

I. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

1. Одређење проблема који закон треба да реши

Због великог броја основица и коефицијентата, као елемената за одређивање плате, који су утврђени великим бројем аката различите правне снаге постоји велика сложеност и нетранспарентност система којим се уређују плате и зараде у јавном сектору, што доводи до немогућности ефективног управљања системом. Према томе закон треба да реши неуправљивост, немогућност ефективне контроле, нетранспарентност и неправичност система плата у јавном сектору.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Акционим планом за спровођење 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 треба да 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; припрема и усвајање каталога радних места за све делове система јавне управе; припрема и доношење подзаконских аката (уредбе о коефицијентима).

Доношењем овог закона постижу се следећи конкретни циљеви:

Успостављање основа система плата у циљу утврђивања висине плате на јединствен и транспарентан начин.

Унапређење механизма контроле и транспарентности у начину уређивања и утврђивања висине плата.

Једноставније упоређивање плате у различитим деловима система и лакша контрола промена у појединачним подсистемима.

Утврђивањем јединствене основице законом о буџету и доношењем једног акта који ће садржати вредности коефицијената који ће бити додељени радним местима утврђеним Каталогом радних места и звања у јавном сектору, вредновањем на јединствен начин на основу заједничке Методологије, успоставиће се транспарентнији, упоредивији и контролисанији систем плата. У циљу упоредивости система прелазним одредбама се утврђује јединствана основица ради прерачуна постојећих коефицијената према датој јединственој основице како би се приликом доношења посебних прописа утврдила анализа ефеката на адекватан начин пошто расположиви подаци у овом тренутку нису „читљиви на први поглед” већ се посредно изводе.

3. Друга могућност за решавање проблема

Друга могућност је такође била нормативне природе у смислу доношења једног закона којим би се у целости уредило право запослених у јавном сектору на плату, накнаду плате, накнаду трошкова и других примања, без могућности уређивања ових права посебним прописима.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Задржавање status quo није била опција, с обзиром на садашње стање о овој области које је нетранспарентно, неуједначено, неправедно и неуправљиво.

Целовита реформа постојећег система плата идеално би се спровела доношењем јединственог закона којем би се у целости уредило право запослених у јавном сектору на плату, накнаду плате, накнаду трошкова и других примања, без могућности уређивања ових права посебним прописима.

Посматрајући међународна искуства, централизовани системи уређивања плата су се показали као неуспешни у пракси и услед своје ригидности брзо су доводили до дефрагментације система, а у одређеним случајевима просто се нису спроводили. Имајући у виду снажан отпор синдиката који се може очекивати као реакција на било какав вид реформе, ова опција свакако би изазвала највеће отпоре, будући да би изискивала уклапање потпуно различитих и тешко упоредивих професија у исте платне групе.

Предност доношења овог закона представља његова изводљивост имајући у виду веома кратке рокове за уређивање система постављене Програмом Владе. Будући да би оквирни закон било релативно једноставно израдити, он би могао да ступи на снагу без одложене примене. Такође, позитивну страну овог решења представља и чињеница да се не би „дирали” они делови система који су већ реформисани и уређени на транспарентан начин.

5. На кога ће и како ће утицати предложена решења

Овај закон ће утицати на запослене у јавном сектору (око 500.000 запослених), и то: државне службенике и намештенике у државним органима; професионалне припаднике Војске Србије и лица у радном односу на које се примењују прописи о професионалним припадницима Војске Србије; полицијске службенике и лица у радном односу у другим органима на које се примењују прописи о полицијским службеницима; службенике и намештенике у органима аутономне покрајине и јединици локалне самоуправе, као и лица у радном односу у органима и организацијама на које се сходно примењују прописи о запосленима у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе; лица у радном односу у другим органима и организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе а на које се примењују прописи о државним службеницима, односно прописи о радним односима у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе у складу са законом; лица у радном односу у јавним агенцијама и организацијама на које се примењују прописи о јавним агенцијама; лица у радном односу у јавним службама које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно из доприноса за обавезно социјално осигурање; лица у радном односу у организацијама обавезног социјалног осигурања; лица у радном односу у другим органима и организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, осим у јавним предузећима и привредним друштвима.

Предложена решења ће омогућити да се на правичнији начин вреднују радна места у целом јавном сектору, односно да се омогући правичније спровођене принципа једнака плата за рад једнаке вредности, што ће допринети да се смање високи расходи за запослене у јавној управи који су последица неадекватног система плата и награђивања запослених у јавном сектору који је често неправичан (лица са истим пословима у различитим деловима јавне

управе у одређеним случајевима примају вишеструко различите износе зарада), али и неефикасан (разлика у зарадама често не одражава на одговарајући начин разлику у сложености послова).

Пун ефекат закона произвешће се након доношења посебних прописа којима се уређује висина плата у складу са овим законом и применом Методологије.

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.

Могући трошкови се односе на јачање капацитета унутрашње организационе јединице Министарства државне управе и локалне самоуправе која се бави праћењем и унапређењем стања у систему плата запослених у јавном сектору у смислу усавршавања постојећих државних службеника, као и запошљавање нових.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Одабрана опција за решавање проблема која представља постепено уређивање система, омогућава да се контролише маса средстава за плате запослених у јавном сектору, односно да доношење овог прописа не доводи до увећања ове масе, а да се доношењем посебних прописа постепено прелази на примену у зависности од фискалне консолидације и могућности Буџета Републике.

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 систему плата запослених у јавном сектору која је спроведена у периоду од 21. октобра до 10. новембра 2015. године. Текст Нацрта закона представљен је на расправи организованој у Београду дана 28. октобра 2015. године у просторијама Палате „Србија”, расправи организованој у Новом Саду дана 2. новембра 2015. године у просторијама Скупштине Аутономне покрајине Војводине, расправи организованој у Нишу дана 4. новембра 2015. године у просторијама Скупштине Града Ниша и на расправи организованој у Крагујевцу дана 9. новембра 2015. године у просторијама Скупштине Града Крагујевца – Градска кућа. Учешће на јавној расправи узели су представници синдиката, запослени у установама јавних служби, представници државних органа и органа АП и ЈЛС, као и запослени у државним органима и органима АП и ЈЛС.

Дана 29. новембра 2015. године је на ванредној седници Социјално-економског савета РС представљен и разматран текст Нацрта закона и донет је закључак да се и представници СЕСа РС укључе у непосредан рад на овом

тексту.

Дана 10. новембра 2015. године одржан је састанак Економског кокуса у Дому Народне скупштине, у Београду на којем су представљене кључне одредбе Нацрта закона члановима Економског кокуса.

Такође, у организацији Синдиката управе Србије дана 29. новембра 2015. године, у просторијама Синдиката у Београду, одржана је расправа, а Синдикат медицинских сестара и техничара Србије је 12. новембра 2015. године, у просторијама Клиничко-болничког центра „Бежанијска коса” Београд, организовао је јавну трибину о Нацрту закона. На оба скупа присуствовали су представници Министарства државне управе и локалане самоуправе који су представили Нацрт закона.

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, на сајту Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом www.civilnodrustvo.gov.rs и на порталу е-управе. Предлози, сугестије, иницијативе и коментари учесника у јавној расправи прикупљани су електронским путем на адресу: reformauprave@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 систему плата запослених у јавном сектору”, као и на самим скуповима на којима је презентован текст Нацрта закона.

Најчешће примедбе на Нацрт закона које су изнете у току јавне расправе односиле су се на: обухват закона (највећи број учесника јавне расправе био је мишљења да би Нацрт закона требало да обухвати јавна предузећа, функционере и Војску Србије).

Истакнут је предлог да би основица требала да буде иста за све, односно да не би требало да буде различита за запослене у органима АП и ЈЛС.

Такође, значајан број учесника јавне расправе је изнео мишљење да би Нацрт закона требао да садржи и коефицијенте.

Једно од питања на које су указивали представници синдиката у свим јавним расправама је и питање колективног преговарања. Наиме, синдикати су изразили бојазан да се овим Нацртом закона ограничава институт колективног преговарања, односно да он није изричито наведен у Нацрту.

На јавним расправама истакнута су и питања као што су: накнаде плате, односно да основ за обрачунавање накнаде плате и даље буде просечна плата у претходних 12 месеци за јавне службе; да проценат накнаде плате због привремене спречености за рад (боловање) буде најмање 65%, а да се колективним уговорима преговара о висини накнаде; прерачунавање сати прековременог рада у слободне сате; укидање додатка за „минули рад”, начин регулисања регреса и топлог obroка.

Приликом разматрања прикупљених примедби у текст Нацрта закона унете су одредбе које директно упућују на колективно преговарање иако намера није била да се ограничи овај институт. Институт додатка за прековремени рад је дефинисан на начин како је ту указивано на јавној расправи, односно да запослени преваходно има право на додаток на плату по основу прековременог рада а изузетно, ако то запослени захтева и процес рада то омогућава може уместо додатка на плату да користи слободне сате. Право на регрес и топли оброк је регулисан тако што коефицијент садржи и додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора. Такође, вредновање „минулог рада” вршиће се кроз коефицијент запосленог као допринос запосленог квалитету и успешности обављања послова радног места.

Нису уважене примедбе да овим законом буду обухваћена јавна предузећа и функционери. Наиме, систем уређивања зарада у јавним предузећима, који је сада уређен Законом о раду, и који подлеже одговарајућој контроли од стране државе или АП или ЈЛС, концептуално не би требао да буде део закона којим се уређују плате у јавној управи. Ово пре свега из разлога што је нови систем плата запослених у јавној управи заснован на делатности и природи послова које пружа администрација или јавна служба и који је и до сада увек био уређиван посебним правилима. Плате запослених у јавним предузећима не би могле да буду уређене по истим критеријумима и методолошком приступу као у јавној управи, јер на зараде у јавним предузећима кључно утичу захтеви тржишта и профита, односно пословање које треба да опредељује запосленост, елементе зараде, додатке, увећање и сл. Различитост радноправног статуса и одговорности функционера утиче и на дефинисање плата за њихов рад, а тренутна неуређеност радноправног статуса функционера разлитих нивоа власти (сем правосуђа) захтева свеобухватно уређење овог дела јавног сектора, у ком контексту ће бити уређена и вредност њиховог рада. У том смислу се планира израда Закона о функционерима.

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:

- усвајање Каталога радних места и звања у јавном сектору (акт Владе), који представља класификацију радних места и звања, односно њихов попис и опис ради правичног вредновања послова који се обављају на тим радним местима;
- усвајање Методологије о примени мерила и критеријума за разврставање радних места у јавном сектору (акт Владе) којом ће се на јединствен начин вредновати сва радна места и звања у јавном сектору ради разврставања у платне групе и платне разреде;
- утврђивање једне и јединствене основице за обрачун и исплату плата у јавном сектору;
- доношење акта којим се утврђују коефицијенти платних група и платних разреда (акт Владе);
- доношење посебних прописа којима овај закон представља основу за утврђивање висине плата, накнаде плата, додатака, накнаде трошкова и других примања запослених по посебним подсистемима.

II. ПРЕГЛЕД ПОДЗАКОНСКИХ АКТА

1. Акт Владе којим се утврђују коефицијенти платних група и платних разреда (члан 8.)
2. Акт Владе којим се утврђују радна места запослених у јавном сектору, односно звања у којима се обављају послови радног места, ближи садржај (шифра; назив; захтевана стручна спрема, односно образовање у складу са законом и другим прописом; знања и радно искуство потребно за обављање послова и задатака радног места, односно стицање звања у складу са законом и другим прописом и општи/типични опис послова радног места), начин њиховог организовања и начин увођења и брисања или измене елемената радних места (Каталог радних места – члан 10.)

3. Акт Владе о примени мерила и критеријума за разврставање радних места у јавном сектору (Методологија члан 12.)