

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

1. Одређење проблема који закон треба да реши

Имајући у виду да су плате запослених у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе уређене већим бројем прописа различите правне снаге, те да не постоји јединствена основица за обрачун и исплату плата запослених, овај закон треба да реши проблем управљивости, недостатака ефективне контроле, одсуства транспарентности и неправичности даље егзистенције оваквог стања, следећи циљеве постављене Законом о систему плата запослених у јавном сектору на чијој се нормативној основи доноси.

Наиме, плате и зараде запослених у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе тренутно су уређене низом законских и подзаконских прописа, а у појединим организацијама и службама које је основала аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе ова права уређују се општим актима саме организације, у складу са општим прописима о раду.

Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 116/08 – др. закон, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13, 99/14 и 21/16) уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања, између осталих и запослених лица у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Према одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама, плата се утврђује помоћу основице за обрачун плата, која се утврђује закључком Владе и коефицијента, који су утврђени подзаконским актом - уредба, као и додатка на плату. Основна плата представља производ основице и коефицијента.

На запослене у органима јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине примењује се и Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 44/08 – пречишћен текст и 2/12). Распон коефицијената за ове запослене креће се од 6,40 до 10,77 и могу бити увећани по основу сложености и одговорности послова за додатни коефицијент и то за: 1,05 до 16,80 у органима територијалне аутономије и органима града Београда; 1,00 до 12,60 у органима градова; 0,53 до 8,40 у органима општина.

Основица за обрачун и исплату плата запослених у органима територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, која се утврђује закључком Владе, је 2.278,66 динара.

Основни правни акт којим се у Републици Србији уређују права, обавезе и одговорности из радног односа представља Закон о раду, па се одредбе овог закона супсидијарно примењују и на запослене у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у свим правним ситуацијама које нису уређене посебним законом.

Као једно од основних права запослених, Закон о раду регулише право на одговарајућу зараду, прописујући обавезу послодавца да запосленом за обављени рад исплати зараду, у складу са законом, општим актом и уговором о раду. Посебан део Закона о раду под називом „Зарада, накнада зараде и друга примања” детаљно уређује питање зарада. У члану 104. став 2. Закона запосленима се гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код

послодавца. У члану 106. Закон о раду регулише, поред основне зараде, и део зараде за радни учинак и увећане зараде, при чему се радни учинак одређује на основу квалитета и обима обављеног посла као и односа запосленог према радним обавезама.

Закон о раду у овом делу уређује и минималну зараду, накнаду зараде, накнаду трошкова, друга примања, обрачун, евиденцију и заштиту зараде и накнаде зараде.

Закон о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 108/16), као системски закон на чијој се нормативној подлози и према изричитој одредби доносе овај и други посебни закони, усвојен је у ситуацији изразите фрагментираности прописа о платама и зарадама у јавном сектору. Таква ситуација отвара је низ додатних проблема. Кључни од њих су проблем управљивости, неуједначености, нетранспарентности и коначно неправедности даље егзистенције таквог система. Постојање посебних правних правила која су важила за поједине делове јавног сектора, водило је ка могућности олаке измене тих правила у интересу искључиво оне групе на коју се односе, без сагледавања целине јавног сектора као таквог. То је последично довело до огромних разлика у висини плата за послове који се обављају под истим или сличним условима, у зависности од дела јавног сектора у којем се ти послови врше.

Закон о систему плата запослених у јавном сектору утврдио је опште смернице за успостављање уједначеног и финансијски одрживог система финансирања плата запослених у јавном сектору, предвидевши истовремено обавезу да се начин остварења права утврђених тим законом ближе уреди кроз доношење посебних прописа за одговарајуће делове јавног сектора.

При одређењу обухвата овог закона водило се рачуна о динамици реформе радноправних прописа у деловима јавног сектора на нивоу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Измена ових прописа нужно се одражава и на динамику доношења посебних закона о платама запослених у тим деловима јавног сектора. Имајући у виду да је већ усвојен Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који је почео да се примењује 1. децембра 2016. године, то постоје и разлози хитности да се регулише висина и начин остваривања плате, увећане плате, накнаде плате и трошкова и других примања за службенике и намештенике у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе утврђена је мера 2.1 „Успостављање усклађеног система радних односа и плата у јавној управи на темељу начела транспарентности и правичности” која за резултат има успостављен транспарентан и правичан систем плата у јавној управи (резултат 2.1.2.). Активности за остваривање овог резултата су: припрема и утврђивање предлога закона о платама у јавној управи и измена и допуна посебних закона за спровођење закона о платама, уз консултације са јавношћу.

Доношењем овог закона постижу се следећи конкретни циљеви: реализација права утврђених системским законом кроз регулисање висине и начина остваривања плате и других примања запослених у овом делу јавног сектора, на јединствен и транспарентан начин; унапређење механизма контроле и

транспарентности у начину остварења утврђених права; омогућавање појединачним деловима подсистема да преузму одговорност за сопствену економску одрживост и добро управљање, могућност упоредне анализе плата у појединачним деловима јавног сектора на нивоу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и лакше спровођење контроле над променама у свим деловима подсистема. Истовремено, регулисањем одређених института, Закон омогућава флексибилност, спречавајући на тај начин да један од основних циљева (постизање уједначености) последично не изазове непотребну ригидност правних правила.

Утврђивањем јединствене основице за све запослене чије се плате финансирају из буџета аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, прописивањем ближих мерила за примену критеријума за сврставање звања, положаја и радних места у платне групе и платне разреде, регулисањем коефицијената положаја и почетних коефицијената звања као и прописивањем прецизних инструкција на основу којих ће се вршити сврставање радних места намештеника и одређивање почетног коефицијента, успоставиће се транспарентнији, упоредивији и контролисанији систем остварења плате и других примања запослених у овом делу јавног сектора. У циљу елиминације правне неизвесности и спречавања повећања издатака за плате, прелазним одредбама је предвиђено да ће основица за буџетску 2017. годину бити утврђена одлуком скупштине аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе до почетка примене овог закона, у складу са преосталом расположивом масом средстава за исплату плата и других примања запослених утврђених буџетом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе за 2017. годину.

3. Друга могућност за решавање проблема

Имајући у виду да се овај закон доноси на нормативној подлози и према изричитој одредби Закона о систему плата запослених у јавном сектору, не постоје друге могућности за решавање проблема.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Закон о систему плата запослених у јавном сектору у прелазним и завршним одредбама регулисао је обавезу доношења посебних закона којима ће бити уређен начин остварења права утврђених тим законом. Овим законом постављени су темељи целовитог реформског процеса постојећег система плата, а са циљем елиминисања недостатка транспарентности, неуједначености, неуправљивости и коначно неправичности даље егзистенције таквог система.

Приликом доношења Закона о систему плата запослених у јавном сектору као опције понуђене за решавање проблема наведене су три опције: централизовани систем, полу-централизовани систем са јачим обликом централизације и усвојени полу-централизовани систем са јачим обликом децентрализације.

Предности доношења Закона о систему плата са предвиђеним институтима (полу-централизован систем са јачим обликом децентрализације) биле су његова изводљивост, имајући у виду веома кратке рокове за уређивање система постављене Програмом Владе, као и његова постепена имплементација кроз посебне законе, чиме се не доводе у питање институционални и административни капацитети у току поступка. Овај полу-централизован систем заснива се на томе

да се системским законом утврђују основна и заједничка права за цео јавни сектор, као и основни принципи и начела, и једна платна лествица са распонима платних група и платних разреда. Децентрализација се заснива на томе да ће се посебним законима утврђивати: поједина права специфична за поједине делове система, мерила и начин вредновања радних места, критеријуми и мерила резултата рада. Иако се законом утврђује једна лествица, њена ригидност се умањује тако што се уместо „фиксних” платних разреда, уводе распони у платним разредима, што омогућава лакше почетно разврставање радних места, односно увођење у систем, као и вредновања резултата рада.

Први у низу посебних закона у овом поступку је управо Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Његово усвајање представља наставак започетих реформских процеса кроз реализацију идеја и основних института предвиђених системским законом, при том не одступајући од приступа решавању проблема прихваћеног системским законом. На бази полу-централизованог система са јачим обликом децентрализације, овај закон разрађује права утврђена системским законом, детаљно регулишући висину и начин остварења ових права. Такође, у сегментима где специфичност подсистема није могла бити препозната на нивоу општих норми системског закона, овај закон иницијално регулише одређена права, као нпр. специфичне основе за увећану плату.

5. На кога ће и како ће утицати предложена решења

Овај закон ће утицати на службенике и намештенике у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно на запослене на које се сходно примењују прописи којима се уређују права и дужности из радног односа о запосленима у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Предложена решења омогућавају да радна места у овом подсистему буду вреднована на правичнији начин. Закон о систему плата запослених у јавном сектору утврдио је опште критеријуме за вредновање послова радних места и опште описе платних група, док се овим законом прописују ближа мерила за примену критеријума за сврставање звања, положаја и радних места намештеника у платне групе и платне разреде. Применом наведених критеријума обезбеђује се да коефицијенти звања, положаја и радних места намештеника буду одређени на основу јасно дефинисаних правила, која не остављају простора неједнаком поступању у истим ситуацијама. Тиме се постиже спровођење принципа једнака плата за једнак рад код истог послодавца, што ће допринети да се смање високи расходи за запослене у појединачним деловима овог подсистема, као последица неадекватног система плата и награђивања запослених. Висина основице пратиће финансијске могућности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, према смерницама утврђеним системским законом, и јединствена је за све запослене чије се плате финансирају из буџета аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе.

Комплектирање процеса започетог Законом о систему плата запослених у јавном сектору за овај подсистем постиже се регулисањем: сврставања радних места у платне групе и платне разреде; посебних основа за увећану плату; ближих мерила за примену критеријума за вредновање радних места, одређивање почетних коефицијената звања и коефицијената положаја, као и услова за напредовање; задржавање затечене плате уз одређивање начина усаглашавања

затечене плате са висином плате утврђене према новом систему, а које усаглашавање мора бити прилагођено могућностима буџета из ког се финансирају плате запослених.

6. Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа

Нема трошкова које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, малих и средњих предузећа.

Примена овог закона неће имати ефекте на повећање трошкова за плате службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који су обухваћени овим законом у 2017. години, имајући у виду задржавање затеченог нивоа плата, док ће се постепено прилагођавање новом систему вршити уз поштовање фискалних правила и буџетских ограничења.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Имајући у виду да се овај закон доноси према инструкцији Закона о систему плата запослених у јавном сектору, то није било разлике у погледу одабране опције за решавање проблема из системског закона. Та опција, која представља постепено уређивање система, омогућава да се контролише маса средстава за плате запослених, како у јавном сектору као целини, тако и у појединим подсистемима, тако да доношење овог прописа не доводи до увећања ове масе, а прелазак на примену је постепен у зависности од фискалне консолидације и финансијских могућности. Наиме, предвиђено је да запослени задржава затечену плату, односно плату коју је имао на дан ступања на снагу овог закона, ако би основна плата обрачуната према одредбама овог закона била мања, све док његова основна плата, применом одредаба овог закона, не достигне плату коју је имао.

8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Закон нема утицаја на стварање нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове

Заинтересоване стране су имале прилику да изнесу своје ставове кроз јавну расправу о Нацрту закона о платама запослених у органима, организацијама и службама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе која је спроведена у периоду од 17. новембра до 7. децембра 2016. године.

У организацији Синдиката управе Србије дана 02. децембра 2016. године, у просторијама Синдиката у Београду, одржана је расправа.

За време трајања јавне расправе текст Нацрта закона са образложењем био је постављен на сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе, www.mduls.gov.rs, и на порталу е-управе. Предлози, сугестије, иницијативе и коментари учесника у јавној расправи прикупљани су електронским путем на адресу: sistemplata@mduls.gov.rs, као и писаним путем на адресу Министарства државне управе и локалне самоуправе, Београд, Бирчанинова бр. 6, са назнаком: „За јавну расправу о Нацрту закона о платама запослених у органима,

организацијама и службама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе”.

Током округлог стола поводом јавне расправе о Нацрту закона, који је организован у просторијама Синдиката, најчешће примедбе односиле су се на питање регулисање корективног коефицијента односно увећане плате за интерне ревизоре и инспекторе, као и висину основице.

Примедба у погледу регулисања корективног коефицијента у смислу увећане плате за интерне ревизоре и инспекторе није уважена из разлога што су сва радна места разврстана према Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и подзаконским прописима донетим на основу тог закона, те је одговорност која се испољава приликом обављања послова на овим радним местима вреднована приликом сврставања у звања. Овим нацртом закона утврђују се коефицијенти према звањима, док је само сврставање у звања извршено другим прописима.

Нису уважене ни примедбе у погледу висине основице, јер се изједначавањем коефицијената омогућава елиминисање неједнаких плата, док висина основице, у складу са смерницама системског закона, треба да прати финансијске могућности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. За утврђивање висине основице постављен је објективни критеријум—маса средстава која је у буџету аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе опредељена за плате, чиме се цео концепт усмерава на ове подсистеме да они својом организацијом посла и трошкова у погледу плата створе простор у маси средстава за плате у погледу повећања основице.

Предност новог концепта (исти коефицијенти, а основица према могућностима подсистема) је у томе што се на овај начин омогућава повећање ефикасности рада управе и располагања трошковима. Тај задатак „у рукама“ је саме јединице локалне самоуправе, као послодавца, а једино послодавац може да доноси одлуке које се односе на организацију посла и последично на трошкове по питању плата. Дакле, једино послодавац може да донесе одлуку о висини основице у складу са расположивим финансијским средствима и простором којим располаже.

Током трајања јавне расправе истакнута је и примедба у погледу регулисања увећане плате за руковођење, односно да је на овај начин извршено двоструко вредновање за службенике на положају. Наведена примедба није уважена из разлога што је чланом 25. став 1. Закона о систему плата запослених у јавном сектору предвиђено да државни службеници на положају, односно службеници на положају у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и функционери, немају право на увећање плате за руковођење. Имајући у виду да је на наведени начин системским законом регулисано ограничење права на увећање плате, а да је овај нацрт део исте правне целине и креће се у оквирима постављеним системским законом, норма члана 25. Закона о систему плата запослених у јавном сектору примењује се и за службенике на положају у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона

Како би се остварили разлози за доношење закона, мере које ће бити предузете јесу:

- доношење акта Владе којим ће бити извршено сврставање радних места намештеника у платне групе и платне разреде и одређивање почетног коефицијента радних места намештеника, а који ће садржати радна места намештеника, описе тих радних места и захтеве за њихово обављање. Доношење овог акта планирано је до почетка примене Закона;

- доношење акта Владе којим ће бити ближе регулисано право на накнаду трошкова за време проведено на службеном путу у земљи или иностранству, за смештај и исхрану током рада и боравка на терену и накнада трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада и доношење акта Владе којим ће бити ближе уређено право на отпремнину због одласка у пензију, отпремнину запосленом који је вишак запослених или отпремнину због престанка радног односа услед протекла рока у којем је запослени био нерепоредан. Доношење ових аката планирано је у року од шест месеци од ступања на снагу овог закона.