

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 овај закон би требало 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 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: 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, утврђивањем распона платних група и платних разреда, критеријума за вредновање и општих описа платних група, установљавањем Каталога радних места, звања и положаја, успоставиће се транспарентнији, упоредивији и контролисанији систем плата. У циљу упоредивости система прелазним одредбама се утврђује јединствена основица ради прерачуна постојећих коефицијентата према датој јединственој основици 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

Друге могућности су такође биле нормативне природе:

1) Централизован систем

Овај модел подразумева стварање ригидног јединственог система плата и зарада у целом систему јавног сектора, те утврђивање јединствених група и разреда са јединственом скалом/лествицом платних група и разреда за све запослене у јавном сектору. Такав систем подразумевао би доношење јединственог закона који би уредио сва права и обавезе за читав систем јавног сектора без утврђивања специфичности појединачних подсистема (нпр. државно-службеничког система, локалне самоуправе или јавних служби). У том смислу, овакав системски закон би непосредно регулисао плате у

свим подсистемима јавног сектора: државну управу, територијалну аутономију, локалну самоуправу, јавне службе, јавне агенције, јавне установе, итд.

Утврђивање јединствене скале/лествице платних група и разреда за цео јавни сектор подразумевало би разврставање свих послова у јавном сектору у одређене идентичне категорије.

Такође, ресорна министарства надлежна за поједине делове јавног сектора (нпр. МДУЛС за локалну самоуправу, Министарство просвете за систем просвете, итд.) требало би да правилницима пропишу каталоге послова у појединим деловима јавног сектора, како би се онемогућило стварање нових радних места која би била изван система и омогућавала додељивање неоправдано виших коефицијената чиме би се нарушило начело правичности и начело „иста плата за исти посао”.

2) Полу-централизован систем са јачим обликом централизације

Овај модел подразумева јединствено утврђивање начела и одређених заједничких елемената на којима се заснива систем плата у јавном сектору, што би се обезбедило доношењем јединственог закона за цео јавни сектор, али са препознавањем специфичности појединих делова јавног сектора унутар самог закона у оквиру посебних глава.

У том смислу, прецизно би се дефинисао обухват заједничког режима, начела за утврђивање плата у јавном сектору, основне дефиниције и појмове, а прописао би и јединствену основицу за цео систем јавног сектора. Такав јединствени закон би уредио већи део права и обавеза у погледу плата, али би у циљу уважавања специфичности појединих делова јавног сектора (нпр. јавне службе, државно-службенички систем, локална самоуправа, итд.) могао да садржи посебна поглавља која би уредила такве особености, али у оквиру јединствених начела задатих у заједничком делу закона.

Платне разлике код сличних послова могу легитимно одсликавати различита тржишта рада на којима се различити јавни сектори надмећу, као и потребу привлачења високо способних појединаца за специфичне послове. Закон би такође могао да пропише максимални распон коефицијената у сваком од подсистема јавног сектора, као и да пропише укупан број платних група и разреда, како би се у већој мери исконтролисала могућност одступања. Одредбе о броју платних група и разреда (а тиме и укупном броју коефицијената), начинима одређивања коефицијената, напредовање између платних разреда, и сл. такође би требало да буду садржане у закону.

Додатно, подзаконским актима односно уредбама Владе које би директно проистицале из закона би се за сваки подсистем јавног сектора (државна управа, територијална аутономија, локална самоуправа, просвета, здравство, МУП, оружане снаге, итд.) дефинисале платне лествице односно конкретни коефицијенти за платне разреде и групе. Том приликом би се водило рачуна о специфичностима сваког од подсистема јавног сектора.

Начини на које се разврставају радна места у одређене платне групе према одређеним критеријумима који би се такође утврдили самим законом (нпр. сложеност посла, одговорност у обављању посла, захтевност у комуникацији, итд.) уредили би се посебном Уредбом о разврставању радних места.

Такође, ресорна министарства надлежна за поједине делове јавног сектора (нпр. МДУЛС за локалну самоуправу, Министарство просвете за систем просвете, итд.) требало би да правилницима пропишу каталоге послова у појединим деловима јавног сектора, како би се онемогућило стварање нових радних места која би била изван система и омогућавала

додељивање неоправдано виших коефицијената чиме би се нарушило начело правичности и начело „иста плата за исти посао”.

Опција А - Уређивање платних лествица/скала самим Законом о платама

Као варијанта опције 2, могуће је да се све платне лествице са свим припадајућим коефицијентима уреде директно у Закону о платама уместо подзаконским актима. Овакво решење тренутно познаје Закон о платама државних службеника и намештеника. Такво решење би унело додатни елемент централизације у читав систем и отежало би честе измене уредби које би биле могуће услед притисака појединачних синдиката. Могућа је и комбинација ова два приступа у зависности од сложености система коефицијената у различитим деловима јавног сектора и очекиваних потреба за њиховим прилагођавањем.

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.

Узимајући у обзир комплексност тренутног система, свеобухватна реформа платног система и система оцењивања са циљем усклађивања плата и зарада у јединствени систем (као што је на пример систем за јавну управу у Немачкој), неће бити у потпуности изводљива у кратком року, а може изазвати и повећање трошкова, како се појединачни делови система стимулисали да уђу у нови систем. На пример, у скорашњем извештају Светске банке процењено је да би усклађивање особља у јавном сектору у јединствен систем коштало 0.35% БДП-а.

Са друге стране, недостаци опције 2, полу-централизован систем са јачим обликом централизације, налазе се у релативно лаким изменама платних лествица за појединачне подсистеме будући да су они уређени уредбама Владе. Овај недостатак нарочито се може испољити у условима недовољне или непостојеће политичке подршке за очувањем јединственог и иницијално уређеног система који би био успостављен.

Иако опција 2А има предности кроз теже измене појединачних лествица, она систем ипак чини ригиднијим и онемогућава подешавања система, нарочито у првим годинама примене, када се може показати да су одређене измене у неким од „секторских” уредби неопходна. Такође, ако би све платне лествице биле уређене законом, иницијатива за измену закона због потребе подешавања платне скале за један део система могла би да се протумачи као „позив” за измене у осталим деловима система.

Предност доношења Закона о систему плата са предложеним институтима (полу-централизован систем са јачим обликом децентрализације) представља 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 би довели у питање институционални и административни капацитети у току поступка. Наиме, приликом одређивања за овај приступ, узета је у обзир чињеница да је у низу покренутих реформских процеса (рационализација, секторске реформе, европске интеграције, итд.) капацитет институција за нови процес свеуобухватне реформе система плата, веома ограничен. Такође, позитивну страну овог решења представља и чињеница да се у првом тренутку не би „дирали” они делови система који су већ реформисани и уређени на транспарентан начин. Што се тиче социјалног дијалога омогућили би се конструктивни преговори са представницима синдиката приликом израде посебних закона, нарочито у поступку сврставања радних места у одговарајуће платне групе и платне разреде у оквиру матрице утврђене овим законом, а полазећи од критеријума за вредновање и описа платних група датих у овом закону, док би ближа мерила за примену критеријума и начин сврставања били утврђени у посебним законима, у зависности од специфичности послова који се обављају у појединим деловима јавног сектора. 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 расони у платним разредима, што омогућава лакше почетно разврставање радних места, односно увођење у систем, као и вредновања резултата рада.

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 основна плата за рад једнаке вредности, што ће допринети да се смање високи расходи за запослене у јавном сектору који су последица неадекватног система плата и награђивања запослених у јавном сектору који је често неправичан (лица са истим пословима у различитим деловима јавног сектора у одређеним случајевима примају вишеструко различите износе зарада), али и неефикасан (разлика у зарадама често не одражава на одговарајући начин разлику у сложености послова).

Имајући у виду да се овим законом утврђују критеријуми за вредновање и општи описи платних група од којих се полази у поступку сврставања радних места, звања и положаја у платне групе и платне разреде, као и распони платних група и платних разреда, то ће омогућити да се послови у јавном сектору адекватно вреднују, што ће допринети правичнијем спровођењу „једнака плата за рад једнаке вредности”. Сврставање у платне групе и почетне платне разреде вршиће се посебним законима.

Заокружен систем плата постићиће се доношењем посебних закона којима ће се уредити: сврставање радних места у платне групе и платне разреде; услови и околности под којима се остварује право на корективни коефицијент, као и висина корективног коефицијента који се остварује по основу сталних услова за обављање послова или других сталних околности које се јављају на пословима одговарајућег радног места а које нису узете у обзир при вредновању послова тог радног места; посебна увећања плате за поједине подсистеме јавног сектора; правила и критеријуми за напредовање и награђивање; задржавање затечене плате уз одређивање начина усаглашавања затечене плате са висином плате утврђене према новом систему, а које усаглашавање мора бити прилагођено могућностима буџета Републике. Овим законом уводи се и систем напредовања кроз платне разреде, односно отвара се могућност вредновања резултата рада на истом радном месту кроз платне разреде. С обзиром да у већем делу система не постоји „хоризонтално” напредовање, односно напредовање кроз платне разреде вредновањем резултата рада, то се не може очекивати да ће одмах доћи до примене оваквог напредовања јер је потребно време да се успостави овај механизам. Неопходно је да се посебним законима утврде критеријуми и мерила вредновања резултата рада, као и услови за напредовање.

Имајући у виду задржавање затеченог нивоа плата уз постепено прилагођавање новом систему „кретањем” кроз платне разреде омогућиће се прилагођавање новом систему на начин који ће омогућити поштовање фискалних правила и буџетских средстава.

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 финансијских могућности. Наиме, ступањем на снагу посебних прописа почиње примена и овог закона, с тим да ће се посебним законима прописати да запослени задржава затечену плату на радном месту на које је био распоређен, односно чије послове је обављао на дан почетка примене посебног закона, уз одређивања начина прилагођавања затечене плате висини плате коју би остварио применом одредаба овог и посебног закона. Начин прилагођавања морао би бити прилагођен буџетским ограничењима.

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 аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и запослени у државним органима и органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

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 локалне 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 електорнским 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 аутономне покрајине и јединици локлане самоуправе. 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 преговарање. 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 превасходно има право на додатак 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 на исти начин као и до сада у прописима о платама који се односе на јавни сектор, тако што коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора.

Нису уважене примедбе да овим законом буду обухваћена јавна предузећа. Наиме, систем уређивања зарада у јавним предузећима, који је сада уређен Законом о раду, и који подлеже одговарајућој контроли од стране државе или аутономне покрајине или јединице локлане самоуправе, концептуално не би требао да буде део закона којим се уређују плате у јавном сектору. Ово пре свега из разлога што је нови систем плата запослених у јавном сектору заснован на делатности и природи послова које пружа администрација или јавна служба и који је и до сада увек био уређиван посебним правилима. Зараде запослених у јавним предузећима не би могле да буду уређене по истим критеријумима и методолошком приступу као у јавном сектору, јер на зараде у јавним предузећима кључно утичу захтеви тржишта и профита, односно пословање које треба да одређује запосленост, елементе зараде, додатке, увећање и сл.

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:

- успостављање Општег каталога радних места, односно звања и положаја и функција у јавном сектору који сачињава министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе. Општи каталог се сачињава на основу: посебних каталога звања, положаја и функција (у Народној скупштини, служби председника Републике и Уставном суду, у судовима, у јавним тужилаштвима, у органима државне управе, у другим државним органима; у органима аутономне покрајине, у органима јединица локалне самоуправе; посебан каталог звања, положаја, односно чинова професионалних припадника Војске Србије и полицијских службеника и функција у Војсци Србије и Министарству унутрашњих послова) и акта Владе којим се утврђују радна места за запослене намештенике у државним органима и органима аутономне покрајине и јединици локалне самоуправе, лица у радном односу у јавним агенцијама и организацијама на које се примењују прописи о јавним агенцијама, лица у радном односу у јавним службама, лица у радном односу у организацијама обавезног социјалног осигурања и лица у радном односу у другим органима и организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе;
- доношење посебних закона којима овај закон представља основу за утврђивање висине плата, накнаде плата, увећања плате, накнаде трошкова и других примања запослених у јавним службама; државним органима и органима аутономне покрајине и јединици локалне самоуправе и јавним агенцијама и другим органима и организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе до 1. јануара 2017. године; усклађивање са одредбама овог закона којима се уређују плате и друга примања полицијских службеника, професионалних припадника Војске Србије и запослених у органима у чијем су делокругу безбедоносни и обавештајни послови, до 1. јануара 2018. године.

I. ПРЕГЛЕД ПОДЗАКОНСКИХ АКТА

Акт Владе којим се утврђују радна места запослених у јавном сектору, општи/типични описи послова тих радних места, као и захтеви за њихово обављање за: запослене намештенике у државним органима и органима аутономне покрајине и јединици локалне самоуправе; лица у радном односу у јавним агенцијама и организацијама на које се примењују прописи о јавним агенцијама; лица у радном односу у јавним службама; лица у радном односу у организацијама обавезног социјалног осигурања и лица у радном односу у другим органима и организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Рок за доношење овог акта је шест месеци од дана ступања на снагу Закона.