanja državnih službenika po platnim koracima već u nekoliko navrata, tako da će ono, u skladu sa najnovijim izmenama i dopunama, početi da se sprovodi tek 2016. godine.²⁸

Federacija Bosne i Hercegovine donela je novi Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine²⁹ 2010. godine, kojim su posebno istaknuta načela „ista plaća za isto radno mjesto“, transparentnost i fiskalna odgovornost.³⁰ Stupanjem na snagu ovog Zakona prestale su da važe odredbe Zakona o državnoj službi³¹

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Zakon o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH* br. 50/08.

²⁷ U izmenama i dopunama Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2012. godine brisane su odredbe koje se odnose na princip fleksibilnosti koji je omogućio nekim državnim službenicima da dobiju povećanje plata i do 50 odsto, na osnovu odluke ministra. Videti: član 1, stavovi 2. i 3. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 50/12.

²⁸ Član 5. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 50/12.

²⁹ *Službene novine Federacije BiH*, br. 45-10.

³⁰ Član 3. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Bosne i Hercegovine.

³¹ Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06, 04/12.

kojima kojima je bilo predviđeno nagrađivanje državnih službenika u skladu sa ocjenom rada. Naime, član 40 Zakona o državnoj službi Federacije BiH predviđao je mogućnost da državni službenik koji je u posljednje dve uzastopne godine bio ocenjen ocenom najmanje „izuzetno uspješan“ dobije povećanje plate u iznosu najviše do 20 odsto (s tim da takvim povećanjem ne prelazi visinu plate narednog platnog razreda); državni službenik koji je u posljednje dve godine dobio ocenu najmanje „uspješan“ imao je pravo na povećanje plate u iznosu najviše do 10 odsto, dok je državni službenik koji je u posljednje dve godine bio ocenjen najmanje ocenom „zadovoljava“ imao pravo na povećanje plate u iznosu najviše do 5 odsto od visine plate utvrđene za to radno mesto. Imajući u vidu da su ove odredbe u velikoj meri ugrožavale princip fiskalne održivosti i predvidivosti (posebno zbog toga što su i službenici koji su bili ocenjeni ocenom „zadovoljava“ imali pravo na napredovanje), novi Zakon o plaćama prikinuo je njihovu primenu, čime je podržan princip fiskalne održivosti. Međutim, u isto vreme, ovakvim zakonskim rešenjem suviše su smanjene mogućnosti napredovanja državnih službenika, što može imati negativan uticaj na njihovu motivaciju. Nadalje, iako Zakon promovise i principe interne pravičnosti sistema i transparentnosti, može se oceniti da oni nisu u potpunosti primenjeni zbog odsustva analitičke procene radnih mesta, kao i zadržavanja velikog broja dodataka na platu, što sistem plata FBiH čini nedovoljno netransparentim.

Republika Srpska donela je novi Zakon o platama zaposlenih u organima uprave u aprilu 2014. godine, kojim je ukinuta mogućnost horizontalnog napredovanja jednog broja službeničkih radnih mesta. Naime, prethodni Zakon o platama³² omogućavao je inspektorima, višim stručnim saradnicima i stručnim saradnicima sa višom i srednjom stručnom spremom da napreduju horizontalno po tri koraka na osnovu ocene rada. Novi Zakon ukinuo je tu mogućnost, što je u skladu sa postojećim budžetskim ograničenjima i principom fiskalne održivosti i predvidivosti. Slično kao i Federaciji BiH, ovim rešenjem, međutim, značajno se limitiraju mogućnosti napredovanja državnih službenika, što negativno utiče na njihovu motivaciju i o čemu bi trebalo razmišljati u budućnosti, čim budžetska ograničenja to budu dozvoljavala.

U Crnoj Gori, novi Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika koji je donet 2012. godine³³ nije suštinski izmenio prethodni sistem plata. Zakon predviđa fiksni iznos plate za rukovodeće državne službenike i ograničene mogućnosti horizontalnog napredovanja

³² Zakon o platama zaposlenih u organima Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 118/07, 116/09, 1/11, 1/12.

³³ *Službeni list Crne Gore*, br. 14/12.

(3 stepena u svakoj kategoriji) za ostale državne službenike. Zakon, međutim, predviđa mogućnost davanja posebnih naknada za obavljanje dužnosti na određenim radnim mestima, što je dalje prepušteno Vladi na detaljnije uređenje putem vladine uredbe.³⁴ Zakon predviđa i mogućnost dodele bonusa, u zavisnosti od radnog učinka, a iznos tih bonusa takođe se utvrđuje uredbom Vlade. Imajući u vidu činjenicu da su važni izuzeci od uspostavljenog sistema plata regulisani podzakonskim aktima, može se tvrditi da novouspostavljeni sistem plata nije u potpunosti transparentan, a takođe je i podložan različitim pritiscima izvršne vlasti, čime se dovodi u opasnost fiskalna održivost sistema.

Usled sve većih fiskalnih pritisaka, radna grupa Vlade Crne Gore je u februaru 2014. godine pripremila radnu verziju nacрта zakona o zaradama u javnom sektoru, koji sadrži osnovne principe određivanja zarada ne samo u državnoj upravi, već i u celom javnom sektoru. Cilj Zakona je da se otklone postojeće anomalije određivanja plata u celoj javnom sektoru i da svako bude plaćen na osnovu odgovornosti posla koji obavlja,³⁵ čime se promovira princip „ista plata za isti posao“. Isto tako, predviđeni su i bonusi i nagrađivanja za one službenike koji u svom radu pokažu rezultate. Odredbama novog zakona trebalo bi da bude definisan način utvrđivanja zarada za sve zaposlene u javnom sektoru koji će biti uslovljen kretanjima ekonomskih i fiskalnih parametara, što je u potpunosti u skladu sa principom budžetske održivosti sistema.

U Republici Hrvatskoj, plate državnih službenika regulisane su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima koji datira još iz 2001. godine,³⁶ od kada nije ni bilo nikakvih sistemskih izmena sistema plata službenika.³⁷ Valja napomenuti da je većina odredbi ovog Zakona prestala da važi donošenjem novog Zakona o državnim službenicima 2005. godine, osim članova 108 - 112. kojima su regulisane plate. Zakon utvrđuje opšte principe i raspone koeficijenata (na primer, za radna mesta I nivoa - od 1,05 do 3,50, za radna mesta II nivoa - od 0,90 do 1,20, itd.), dok su konkretni koeficijenti za svako radno mesto utvrđeni uredbom

³⁴ Članovi 18. i 19. Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 14/12.

³⁵ Analitika, informativni portal, *Kome će se biti smanjene plate u državnom sektoru?* <http://portalanalitika.me/ekonomija/vijesti/133846-kome-e-sve-bit-i-smanjene-plate-u-dravnom-sektoru>, 15.5.2014.

³⁶ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Narodne novine*, br. 27/01.

³⁷ U Hrvatskoj je reforma sistema plata u državnoj upravi započela 2008. godine, ali nije bila uspešna i od tada nije bilo pokušaja da se ponovo sprovede. V. J. M. Sahling, "Civil Service Professionalisation in the Western Balkans", *Sigma papers*, No. 48, OECD Publishing, Pariz 2012.

Vlade.³⁸ Od donošenja Uredbe 2001. godine, usvojeno je trideset i sedam njenih izmena i dopuna,³⁹ što znači da je ona menjena oko tri puta godišnje. Toliko česte izmene verovatno su posledica različitih vrsta pritisaka za povećanjem postojećih koeficijenata i nisu u skladu sa principom predvidljivosti i fiskalne održivosti.

Iako ekonomska kriza nije uticala na bilo kakve sistemske izmene u režimu sistema plata državni službenika u Hrvatskoj, ona jeste uticala na njihovu visinu. Tako je Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 5. marta 2014. smanjena osnovica za obračunavanje plata državnih službenika, kojom su sve plate državnih službenika linearno smanjene za šest odsto.⁴⁰

Republika Srbija sprovela je sveobuhvatnu reformu sistema plata državnih službenika neposredno pre početka ekonomske krize 2006 - 2007. godine. Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika⁴¹ uveden je novi režim plata za trinaest različitih platnih razreda, kao i novi sistem analitičke ocene radnih mesta, utvrđen Uredbom o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika.⁴² Novim Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika broj naknada sveden je na najmanju moguću meru, što je u skladu sa principom predvidljivosti i transparentnosti. Plate za pet najviših službeničkih radnih mesta - položaja - su fiksne, dok ostali državni službenici imaju mogućnost horizontalnog napredovanja na platnoj skali od osam koraka, koja zavisi od godišnje ocene rada.⁴³

Slično kao i u Hrvatskoj, ekonomska kriza, do vremena pisanja ovog rada u maju 2014, nije uticala na sistem plata državnih službenika u Srbiji, već na visinu plata, koje su smanjene u dva navrata. Prvo smanjenje plata sprovedeno je Zakonom o privremenom smanjenju plata, odnosno zarada, neto naknada i drugih primanja u državnoj administraciji i javnom sektoru iz 2009. godine.⁴⁴ Ovim Zakonom plate državnih službenika,

³⁸ Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova radnih mjesta u državnoj službi, *Narodne novine*, br. 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/9, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 81/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Nezavisne novine, Državnim službenicima u Hrvatskoj smanjene plate, <http://www.nezavisne.com/novosti/ex-yu/Drzavnim-službenicima-u-Hrvatskoj-smanjene-plate-233962.html>, 20.5.2014.

⁴¹ *Službeni glasnik RS*, br. 62/2006, 101/2007, 99/2010.

⁴² *Službeni glasnik RS*, 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012.

⁴³ Tako, na primer, državni službenik koji dobije ocenu "naročito se ističe" u dve uzastopne godine može da napreduje dva platna koraka i na taj način dobije povećanje plate od deset odsto. Državni službenik čiji radni učinak je u dve uzastopne godine ocenjen ocenom "ističe se" ili "naročito se ističe" i "ističe se", nezavisno od redosleda ocena, napreduje za jedan platni korak, itd.

⁴⁴ *Službeni glasnik RS*, br. 31/2009.

kao i drugih zaposlenih u javnom sektoru, koje su bile veće od 40.000 dinara bile smanjene su za 10 odsto, a lica čije su plate bile veće od 100.000 za 15 odsto. Vreme trajanja ovog Zakona bilo je ograničeno na period od maja 2009. do decembra 2010. godine. Drugo smanjenje plata državnih službenika i drugih zaposlenih u javnom sektoru sprovedeno je od 1. januara 2014. donošenjem Zakona o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru,⁴⁵ 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. U ekspozeu Predsednika Vlade Srbije, izloženom 27. aprila 2014. u Skupštini Republike Srbije, najavljeno je ukidanje solidarnog poreza, kao kratkoročne mere smanjenja javne potrošnje. Umesto toga, Vlada Republike Srbije planira da smanji plate svih zaposlenih i angažovanih lica u javnom sektoru za 10 odsto,⁴⁶ što bi trebalo da dovede do značajnijih ušteda u budžetu Republike Srbije.

Interesantno je primetiti da su mere štednje koje se sprovode u Srbiji podstakle debatu i o obezbeđenju pravičnosti sistema plata u celom javnom sektoru. Kako je istaknuto u ekspozeu Predsednika Vlade, trenutno u Srbiji postoji veliki broj različitih sistema koeficijenata i platnih razreda (preko 900) koji su nastali kao rezultat uticaja različitih interesnih grupa i koje su dovele do toga da su isti poslovi dramatično različito plaćeni. Cilj je da se ovako neefikasan, netransparentan i nepravičan sistem mnogobrojnih koeficijenata i platnih razreda zameni jedinstvenim sistemom,⁴⁷ u kome će biti delotvorno primenjen princip „ista plata za isti posao“.

U Republici Makedoniji, ekonomska kriza takođe nije dovela do značajnih sistemskih izmena plata državnih službenika. Sistem plata državnih službenika sastoji se od nekoliko komponenti, od kojih svaka nosi određeni broj bodova. Prva komponenta je stepen obrazovanja i kreće se od 100 bodova za srednje obrazovanje do 250 bodova za doktorat.⁴⁸ Veza između složenosti posla i iznosa plate napravljena je uvođenjem naknada za određena zvanja, pri čemu naknada za svako zvanje zavisi od prirode

⁴⁵ *Službeni glasnik* RS, br. 108/2013.

⁴⁶ V. Ekspoze mandatar Aleksandra Vučića, http://www.b92.net/info/dokumenti/index.php?nav_id=841275, 10.5.2014.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Član 35. Zakona o državnim službenicima Makedonije – ZDS Makedonije, (Законот за државните службеници), *Службен весник на РМ*, бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 6/2012, 24/2012.

i obima posla, složenosti posla i stepena odgovornosti koji podrazumeva dati posao.⁴⁹ Pored toga, postoji mogućnost horizontalnog napredovanja kroz četiri koraka za svako zvanje - A, B, C i D, koja se mogu steći po isteku tri godine radnog staža u određenom zvanju, što podrazumeva i naknadu od 5, 10, 15 i 20 posto.⁵⁰ Izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2009. godine, nakon početka ekonomske krize, horizontalno napredovanje vezano je za godišnju ocenu rada,⁵¹ što najverovatnije nije bila posledica fiskalnih ograničenja, već želje da se ograniči puna diskrecija rukovodioca u horizontalnom napredovanju državnih službenika.

I u Makedoniji je, međutim, ekonomska kriza imala efekte na nivo plata. Iako je Vlada Makedonije planirala da poveća plate svih javnih službenika za 10 procenata, to povećanje je odloženo do daljnjeg, a isplata bonusa na plate znatno je ograničena.⁵² Ukupan fond zarada samo u 2010. godini smanjen je za 6,13 odsto u odnosu na prethodnu godinu.⁵³

4. Zaključak

U svim analiziranim zemljama Zapadnog Balkana ekonomska kriza podstakla je Vlade da se uhvate u koštac sa rastućim budžetskim deficitom i preduzmu mere za smanjenje javne potrošnje, što je rezultiralo zamrzavanjem ili smanjenjem nivoa plata državnih službenika, kao i drugih lica zaposlenih u javnom sektoru. Nivoi plata sniženi su ili putem smanjenja osnovice za izračunavanje plata kroz odluke Vlade ili donošenjem posebnih zakona kojima se privremeno smanjuju plate zaposlenih u javnom sektoru. Ozbiljnije sistemske promene sistema plata izvršene su samo u Bosni i Hercegovini, gde je putem donošenja novih ili izmenama i dopunama postojećih zakona o platama (prvenstveno na državnom nivou BiH) došlo do racionalizacije sistema plata i povećanja njegove transparentnosti, što je pozitivan korak. Na sva tri analizirana nivoa vlasti u BiH došlo je, međutim, i do limitiranja napredovanja i nagrađivanja državnih službenika na osnovu rezultata rada. U Crnoj Gori i Srbiji trenutno se ozbiljno razmatra reforma sistema plata celokupnog javnog sektora u cilju obezbeđenja njegove pravičnosti i transparentnosti,

⁴⁹ Član 36. ZDS-a Makedonije.

⁵⁰ Član 38. ZDS-a Makedonije.

⁵¹ Član 37. ZDS-a Makedonije.

⁵² RCPAR, Comparative Research "Challenges for Public Sector Human Resources Management in an Economic Downturn", UNDP, Bratislava Regional Centre, Bratislava 2010.

⁵³ *Ibid.*

koja će takođe imati posledice i na uređenje sistema plata državnih službenika, o kojima je još rano govoriti.

Pitanje koje se trenutno može postaviti je u kolikoj meri su izvršene promene u sistemu i smanjenje nivoa plata uticale na motivaciju državnih službenika i njihov rad u državama u regionu? Iako do sada nije sprovedeno nijedno empirijsko istraživanje na ovu temu, može se tvrditi da stepen motivacije državnih službenika nije značajno smanjen. To se objašnjava činjenicom da su u uslovima ekonomske krize u našem regionu mogućnosti dobijanja bolje plaćenog posla u privatnom sektoru vrlo ograničene, jer je privatni sektor veoma teško pogođen ekonomskom krizom.⁵⁴ Uzimajući u obzir opšti nivo nezaposlenosti u zemljama zapadnog Balkana, imati koliko toliko siguran posao koji se plaća iz državnog budžeta predstavlja snažan faktor motivacije da se posao zadrži i obavlja na zadovoljavajući način. Međutim, i u ovim kriznim vremenima važno je voditi računa da državni službenici imaju mogućnosti napredovanja i osećaj da se rezultati njihovog rada cene. Zbog toga se posebna pažnja u zemljama u regionu u narednom periodu treba posvetiti proširivanju mogućnosti napredovanja (kako vertikalno, ka višoj poziciji, tako i horizontalno, kroz platne razrede), razvoju karijere i ostvarenju punog radnog potencijala državnih službenika, kao lica koja su (ili bar treba da budu) u stalnoj službi državi i društvu.

⁵⁴ *Ibid.*

Aleksandra Rabrenović, Ph.D

Research Fellow

Institute of Comparative Law, Belgrade

CIVIL SERVICE PAY AND BENEFIT SYSTEMS IN THE WESTERN BALKAN COUNTRIES IN THE TIME OF ECONOMIC DOWNTURN

Summary

The paper analyses legal changes in the civil service pay and benefit system in the Western Balkans countries, which occurred in the period from the beginning of the economic downturn in 2008 up to present time. Analysis of the existing pay and benefit systems is preceded by a brief review of the international civil service pay setting standards, which constitutes the basis for a detailed review of the existing civil service pay systems in the Western Balkan countries. The author concludes that the economic downturn in most of the analysed countries has led to a reduction in the level of civil service pay, as a short-term measure undertaken to decrease the budget deficit. In addition, in some of the analysed countries systemic changes, aimed at streamlining the pay system and increasing its transparency and fiscal sustainability, have been undertaken, which is a positive development. However, several of the analysed systems have also experienced a reversal of the mechanisms of horizontal civil service pay progression based on performance, which can have a negative effect on civil servants motivation. For this reason this issue should be given a careful consideration by the policy makers in the near future.

Key words: economic downturn, civil service pay system, Western Balkan countries