



**Република Србија**  
**Републички секретаријат за**  
**јавне политике**

Број: 011-00-000245/2015-02  
12.01.2016. године  
Влајковићева 10  
Београд

**МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

**Б Е О Г Р А Д**  
**Бирчанинова 6**

**Предмет:** Мишљење на **Нацрт закона о систему плата запослених у јавном сектору**, који је Републичком секретаријату за јавне политике достављен дана 29.12.2015. године, актом број: 011-00-00499/2015-04 од 23.12.2015 године.

Сходно чл. 39а, 40. и 46. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), а у складу са чланом 33. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 44/14, 54/15 и 96/15 - др. закон), даје се:

**Мишљење**

Нацрт закона о систему плата запослених у јавном сектору **садржи делимичну Анализу ефеката закона.**

**Образложење**

Министарство државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: предлагач) доставило је Републичком секретаријату за јавне политике (у даљем тексту: Секретаријат) Нацрт закона о систему плата запослених у јавном сектору (у даљем тексту: Нацрт закона) са Анализом ефеката закона, ради давања мишљења.

У Анализи ефеката закона, предлагач је формално доставио одговоре на сва питања регулисана чланом 40. Пословника Владе, међутим одговори на питања су генерално могли да буду детаљније образложени, имајући у виду значај Закона, његов **системски карактер** и предложене новине.

Секретаријат истиче да је току поступка израде Анализе ефеката закона обавио консултације са предлагачем и да је с тим у вези предлагач усвојио поједине примедбе и сугестије.

На питање које тиче одређивања *Проблема који закон треба да реши*, предлагач је навео да због великог броја основица и коефицијената, као елемената за одређивање плата који су утврђени великим бројем аката различите правне снаге, постоји велика сложеност и нетранспарентност система плата у јавном сектору.

Истичемо да је предлагач требало да пружи **детаљнији приказ постојећег стања у овој области**, на тај начин што ће навести јасне **квантитативне** (распон

висине основица и коефицијената и др.) и **квалитативне податке** (анализа правног оквира којим је уређен систем плата у јавном сектору и др.) **о постојању, природи и величини уоченог проблема** у пракси примене прописа, као и да идентификује одговарајуће **узроке и последице** проблема, који предложени закон треба да реши.

На питање *Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема*, предлагач је навео да је посматрајући међународна искуства уочио да су се централизовани системи уређивања плата показали као неуспешни у пракси.

Секретаријат истиче да је као одговор на ово питање потребно детаљно образложити сваку од разматраних опција (кроз истицање њихових предности и мана), затим **упоредити опције** и аргументовати зашто предлагач сматра да је предложена опција (опција постепеног уређивања система плата) најбоље могуће решење у односу на друге опције, уз детаљнији преглед међународног искуства у овој области укључујући и државе у региону.

На питање *На кога ће и како највероватније утицати ремења у Закону*, предлагач је навео субјекте реулације на које ће предложена решења директно утицати и навео да ће предложена решења омогућити да се на правичнији начин вреднују радна места у целом јавном сектору, што ће допринети смањењу високих расхода за запослене у јавном сектору који су последица неадекватног система плата и награђивања запослених.

Секретаријат истиче да је анализом **кључних законских решења** (чл. 6-12. Нацрта закона), потребно показати на који начин ће предложене одредбе омогућити да се **на правичнији начин вреднују радна места, награђују запослени, врши ефикасна контрола зарада и смање расходи у јавном сектору.**

Нарочито скрећемо пажњу предлагачу да детаљно анализира, образложи и упореди могућности за увећање зараде кроз прописивање **корективног коефицијента** (члан 9. Нацрта закона) и кроз могућност увећања плате посебним законом по основу специфичних услова рада или других околности под којима се послови обављају **повремено**, а које нису узете у обзир при вредновању послова радног места, односно при утврђивању корективног коефицијента (члан 18. став 3. Нацрта закона).

На питање *Које трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима*, предлагач је навео да доношење Закона неће створити нове трошкове грађанима и привреди. Међутим навео је и да су могући нови трошкови који ће се настати као последица јачања капацитета унутрашње организационе јединице Министарства државне управе и локалне самоуправе која ће се бавити праћењем и унапређењем стања у систему плата запослених у јавном сектору, у смислу усавршавања постојећих и запошљавања будућих службеника. С тим у вези, навео је квантитативне податке о томе у Образложењу закона у оквиру процене финансијских средстава потребних за спровођење закона.

Секретаријат скреће пажњу предлагачу да је у оквиру одговора на ово питање, потребно конкретном анализом законских решења, где год је то могуће (на пример члан 8. став 3. Нацрта закона којим се дефинише увећање зараде по основу минулог рада заспосленог) на транспарентан начин поткрепити горенавене тврдње, како би се јасно увидело да ли ће се предложеним законским решењима створити нови трошкови за буџет (индиректно за грађане и привреду) **или ће доћи до одређених уштеда и у ком очекиваном износу.**

На питање *Да ли су позитивне последице доношења Закона такве да оправдавају трошкове које ће он проузроковати*, предлагач је навео да предложена

регулаторна опција за решавање проблема представља постепено уређивање система и да се на овај начин омогућава ефективна контрола средстава за плате запослених у јавном сектору. Такође је навео и да примена закона неће створити додатне трошкове за буџет, као и да ће се доношењем посебних прописа заокружити законска регулатива у овој области, у зависности од фискалне консолидације и могућности буџета Републике Србије.

Секретаријат наводи да је након идентификације трошкова, потребно извршити идентификацију и анализу (директних и индиректних) користи које ће имати субјекти регулације од примене нових законских решења и представити их на што објективнији начин.

Да би се то постигло, неопходно је квантификовати користи и новчано их изразити, где год је то могуће. Ако то није могуће, ове користи је потребно квалитативно анализирати.

Потом је неопходно спровести и представити анализу која показује однос очекиваних трошкова и очекиваних користи од примене новопредложених решења.

Након поређења трошкова и користи, потребно је дати оцену да ли су укупне користи (односно очекивани позитивни ефекти) такви да оправдавају укупне трошкове (односно очекиване негативне ефекте) које ће примена нових предложених решења створити у пракси.

Подсећемо и да анализа разматраних опција (кључних решења) треба да буде представљена у оквиру одговора на питање *Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема*, како би се уредило зашто је предложена опција најбоља од свих које је предлагач разматрао.

На питање *Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону*, предлагач је навео програм јавне расправе и податке о обављеним консултацијама. С тим у вези навео је и најзначајније примедбе и сугестије заинтересованих страна које су добијене током јавне расправе.

Сугеришемо предлагачу да детаљније образложи и јасно маркира које примедбе и сугестије заинтересованих страна нису усвојене и из **којих разлога**, имајући у виду значај законске материје и проблеме уочене у пракси, као и изнете **примедбе и сугестије на текст Нацрта закона** поводом јавне расправе.

Одговор на ово питање може да садржи и опис проблема и препрека са којима се предлагач суочавао током консултација, односно јавне расправе, уколико их је било.

На питање *Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*, предлагач је навео подзаконске акте које на основу Закона потребно донети, али није навео у којем року ће бити донети.

Потребно је навести и образложити капацитете за спровођење предложених решења, и предочити план активности и мера за спровођење законских решења, нарочито укључујући следеће мере и активности:

- **регулаторне**: да ли је као последица доношења овог (кровног) закона (осим подзаконских аката) потребно донети и/или мењати и **друге законе** који су неопходни за пуну примену предложеног закона и ком року је неопходно донети те законе (и подзаконске акте);
- **институционално управљачке**, који органи и организације су надлежни за спровођење закона; какви су њихови финансијски, техничко-технолошки, организациони и кадровски капацитети за спровођење новопредложених решења (укључујући и капацитете надлежног министарства, али и других органа државне управе; на који начин ће се успоставити међуинституционална

сарадња између органа и организација надлежних за спровођење нових предложених решења; да ли је неопходно основати нову, односно укинути постојећу институцију, мењати организациону структуру постојећих органа и организација, мењати број запослених у њима и друго;

- као и све **остале мере и активности** које имају за циљ пуну примену законских решења и система контроле примене (на пример техничко-технолошке мере), што треба да укључи и **мере за праћење остваривања зацртаних циљева (тј. за спровођење *ex-post* анализе)**.

Имајући у виду све наведено, Републички секретаријат за јавне политике је мишљења да **Нацрт закона о систему плата запослених у јавном сектору садржи делимичну Анализу ефеката закона.**

В.Д. ЗАМЕНИКА ДИРЕКТОРА  
Бојана Тошић

