



Zagreb, 6.5.2014.

Što je to *outsourcing* i što znamo o namjerama Vlade i poslodavaca?

Matija Kroflin, mag. oec.¹

Tatjana Jedličko, mag. iur.²

Sažetak

28. travnja 2014. održana je dugo očekivana konferencija „*Modeli učinkovitog upravljanja neosnovnim djelatnostima u javnoj upravi – prilike za javni sektor i gospodarstvo*“, koja je trebala ponuditi objašnjenje vizije Vlade RH o provođenju *outsourcinga*, odnosno izdvajanja u javnom sektoru i ukrstiti različite argumente Vlade, sindikata i zainteresiranih poslodavaca. Iako se od konferencije mnogo očekivalo, ona osim predstavljanja podataka o stanju na terenu nije ponudila ništa više. Otvorila ju je ministrica Milanka Opačić, inače zadužena za provođenje reformskih mjera fiskalne konsolidacije, te je istaknula kako Vlada intenzivno razmišlja o izdvajanju pratećih djelatnosti u javnom sektoru, a sve u cilju povećanja kvalitete usluge i racionalizacije troškova. Poslodavci su izrazili spremnost i interes za sudjelovanje u navedenom procesu te stav, iako ničim argumentiran, kako će zbog svoje stručnosti i činjenice da su njima navedene djelatnosti osnovni posao, obavljati ih bolje i efikasnije te da će državi tako i uštedjeti novac.

¹ matija@nsz.hr

² tatjana@nsz.hr

Predstavnici sindikata svoja su razmišljanja o izdvajanju trebali iznositi posljednji. Međutim, prije nego što su dobili tu priliku svi relevantni predstavnici Vlade napustili su konferenciju, odnosno nitko od njih nije imao interesa saslušati argumente sindikata. S obzirom na takvo postupanje predstavnika Vlade, sindikalni predstavnici su odlučili da neće izlagati svoja razmišljanja te su napustili konferenciju.

Sindikati znanosti smatra kako su gore navedeni ciljevi Vlade simultano teško ostvarivi, a gotovo su nemogući uz zadržavanje istog broja i prava radnika koji se planiraju izdvojiti. Čak i ako je navedeni model moguć te društveno i ekonomski opravdan, ni Vlada ni poslodavci na konferenciji, a ni nigdje ranije, nisu ga predstavili ni argumentirano objasnili. Isto tako, s obzirom da su stajališta Vlade iznesena na predmetnoj konferenciji, a i ranije, bila vrlo neprecizna i promjenjiva, da još uvijek postoji velik broj nepoznanica vezanih uz sam proces izdvajanja, kao i činjenicu da se radi o 26.500 ljudi i milijardama proračunskih kuna, Sindikat znanosti osuđuje način na koji je Vlada pristupila cjelokupnom procesu. Samo razmišljanje, a kamoli i donošenje načelne odluke o provođenju mjere koja ima tako značajan financijski i društveni efekt u potpunosti bi trebalo biti neprihvatljivo bez analitičke podloge i procjene utjecaja te mjere na proračun i djelatnike, ali i same sektore u kojim se izdvajanje planira. U konačnici, Vlada RH do sada nije razvila nikakav model pomoću kojeg bi dugoročno zaštitila radna mjesta. Osim ideje prema kojoj bi poslodavci morali preuzeti sve zaposlenike i zadržati njihova prava na istoj razini u nekom periodu od 1-5 godina (još se ne zna koji je to točno period) Vlada, koliko je za sada poznato, ne predviđa nikakvu drugu zaštitu djelatnika koje izdvaja. S obzirom na to otvara se pitanje što se dešava nakon protoka tog perioda „zaštite“ koji može biti maksimalno pet godina?

Sukladno navedenom, Sindikat znanosti ne može podržati ideju izdvajanja na način kako to trenutno planira Vlada, a za zaštitu interesa svojih članova borit će se svim raspoloživim sredstvima.

Što outsourcing znači za ljude koji trenutno rade u javnom sektoru?

Outsourcing ili izdvajanje određenih djelatnosti je ugovorni odnos kojim neka organizacija prestaje obavljati neke (najčešće neosnovne) djelatnosti i prepušta njihovo obavljanje drugoj organizaciji, a kojoj je obavljanje tih poslova osnovna djelatnost. Iako se o navedenom procesu u Hrvatskoj već dugo priča, nema mnogo konkretnih i sigurnih informacija. Predstavnici Vlade RH na konferenciji „*Modeli učinkovitog upravljanja neosnovnim djelatnostima u javnoj upravi – prilike za javni sektor i gospodarstvo*“ održanoj 28. travnja 2014. istaknuli su djelatnosti čišćenja, održavanja, pranja i peglanja, pripreme hrane i pića, prijevoza i zaštite kao one neosnovne koje se obavljaju u javnom sektoru, a kod kojih se treba unaprijediti model upravljanja. Dakle, upravo bi te djelatnosti mogle biti predmetom izdvajanja. Prema podacima Vlade u javnom sektoru poslove tih djelatnosti trenutno obavlja 26.500 zaposlenika. Provođenjem postupka izdvajanja država više ne bi direktno organizirala i plaćala ljude koji rade u gore navedenim djelatnostima već bi iste prenijela na privatna trgovačka društva, a njena nova uloga svela bi se na kontrolu provođenja cijelog procesa.

Prema najavama Vlade provođenjem procesa izdvajanja ne bi trebalo doći do prekida u obavljanju tih djelatnosti ili pada kvalitete, a novi poslodavci trebali bi preuzeti sve zaposlenike sa svim njihovim pravima iz radnog odnosa koja su dotad stečena te ih zadržati na istoj razini kroz ugovoreno razdoblje koje može varirati od jedne do maksimalno pet godina. Dakle, zadržavanje postojeće razine prava bi u potpunosti ovisilo o vremenu važenja ugovora koji će Vlada RH sklopiti sa svakim pojedinim pružateljem usluga, što bi u konačnici moglo dovesti do nejednake pozicije zaposlenika. Međutim, još je bitnije da se Vlada po pitanju zaštićenosti radnika nakon proteka tog ugovorenog razdoblja do sada nije očitovala što bi u konačnici moglo značiti da ih nakon tog roka planira u potpunosti prepustiti tržištu.

U tom slučaju formalne zaštite radnih mjesta, plaće i uvjeta rada više nema. Također, moguće je očekivati daljnji pritisak na smanjenje plaća i porast zahtjeva za strožim uvjetima rada, posebice u trenutnoj situaciji masovne nezaposlenosti. Isto tako, pod pritiskom profitabilnosti javljat će se potreba otpuštanja određenog broja izdvojenih radnika, prvenstveno onih starijih i teže zapošljivih, a velika je mogućnost i zamjene postojećih radnika privremenim i povremenim radnicima, mlađim radnicima i onima koji su spremni raditi za vrlo nisku plaću. Stoga je bez sindikalnog udruživanja izdvojenih radnika i kolektivnog pregovaranja s novim poslodavcima, jedina trenutno moguća i predvidiva zaštita materijalnih prava izdvojenih radnika Zakon o minimalnoj plaći koji propisuje da u RH radniku ne smije biti isplaćena niža bruto plaća od 3.017,61 kn³.

Prema planu Vlade RH cjelokupni proces izdvajanja trebao bi se provesti kroz pet faza čiji se završetak predviđa u siječnju 2015 (*vidi Slika 1.*). Faze koje se planiraju su: 1) definiranje opsega i plana rada, 2) analiza postojećeg stanja te analiza troškova i koristi, 3) Odluka Vlade RH (definiranje modela, sektora, djelatnosti i faza), 4) izrada tehničkih specifikacija i dokumentacije za provedbu postupka odabira pružatelja usluga (početak prve faze nadmetanja i implementacije) te 5) nadzor i kontrola. Od svih navedenih, trenutno su djelomično završene prve dvije faze (još uvijek nije izrađena i predstavljena analiza troškova i koristi), što znači da još nije donesena konačna, formalna Odluka Vlade RH, a predviđena je za svibanj, odnosno lipanj 2014. godine.

³ Riječ je o važećem iznosu minimalne bruto plaće za 2014. godinu

Slika 1. Faze provođenja procesa izdvajanja



Izvor: Vlada RH – [prezentacija](#) održana 28.4.2014.

Odluka je donesena bez ikakve analitičke podloge

Bez obzira na to što Vlada još uvijek nije donijela službenu odluku ni o tome da postupak izdvajanja sigurno nastupa, a ni odluku koji će se točno model primijeniti, činjenica je da je primarni cilj izdvajanja stvaranje proračunske uštede. Sukladno tome izdvajanje se spominje kao mjera smanjenja deficita još u rujnu 2013., a službeno postaje jedna od 9 mjera [Projektnog plana provedbe dugoročnih reformskih mjera fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014.-2016.](#) kojeg je Vlada prikladno usvojila 27. prosinca 2013.

Dakle, dokumenti Vlade, a i nastupi pojedinih ministara, pa i potpredsjednice Opačić pokazuju da je politička odluka o provođenju izdvajanja donesena i to bez ikakve analitičke podloge te procjene mogućeg učinka na proračun i zaposlenike koji se izdvajaju, ali i jasne vizije modela po kojem bi se to izdvajanje trebalo odvijati kao i instrumenata koji bi zaštitili prava radnika. Dapače, krajem prošle godine kada je Vlada donijela načelnu odluku o izdvajanju nije čak bilo poznato ni kakvo je stvarno stanje na terenu, odnosno koliko ljudi radi u navedenim djelatnostima i koliko za njihove usluge država izdvaja. Navedenim podacima Vlada raspolaže tek odnedavno, a javnosti ih je predstavila na konferenciji održanoj 28. travnja 2014.

S obzirom na činjenicu da se o izdvajanju već mjesecima piše i raspravlja, sadržaj izlaganja vladinih predstavnika i predstavnika zainteresiranih poslodavaca bio je prilično razočaravajući. Vlada, naime, osim izlaganja faktografije o stanju u sustavu (*prezentaciju s podacima Vlade moguće je preuzeti [ovdje](#)*) nije javnosti ni prisutnima na konferenciji ponudila nikakvu dodatnu informaciju. Podatak da država godišnje na neosnovne djelatnosti izdvaja 3,4 mlrd kuna ili da ju čišćenje u sustavu obrazovanja stoji prosječno 44,61 kunu po satu Vlada nije usporedila s drugim državama ili troškovima privatnog sektora za obavljanje istog posla. Isto tako Vlada još uvijek nije dovršila *cost-benefit* analizu cjelokupnog procesa te paušalno barata neobjašnjenim i nedefiniranim procjenama ušteda od 700 mil. kuna.

Mogući problemi i mit o proračunskoj uštedi

Na gore navedenoj konferenciji svoja mišljenja o izdvajanju iznijeli su i predstavnici Koordinacije tvrtki uslužnih djelatnosti koja se oformila krajem prošle godine pod okriljem Hrvatske udruge poslodavaca (HUP). Iz izlaganja predstavnika Koordinacije dalo se zaključiti da poslodavci na neki način „peru ruke“ od mogućih problema koji bi se mogli javiti prilikom provođenja izdvajanja i u potpunosti prepuštaju uređenje cijelog sustava Vladi. Nekoliko puta su istaknuli da će raditi i preuzimati ljude prema točno propisanim uvjetima natječaja od strane Vlade. Međutim, teško je za povjerovati da oni sami neće u određenoj mjeri utjecati na kreiranje tih pravila, a još je gore što bi Vlada koja do sada očito nije znala i bila sposobna sama urediti sustava trebala u relativno kratkom roku postaviti jasne, detaljne i transparentne uvjete javne nabave. Pritom bi trebala predvidjeti i neutralizirati sve potencijalne negativne strane izdvajanja poput korupcije, nepotizma, nemogućnosti utjecaja na smanjenje kvalitete usluge, gubitka kontrole nad troškovima i pojave raznih skrivenih troškova koji bi mogli dovesti do premašaja ugovorene cijene usluge.

Može se postaviti pitanje je li Vlada zapravo sposobna upravljati i nadzirati cjelokupni proces, ali i jesu li i poslodavci s obzirom na obujam poslova dorasli zadatku. Naime, tvrtke udružene unutar [HUP-Koordinacije predstavljaju 80 posto](#) ukupnih kompanija koje se u Hrvatskoj bave poslovima koje Vlada planira izdvojiti i ukupno imaju 5.000 zaposlenih. Ukoliko Vlada donese odluku o izdvajanju morali bi u relativno kratkom roku preuzeti 26.500 dodatnih radnika i drastično povećati obujam poslova.

Kod promatranja možebitnih troškova svakako nije zanemariv ni mogući trošak isplate otpremnine radnicima koji su pred mirovinom te trošak aktiviranja „buy-back“ opcije koja bi omogućavala povratak zaposlenika prvotnom poslodavcu, odnosno izlaznu strategiju pomoću koje bi se mogao promijeniti vanjski pružatelj usluga ili ponovno reintegrirati izdvojene djelatnosti u slučaju da Vlada ne bude zadovoljna novim pružateljem usluga. Isto tako iznimno je važno da se prilikom donošenja odluke o izdvajanju uzmu u obzir i troškovi samog procesa pripreme projekta, postupka odabira pružatelja usluga te troškovi nadzora i samog ugovora. Iskustva Velike Britanije gdje je praksa izdvajanja vrlo česta i ima dugogodišnju tradiciju zapravo pokazuju da su u određenim segmentima velike privatne kompanije koje pružaju usluge javnom sektoru postale svojevrsni monopolisti na koje država više nema utjecaja ni po pitanju cijene, a ni kvalitete usluge, a povratak na staro, odnosno ponovno obavljanje tih usluga od strane države je financijski i organizacijski vrlo skupo.

Osim neizvjesnosti po pitanju sudbine zaposlenika koji se izdvajaju i prilične skepse oko načina na koji će Vlada postaviti i regulirati cjelokupni proces, prilično je velika nepoznanica i na koji će se točno način postići proračunske uštede. Poslodavci su se na gore navedenoj konferenciji trudili razbiti neke od, kako ih oni nazivaju „mitova“ o izdvajanju, međutim, na onaj najvažniji koji se temelji na tvrdnji da izdvajanje uz zadržavanje postojećeg broja zaposlenih i njihovih prava neće dovesti do proračunskih ušteda, odgovorili su isto tako mitom. Djelatnosti koje država izdvaja preuzimaju poslodavci kojima je to posao i koji ga znaju obavljati bolje i racionalnije od države i zbog toga, kažu poslodavci, sigurno će i doći do uštede. Nažalost, samo na takvoj (ne)argumentaciji ne bi smjela počivati odluka Vlade kako joj je izdvajanje 25.600 djelatnika politički i ekonomski isplativ proces.

Ako broj zaposlenih osoba ostane isti kao i njihova materijalna prava, a uz to [poslodavci najavljuju i 100 mil. kuna](#) dodatnih ulaganja godišnje te ako se u obzir uzme i nužnost da na svoje usluge zaračunaju PDV, neprimjereno je naglašavati da će doći do ušteda za državu. S obzirom na organizacijski deficit države poslodavci će vjerojatno u kratkom roku uspjeti organizirati posao na efikasniji način, ali kako je riječ o radno-intenzivnim djelatnostima koje se izdvajaju, bez otpuštanja određenog dijela zaposlenih i smanjenja plaća u određenom postotku ili pak značajnog pada kvalitete usluga, ušteda za državu svejedno se čini kao neizvediv model. U konačnici čak i ako je takav model moguć, do sada se poslodavci, a ni Vlada nisu potrudili predstaviti ga i argumentirano objasniti javnosti. Odluka koja utječe na ovako velik broj ljudi i koja ima u pozadini milijarde kuna proračunskih sredstava ne može se donositi na temelju procjena odoka ili samo tvrdnji kako je izdvajanje u određenim zemljama dovelo do ušteda. Kao što je u određenim zemljama imalo svojevrsne pozitivne učinke, u drugima je imalo i negativne, a na oprez tjera i činjenica da su negativni efekti jasno uočeni i u mnogo uređenijim zemljama s daleko višim birokratskim kapacitetom nego u Hrvatskoj.

Sukladno svim navedenim upitnicima koji stoje nad sudbinom 26.500 djelatnika javnog sektora u Vladi se već duže vrijeme inzistira na načelnom amenovanju izdvajanja i od strane sindikata. Navedeno je vidljivo iz opetovanog inzistiranja na sklapanju svojevrsnog tripartitnog dogovora, a čiji bi cilj zapravo bila svojevrsna podjela odgovornost Vlade i sindikata za provođenje postupka izdvajanja. Međutim, Sindikat znanosti osuđuje način na koji Vlada pristupa cjelokupnom procesu te ne može podržati ideju izdvajanja djelatnosti na ovaj način, a za zaštitu interesa svojih članova borit će se svim raspoloživim sredstvima.