

# АНАЛИЗА ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ

## 1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Министарство унутрашњих послова је у претходном периоду спровело низ активности у оквиру реформског процеса Министарства, којим би се успоставили темељи за јединствен и функционалан систем рада и организације.

Први од значајних корака на овом путу било је усвајање Закона о полицији 2016. године, и његових измена марта месеца 2018. године. Закон о полицији препознао је и усвојио концепт раздвајања послова у Министарству, на полицијске и унутрашње послове и раздвајања запослених на полицијске и државне службенике. У јуну месецу 2018. године Влада је дала сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, којим се мења досадашњи концепт уређења, назива радних места, уводе се описи послова, врши се груписање сродних послова у фамилије и подфамилије послова а као саставни део Правилника донет је и Каталог назива и описа послова радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова као и Преглед назива и описа послова радних места државних службеника и намештеника у Министарству унутрашњих послова. Поред тога, припремљен је и донет низ подзаконских аката који ближе уређују компетенције, пријем у радни однос, оцењивање, интерне конкурсе, стручне испите и друго, у циљу успостављања система каријерног напредовања полицијских службеника. Законом о полицији и подзаконским актима донетим у складу са њим, желела се заштитити специфичност послова полицијских службеника и полицијске службе, чиме је уведен систем каријерног напредовања, изградњом професионалног и транспарентног система оцењивања, школовања, оспособљавања, усавршавања, здравствене и психолошке помоћи. Тиме се остварује стратешко опредељење МУП-а, да полицијска служба буде хијерархијска организација, утемељена на поменутом систему напредовања, чиме се омогућава њено приближавање савременим полицијским системима.

Пратећи наведене концепте, на темељима успостављеним Законом о полицији, потребно је прилагодити и систем плата којим би се на адекватан начин испратиле реформске активности и заокружио започет процес.

Радећи на претходним анализама управљања људским ресурсима у Министарству уочено је доста аномалија система које су се стварале деценијама уназад. Тако је уочено да у Министарству постоје радна места на којима се обављају сложени послови а која су мање плаћена од рада на радним местима са мањим степеном сложености. Такође, уочено је да је за поједине исте послове који се обављају на радним местима која носе различит или чак исти назив, прописана различита плата.

Сагласно наведеном, увођење новог система плата требало би да реши интерну неправедност и успостави систем у коме ће се за обављање истих послова добијати иста плата, као и да се успостави вредновање послова кроз објективне критеријуме базиране на описима послова.

Такође, један од уочених проблема које треба отклонити јесте фрагментираност коефицијената плате, с обзиром да постоји већи број посебних прописа који уређују посебне режиме плата за запослене у појединим министарствима, посебним организацијама, одређеним органима у саставу министарстава и самосталним и независним

телима. Ово нарочито имајући у виду примену Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције и Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, који предвиђају увећања плате за полицијске службенике који раде на овим пословима. Наиме, Министарство се у претходном периоду суочавало са судским споровима у вези са увећањима плате по наведеним посебним законима, будући да се није јасно могло утврдити да ли су полицијски службеници који раде на наведеним пословима добили припадајућа увећања кроз вредновање плате и одређене коефицијенте.

Даље, радна места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова не могу имати еквивалентна радна места у другим државним органима, нити их је могуће категорисати и вредновати истоветно као остатак система државне управе. Специфичности радно-правног статуса полицијских службеника у односу на државно службенички систем између осталог огледају се у посебности самих послова на пољу безбедности, јавног реда и мира, примене полицијских овлашћења као и чињенице да се низ других послова у Министарству обавља искључиво у функцији обављања полицијских послова. Из наведених разлога Министарство унутрашњих послова чини један сложен систем који захтева бројне специфичности у погледу организације рада и руковођења, напредовања у виши чин или звање, компетенција за извршавање задатака, посебне услове у којима се задаци извршавају и вредновања извршених задатака, а што није присутно у осталом делу јавног сектора.

Такође, каријерни систем напредовања у Министарству унутрашњих послова подразумева стицање наредног чина или звања како кроз исте и различите нивое руковођења, тако и у оквиру извршилачких радних места, као и напредовање на оперативни и непосредно виши ниво руковођења у стеченом чину или звању. За разлику од Закона о систему плата запослених у јавном сектору који предвиђа само хоризонтално напредовање у више платне разреде у оквиру исте платне групе, овај систем предвиђа другачија звања односно чинове за полицијске службенике и другачије уређен каријерни развој и каријерно напредовање полицијских службеника и препознаје хоризонтално и вертикално напредовање, које није компатибилно са напредовањем у остатку државне управе.

Из наведених разлога било је неопходно детаљније уредити систем плата полицијских службеника Законом о полицији како би се смањио простор за супсидијарну примену општих прописа, који су због изражених специфичности полицијских послова, и из разлога горе наведених, већим делом неприменљиви.

Закон о полицији је препознао и усвојио концепт раздвајања послова у Министарству, на полицијске и унутрашње послове и раздвајања запослених у Министарству на полицијске и државне службенике, а водећи рачуна о приоритетима очувања система безбедности, док су њихов положај и обим права која имају разрађени кроз одредбе Закона о полицији и подзаконских аката за његово спровођење. Осим тога, јасно је препозната различитост посла полицијских службеника у односу на државне службенике, што је допринело квалитетнијем дефинисању потреба специфичним за развој полицијске професије.

У том смислу, јављали су се проблеми када је било потребно, услед недовољно јасно уређеног система Законом о полицији, примењивати опште прописе на права полицијских службеника. Изменама и допунама Закона о полицији такође је предвиђено да државни службеници и намештеници у Министарству унутрашњих послова остварују

право на плату у складу са прописима којима се уређује плата, накнада плате, накнада трошкова и друга примања државних службеника и намештеника.

## **2. Циљеви који се доношењем закона постижу**

Пратећи концепте успостављене на темељима Закона о полицији, било је потребно прилагодити и систем плата којим би се на адекватан начин испратиле реформске активности и заокружио започет процес у Министарству.

Пре свега, у складу са горе исказаним проблемима, циљ је успостављање система који ће обезбедити исту плату за исти рад.

Такође, увођењем и препознавањем кључних критеријума за вредновање послова, који су базирани на описима послова, стварају се могућности за објективно сагледавање вредности одређеног радног места и на основу тога његово сврставање у одговарајуће платне групе и платне разреде. На тај начин избећи ће се ситуације да је плата одређеног радног места у једној организационој јединици виша од плате радног места у другој организационој јединици, а на ком се обављају знатно сложенији послови. Вредновањем послова кроз сложеност, одговорност, компетенције, самосталност у раду и пословну комуникацију, добиће се објективне вредности радних места између којих ће се успостављати одређене разлике применом додатног коефицијента.

Изменама Закона о полицији стварањем услова за утврђивање плата полицијских службеника по новом систему, омогући ће се и примена новог акта о систематизацији радних места у Министарству. На тај начин заживеће систем у коме су исти или слични послови груписани у фамилије послова, те ће се остварити циљ унификације и уједначавања назива радних места на којима се обављају исти или слични послови. У овом тренутку у Министарству постоји 12 563 појединачних радних места, а по утврђеном каталогу радних места који је саставни део акта о систематизацији, тај број сведен је на 1 840 појединачних радних места.

Следећи циљ коме се тежило израдом Нацрта закона јесте обезбеђивање веће правне сигурности и извесности за полицијске службенике по питању права у овако значајној области. Наиме, тренутно плате, разне накнаде и друга примања полицијских службеника претежно су уређени Правилником о платама запослених у Министарству унутрашњих послова – то подразумева и прописивање коефицијената, висине и услове под којима се остварују одређене накнаде и слично. Нацртом закона сада се целокупна структура плате уређује Законом, уз прецизно дефинисање коефицијената плате и њиховим описима, утврђују се јасни критеријуми за вредновање послова и прописују се све накнаде на које полицијски службеници могу да остваре право. На тај начин, уводи се потпуна правна сигурност у погледу структуре плате и других примања полицијских службеника, уз такође и већу правну извесност и за будући период имајући у виду да промена било ког дела система захтева измену Закона. Такође, висина коефицијената и други елементи од значаја за ову област утврђиваће се актом Владе.

Још један од циљева који се постиже овим изменама, а у директној је вези са претходном причом о коефицијентима, јесте и избегавање могућности да се иста увећања плате потражују по два различита основа. Наиме, изменама Закона о полицији у потпуности је уређено увећање плата полицијских службеника који су препознати у Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције и Закону о организацији и надлежности државних органа у поступку за

ратне злочине, који предвиђају увећања плате за полицијске службенике који раде на овим пословима. Нацртом закона јасно је утврђен коефицијент плате за горе наведене службенике у циљу увећања њихових плата, те се недвосмислено може утврдити да му је ово право признато кроз плату. У том смислу, било је потребно искључити примену одредаба предметних закона у делу који се бави платама полицијских службеника, како би се избегла двострука примена прописа односно увећање плате полицијског службеника за исту ствар, али по два различита основа. У претходном периоду ово питање било је препознато као проблематично и јављала су се различита тумачења судске праксе око тога да ли су увећања прописана посебним законом била обухваћена вредновањем послова и постојећим корективним коефицијентима, или се полицијском службенику и поред тога признаје право на увећање плате по посебним прописима. Имајући то у виду, било је неопходно јасно исказати коефицијент који приказује предметно увећање плате. Ово ће допринети значајно и смањењу судских трошкова које је у претходном периоду Министарство исплаћивало.

Имајући у виду описане реформске процесе у Министарству који су праћени и новим системом плата, један од циљева овог Нацрта јесте и заштита запослених полицијских службеника, а што је у складу и са системом државне управе у целини, на начин да задрже плате на радним местима на којима су до сада били распоређени. У том циљу Нацрт закона уводи појам „обрачунске методе за усклађивање“, која ће омогућити постепено усаглашавање затечених плата полицијских службеника са платама које су извредноване применом новог система. На тај начин, никоме неће бити умањена плата чак и када је нова вреднована плата нижа од постојеће затечене плате на одређеном радном месту. Даље усклађивање затечене и вредноване плате вршиће се у складу са средствима обезбеђеним за увећање плата у Министарству унутрашњих послова. Сви полицијски службеници ће добијати одређени проценат увећања, али већи проценат добија полицијски службеник који треба да достигне новоутврђену вишу плату. Кроз различит проценат увећања постиже се усклађивање које ће трајати одређени временски период у зависности од одређених средстава.

На крају, још један циљ који ће се овим нацртом постићи јесте и раздвајање полицијских и државних службеника и намештеника, у погледу предметних права. Нови систем плата односи се на полицијске службенике изражавајући специфичности њиховог положаја, док се на државне службенике и намештенике примењује општи државно-службенички систем.

### **3. Друге могућности за решење проблема**

Не постоје друге могућности за решавање проблема и остварење наведених циљева имајући у виду значај материје која је предмет уређења Нацрта закона, као и то да се одређени циљеви могу постићи само законским регулисањем јер се права и обавезе могу установљавати само законом.

### **4. Зашто је доношење новог закона најбоље решење проблема**

Ова питања не могу бити уређивана на неки други начин. Управо је реч о законом прописаним правима и обавезама запослених у Министарству унутрашњих послова, а таква материја, од почетка до краја, мора бити уређена законом, као највишим правним актом.

## **5. На кога и како ће утицати предложена решења**

Решења предложена овим законом утицаће на полицијске службенике запослене у Министарству унутрашњих послова и њихова права из радног односа, што је око 40.000 запослених.

## **6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)**

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

Доношење измена и допуна Закона о полицији неће имати ефекте на повећање трошкова за плате запослених у овом делу јавног сектора током 2018. године, имајући у виду да се обрачун и исплата плата по одредбама овог закона врши почевши од плате остварене за јануар 2019. године. Законом је предвиђено привремено задржавање затечене плате, све док обрачунском методом за усклађивање износ затечене основне плате не изједначи са износом утврђене основне плате у систему вредновања полицијских послова за то радно место.

Утврђивање права на корективни коефицијент због утицаја тржишта на одлив кадрова или задржавање стручних кадрова условљено је обезбеђеним буџетским средствима за ове намене. Имајући у виду да се прописује могућност за увођење ове корекције коефицијента, уз кумулативну испуњеност услова прописаних законом, као и да остваривање овог права зависи од расположивих могућности буџета Републике Србије, финансијски ефекти остваривања овог права детаљно ће бити разматрани приликом доношења буџета Републике Србије за одговарајућу буџетску годину.

Примена одредаба овог закона које се односе на право на плату, накнаду плате, увећану плату, накнаду трошкова и друга примања полицијских службеника зависиће од висине основице која је директно условљена финансијским средствима предвиђеним за ове намене у републичком буџету.

Додатно, средства за плате, накнаде плате, увећану плату, накнаду трошкова и друга примања запослених обезбеђују се у буџету Републике Србије у складу са буџетским ограничењима за текућу и наредне две буџетске године. На описани начин омогућава се стварање предуслова за одрживи економски развој кроз одговорно финансијско пословање и спречавање буџетског дефицита.

## **7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове**

У складу са образложеним одговором на питање под редним бројем 6. ове анализе, указујемо да примена овог прописа неће имати ефекат на повећање трошкова у погледу издвајања за плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника у 2018. години. Такође, средства за ове намене морају се кретати у оквиру буџетског ограничења за текућу и наредне две буџетске године. Када су у питању корективни коефицијенти за које је у буџету Републике Србије потребно обезбедити додатна финансијска средства, напомињемо, а у складу са одговором на питање под редним бројем 6, да се овим законом даје само могућност за увођење ове корекције коефицијента, а остваривање овог права зависиће од расположивих могућности буџета Републике Србије,

које ће се детаљно разматрати приликом доношења буџета Републике Србије за сваку буџетску годину, односно приликом доношења посебног прописа. С тим у вези, и квалитативна анализа ефеката у односу на пројектоване трошкове биће спроведена приликом доношења ових прописа.

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

Овим законом не регулишу се области које би имале утицај на економска кретања у Републици Србији, те као такав неће стимулисати појаву нових тржишних субјеката и утицати на тржишну конкуренцију.

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

Током припремања Закона о изменама и допунама Закона о полицији није спроведена јавна расправа имајући у виду да материја његовог уређења није од значаја за ширу јавност, већ само запослене у Министарству.

Како се наведеним изменама уређује систем плата, структура плата и методе усклађивања затечених плата са новоутврђеним платама које су утврђене новим системом вредновања посла и како се исте односе на запослене у Министарству унутрашњих послова, о наведеном су одржане презентације и представљање новог система плата за све руководиоце различитих нивоа, са територије читаве Републике Србије, који имају обавезу даљег упознавања запослених са новим системом. Такође, одржане су презентације и извршене консултације са представницима два репрезентативна синдиката у Министарству, као и са представницима више десетина нерепрезентативних синдиката који делују у МУП-у. На тај начин, сви заинтересовани имали су прилику да се упознају са Нацртом, и изнесу своје ставове по том питању.

### **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 се уредити ближе дефинисање критеријума за вредновање послова, општи описи платних група и ближе разврставање радних места у платне групе и платне разреде из члана 185, висина коефицијената и подкоефицијената, као и корективни коефицијент специфичности посла из члана 185а, и начин примене обрачунске методе из члана 187б овог закона;
- доношење акта Владе којим ће се уредити 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. Доношење овог акта планирано је до почетка примене Закона;
- доношење акта министра којим ће се уредити еквивалентна радна места;

- доношење акта министра којим ће се уредити специфична подручја и специфичне безбедносно-полицијски послови.
- Министарство је већ своје софтверско решење за кадровску евиденцију и обрачун плата прилагодило структури плате која је уређена Нацртом закона