

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 97. тачка 17) Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06) према којем Република Србија уређује и обезбеђује друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом, а у вези са чланом 60. став 4. Устава Републике Србије према којем свако има право на правичну накнаду за рад.

II. ПРАВНИ ОСНОВ

Правни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 10. став 1. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15 и 54/15) у складу са којим Министарство државне управе и локалне самоуправе обавља послове државне управе који се односе на систем плата у државним органима, јавним агенцијама, јавним службама и у јединици локалне самоуправе и аутономне покрајине.

III. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Плате и зараде запослених у појединим деловима јавног сектора тренутно су уређене читавим низом законских и подзаконских аката или општим актима послодаваца. Већи број посебних закона уређује посебне режиме плата и зарада за одређене органе и институције, почевши од запослених у појединим министарствима која су издвојена из општег режима плата државних службеника и намештеника, преко појединих посебних организација, одређених органа у саставу министарстава и самосталних и независних тела, као и запослених у јавним службама и органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе. Поред тога, плате запослених у јавним агенцијама и појединим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе уређују се, у складу са општим прописима о раду, општим актима саме организације. Бројност прописа којима се уређују плате и друга примања запослених у јавном сектору, довела је до неуједначености у правима, услед методолошки неуједначеног приступа начину одређивања плата запослених у јавном сектору.

Поред тога, други недостаци досадашњег система плата и зарада у јавном сектору, услед великог броја прописа који уређују ову област, су и неуправљивост, немогућност ефективне контроле, нетранспарентност и неправичност укупног система. Основица за обрачун и исплату зарада није јединствена, већ у целокупном систему егзистира преко 10 различитих основица, које у великој мери варирају у погледу износа (однос између најниже и највише је чак 1:19). Већина основица се утврђује закључком Владе, док се основица за плате државних службеника и намештеника утврђује законом о буџету РС за сваку буџетску годину (члан 8. Закона о платама државних службеника и намештеника). За локалну самоуправу постоје три различите основице, при чему је највиша готово пет пута већа од најниже. Посебним закључком Владе за јавне службе (укључујући све нивое образовања, центре за социјални рад, остале јавне службе на републичком и локалном нивоу, установе културе, стручне службе организација обавезног социјалног осигурања, где је укључен и читав сектор здравства) је утврђено чак пет различитих основица.

Законом о платама државних службеника и намештеника уређују се плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника. Основна плата, према овом закону, одређује се множењем основице за обрачун и исплату плата, која се утврђује за сваку буџетску годину у Закону у буџету са коефицијентом који је прописан за сваку платну групу, односно платни разред. Државни службеници су класификовани у 13 платних група. Државни службеници на положају се сврставају у првих пет платних група. Са друге стране, извршилачка радна места се сврставају у преосталих осам платних група с тим што је свака платна група подељена на осам платних разреда. На тај начин се предвиђа могућност да службеник на истој позицији у оквиру истог органа или у различитим државним органима имају различите накнаде за рад. Поред основне плате, Закон о платама државних службеника и намештеника детаљно уређује питање додатка на основну плату, право на накнаду плате, као и право на накнаду трошкова и друга примања.

Осим плата и накнада државних службеника, поменути Закон уређује и питање плата намештеника. Основна плата намештеника се одређује на исти начин као плата државних службеника. За намештенике се утврђује шест платних група према којима се утврђују коефицијенти за обрачун плата. Позитивна одредба Закона се тиче права намештеника на додатак за остварене резултате рада за остварене натпросечне резултате по обиму и квалитету рада. Основица за обрачун и исплату плата државних службеника и намештеника тренутно износи 17.101,29 динара, а распон коефицијената је 1:9.

Законом о платама у државним органима и јавним службама уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених лица у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе; запослених у јавним службама које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе; запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање и запослених у организацијама обавезног социјалног осигурања. Слично као према Закону о платама државних службеника и намештеника, према овом Закону плата се утврђује помоћу основице за обрачун плата и коефицијента, као и додатка на плату. Основна плата чини производ основице и коефицијента. Додатно, за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање предвиђа се и део плате по основу радног учинка (јавне службе у области здравства). Коефицијент се одређује према сложености послова, одговорности, услова рада и стручне спреме.

Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима примењује се на запослене у органима јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине. 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 16,40 у органима територијалне аутономије и органима града Београда; 1,00 до 12,30 у органима градова; 0,53 до 8,20.

Основица за обрачун и исплату плата запослених у органима јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине је 2.278,66 динара.

Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, коју је Влада донела на основу Закона о платама у државним органима и јавним службама, обухвата већи део јавног сектора. Уредбом је утврђено око 500 коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у систему образовања, култури, социјалној заштити, здравственим установама, стручним службама одређених завода и

организација обавезног социјалног осигурања итд. Распон основних коефицијента је између 5,63-30,36. Додатно, Уредбом се одређују услови и правила за увећавање утврђених коефицијената, те тако постоји и додатних 176 увећања коефицијената на основу 15 различитих услова увећања. Увећање основних коефицијената може бити процентуално (од 2% до 30%), или увећање за одређену вредност од 0,30 до 4,50.

Основицу, као други чинилац за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама утврђује Влада закључком, тако да за јавне службе постоје четири различите основице, и то за: предшколско и основно и средње образовање - 2.462,95 динара; високо образовање и студентски стандард – 2.415,59 динара; здравствену и социјалну заштиту – 2.439,27 динара; установе културе – 2.392,81 динар.

Овај број основица додатно увећавају основице за организације обавезног социјалног осигурања и Централни регистар обавезног социјалног осигурања, које поред распона коефицијената имају и три врсте основица које се везују за групе послова које су наведене у Уредби, па се тако у: првој групи послова налазе радна места директора и заменика директора организације за обавезно социјално осигурање – основица 3.596,17 динара; другој групи послова се налазе радна места директора покрајинске организације обавезног социјалног осигурања, директора сектора у Дирекцији, директори филијала, помоћници директора и сл. – основица 3.411,09 динара; трећој групи послова налазе се извршилачка радна места и радна места руководиоца мањих унутрашњих јединица – основица 2.368,22 динара.

Као трећи део за одређење плате у јавним службама постоји додатак на плату. Закон детаљно уређује питања минулог рада, прековременог рада, рада на дан празника, теренског додатка и рада ноћу. Поред наведених додатака на плату прописано је и увећање плате за јавне службе које остваре приходе, који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и уредбом којом су утврђени коефицијенти до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом, а у високом образовању и здравству-без ограничења.

Поред ових јавних служби које су дефинисане према областима делатности и организација обавезног социјалног осигурања, у Уредби су побројане и поједине установе за које су изказани њихови коефицијенти који се налазе у оквиру већ поменутог распона 5,63-30,36. Неке од тих установа су: Информационо-комуникациона установа „Академска мрежа Републике Србије – АМРЕС”, Завод за спорт и медицину спорта Републике Србије и Покрајински завод за спорт и медицину спорт, Антидопинг агенција Републике Србије, заводи за социјалну заштиту основани у складу са Законом о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана, заводи основани у складу са Законом о основама система образовања и васпитања, Фонд солидарности. Основица за обрачун и исплату плата за ове установе је 2.368,22 динара.

Поред установа које су побројане у Уредби постоје и установе које нису обухваћене Уредбом, које своје зараде уређују у складу са Законом о раду, односно општим актима послодавца и уговором о раду. Неке од ових установа су Институт за стандардизацију, Завод за заштиту природе (републички и покрајински).

Закон о раду представља основни акт којим се у Републици Србији уређују права, обавезе и одговорности из радног односа. Права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и посебним законом, у складу са ратификованим међународним документима, колективним уговором и уговором о раду, као и правилником о раду, односно уговором о раду - само када је то овим законом одређено.

Одредбе Закона о раду се примењују и на запослене у јавном сектору односно у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама осим у случајевима у којима законом није другачије одређено. Експлицитна примена Закона о раду, без постојања посебног и уређенијег система, предвиђена је за јавне агенције, и то самим Законом о јавним агенцијама.

У Закону о раду је као једно од основних права запослених наведено право на одговарајућу зараду односно једна од основних обавеза послодавца је 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 наводи се да се запосленима гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца. Додатно, у члану 106. Закона о раду се као део зараде поред основне зараде наводи 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. Овим одредбама Закона о раду се омогућава да се квалитетан рад и висок ниво одговорности према радним обавезама додатно награде чиме се подстиче конкурентност и квалитет рада генерално, слично одредбама из Закона о платама државних службеника и намештеника. Осим зарада и питања зарада за обављени рад и време проведено на раду, Закон о раду у овом делу уређује и минималну зараду, накнаду зараде, накнаду трошкова, друга примања, обрачун зараде и накнаде зараде, евиденцију зараде и накнаде зараде и заштита зараде и накнаде зараде.

Закон о раду у контексту обрачуна и исплате плата и зарада је поставио у основи правичан једнак систем, а истовремено предвидео систем награда у складу са учинком.

Такође, плате се уређују и другим посебним законима. Министарство унутрашњих послова има издвојен режим плата на основу Закона о полицији, који предвиђа да Министар уређује систем коефицијената за све полицијске службенике (у овај термин улазе како службеници у Министарству тако и униформисана полиција). Овај правилник је означен као поверљив документ. Основицу утврђује Влада закључком и која износи 24.128,87 динара.

Сличан режим имају и запослени за које су плате регулисане Законом о војсци Републике Србије. Одређени специфични органи везани за Министарство одбране, попут Војнобезбедносне агенције (ВБА) и Војнообавештајне агенције (ВОА) које су органи управе у саставу Министарства, имају посебан режим плата. Наиме, иако се на припаднике ВБА и ВОА примењују прописи којима се уређује војска Србије и прописи о државним службеницима и намештеницима, предвиђен је додатни коефицијент на плату у висини одређеној прописом који доноси министар одбране. Основица за обрачун професионалних припадника Војске Србије је 24.128,87 динара.

Постоје и други органи у саставу министарстава, као и посебне организације које су посебним законима „добиле” издвојен режим плата у односу на остатак система државне управе. Такав је случај Пореске управе чији систем коефицијената прописује министар финансија на основу Закона о пореском поступку и пореској администрацији (основица је иста као за државне службенике). Распон основних коефицијената за извршилачка радна места у Пореској управи су 1,40-4,02, док је распон додатних коефицијената којим се увећавају основни коефицијенти 0,13 – 1,23. Безбедносно-информативна агенција, која је посебна организација, има режим плата уређен Законом о Безбедносно-информативној агенцији. Основицу за утврђивање плата припадницима Безбедносно-информативне агенције утврђује Влада закључком који по природи није јавни документ, односно не објављује се у јавним гласилима, али је ипак доступан

(основица 1.542,47 динара). Са друге стране, висина коефицијента који се користе за израчунавање плата припадника БИА није доступна јавности. Законом о Државној ревизорској институцији прописано је да се на лица са звањем овлашћеног државног ревизора и са звањем државног ревизора, као и лица која раде у служби институције примењује режим плата државних службеника и намештеника, с тим што овај закон омогућава да се све плате увећају још за 30% на основу посебних сложености у раду институције. У Министарству спољних послова, такође, постоји посебан режим плата због државних службеника који раде на дипломатско конзуларним пословима (дипломате) и постојања дипломатско конзуларних звања. Наиме, Законом о спољним пословима је прописано да се на радне односе у Министарству спољних послова примењују одредбе закона и других подзаконских аката којима се уређују права и дужности функционера, права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника, ако овим законом није другачије одређено (члан 31); да статус запослених, између осталих, имају државни службеници на дипломатско конзуларним пословима (дипломате). Законом о спољним пословима прописана су звања дипломата и услови за стицање звања. Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у Министарству спољних послова прописано је да се дипломатско радно место може разврстати у два или три дипломатска звања у којима се, по општеприхваћеној дипломатској пракси, врше послови и задаци једнаког степена сложености, самосталности у раду, одговорности, пословној комуникацији и компетентности. Чланом 52. став 2. Закона о спољним пословима прописано је да коефицијенте за обрачун и исплату плата дипломата, на предлог министра, прописује Влада.

Фрагментација прописа је допринела проблему управљивости система плата и зарада, с обзиром да је за сваку групу запослених у јавном сектору омогућено да се врше промене у законима и другим актима који се на ту групу односе, са циљем промене, по правилу подизања нивоа плата и додатних накнада, без сагледавања истих потреба за променама других категорије запослених. Структурне слабости у систему плата и контроле резултирале су прегломазним системом са преко 2200 радних места, 70 различитих основа за накнаду, преко 10 различитих основица, преко 900 коефицијената, великим бројем закона и подзаконских аката који регулишу нивое плата у 11000 буџетских институција. Прописи у појединачним деловима система су увођени и мењани парцијално и некоординирано, што је временом изазвало раст укупног фонда плата и зарада.

Као последица, дошло се до система који у себи садржи различите неуједначености и неправедности. Једна од њих јесте и та да запослени са високом стручном спремом који обављају веома сложене послове у неким деловима јавног сектора имају ниже плате од запослених са средњом стручном спремом који обављају далеко мање сложене послове у другим деловима јавног сектора. Такође, послови исте сложености или чак истоветни послови у различитим деловима јавног сектора плаћени су различито, а те разлике су у неким случајевима многоструке. Овај проблем нарочито је изражен код заједничких/генеричких послова, који су најлакше упоредиви (осим када се обављају у веома различитим условима).

Због свега наведеног, разлози за доношење Закона о систему плата запослених у јавном сектору јесу: 1) успостављање система плата који ће поставити начела и принципе за утврђивање висине плате и других примања на јединствен и транспарентан начин за све запослене у јавном сектору; 2) прецизно дефинисање обухвата система, начина утврђивања плата, основних дефиниција и појмова; 3) успостављање каталога

радних места, односно звања и положаја и функција у јавном сектору у виду пописа а у циљу праћења радних места, звања и положаја и послова који се на њима обављају; 4) утврђивање критеријума за вредновање послова који се обављају на одговарајућем радном месту, односно у одговарајућем завању или на положају и општих описа платних група, при чему се радна места, односно звања и положаји на којима се обављају послови исте или сличне сложености, за чије обављање се захтева иста самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација и компетентност, сврставају у исту платну групу.

Како би се обезбедила максимална транспарентност и упоредивост плата запослених у јавном сектору предвиђен је прелазак на систем јединствене основице за обрачун и исплату плата. На тај начин ће се једноставније упоређивати плате у различитим деловима система и биће лакше контролисати промене у појединачним подсистемима.

Први корак након доношења закона јесте прерачунавање коефицијената на јединствену основицу, што ће допринети већој транспарентности и упоредивости. Тако ће постојати једна основица и један распон коефицијената који кореспондира једној основици чиме ће бити обезбеђен веома висок ниво транспарентности.

Поред јединствене основице, овим законом се успостављају распони платних група и платних разреда, критеријуми за вредновање послова и општи описи платних група на основу којих ће се вршити сврставање радних места, звања и положаја у одговарајућу платну групу и платни разред. Сврставање ће се вршити посебним законом којима ће се уредити висина основне плате за одређено радно место, односно звање и положај.

Доношењем овог закона омогућиће се и даље самосталност и флексибилност у утврђивању платне структуре ради препознавања специфичности одређеног подсистема (здравство, просвета, државни органи) али у оквиру параметара који су постављени системским законом. Овај закон прописује могућност да се посебним законима утврде корективни коефицијенти који се остварују по основу сталних услова за обављање послова или других сталних околности које се јављају на пословима одговарајућег радног места, који нису узете у обзир при сврставању у платне групе и платне разреде.

Доношењем посебних прописа, којим се уређују плате и друга 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 и јединица локалне самоуправе), и усклађивањем прописа, којим се уређују плате и друга примања полицијских службеника, професионалних припадника Војске Србије и запослених у органима у чијем су делокругу безбедоносни и обавештајни послови, са овим законом омогућиће, флексибилност система како би се изразиле поједине специфичности сваког од подсистема, што цео систем чини мање ригидним.

Овим законом су утврђена општа увећања плате и њихова висина, док ће се посебним законима моћи утврдити друга увећања плате који могу бити оправдани специфичним условима рада или другим околностима под којима се послови обављају повремено, а нису узети у обзир при сврставању у платне групе и платне разреде, као ни при утврђивању корективног коефицијента.

Постојање великог броја прописа различите правне снаге узроковало је да се у појединим системима чешће и лакше мењају елементи за обрачун и исплату плата, ради повећања, без осврта и сагледавања осталих подсистема. Уз контролисано уважавање

специфичности кроз јасна правила и ограничења, постављена овим законом, допринеће да се смањи фрагментисаност система, па прописи неће моћи, у појединачним деловима система, да се мењају некоординирано, те ће се на тај начин успоставити јача контрола и управљивост системом.

Доношењем посебних закона и усклађивањем постојећих (члан 40. Нацрта закона) до 1. јануара 2017. године, односно до краја 1. јануара 2018. године, заокружиће се цео систем плата, уз прописивање да запослени задржава затечену плату на радном месту моментом почетка примене посебног закона и уређивањем начина усклађивања затечене плате висини плате коју би запослени оставио применом одредаба из новог система, с тим да усклађивање мора бити постепено услед прилагођавања буџетским ограничењима.

IV. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У члану 1. дефинисан је јавни сектор који обухвата државне органе, органе аутономне покрајине, органе јединица локалне самоуправе, друге органе и организације које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, јавне агенције, организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, јавне службе које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно из доприноса за обавезно социјално осигурање и организације обавезног социјалног осигурања, као и ко се сматра запосленим, а то су: државни службеници и намештеници у државним органима; полицијски службеници и лица у радном односу у другим органима на које се примењују прописи о полицијским службеницима; професионални припадници Војске Србије и лица у радном односу у другим органима на које се примењују прописи о професионалним припадницима Војске Србије; службеници и намештеници у органима аутономне покрајине 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; као и функционери, односно лица која дужност и послове врше на основу избора, именовања или постављења у државним органима, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, а који немају статус државних и других службеника.

Одређење јавног сектора захтева његово дефинисање пре свега у односу на приватни сектор. Међутим, последњих година се јавни сектор у Републици Србији као и у многим земљама налази у реформи због чега његово дефинисање није једноставан задатак. Све чешће долази до употребе менаџерског приступа из приватног сектора у јавном сектору, развија се приватно-јавно партнерство. Такође, из приватног сектора се испоручују различите услуге за потреба јавног сектора, што све заједно доводи до постојања „сиве зоне“ између приватног и јавног сектора и отежава њихово дефинисање. Поред овога, дефинисање јавног сектора у многоме зависи и од реформи

које се спроводе, као и начина спровођења истих. Постављањем јавног сектора на начин како је то учињено у одредби члана 1. Нацрта закона приступило се са становишта међународних стандарда и праксе (као што је Приручник за владину финансијску статистику Међународног монетарног фонда) у поимању општег нивоа државе којим се не обухватају они облици организовања чији су резултати мерљиви у односу на тржишне параметре. Наиме, наведеним Приручником јавни сектор се дефинише као збир целина који чине „општу државу” с једне стране и јавна предузећа (финансијска и не-финансијска) с друге стране. Како до сада у нормативним актима није успостављена прецизна дефиниција јавног сектора нити дефиниција јавне управе, а циљ овог закона је да уреди систем плата у оном делу јавног сектора који се односи на „општу државу” у смислу наведених међународних стандарда и праксе, односно на „јавну управу” у смислу Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији, то се прибегло набрајању оних запослених на које ће се закон примењивати (члан 1. став 3. Нацрта), уз тенденцију да ће се и у осталим нормативним актима убудуће примењивати овакав начин обухвата и дефинисања јавне управе. Набрајањем запослених на које се односи закон, односно дефинисањем оваквог обухвата, подударно се са оним што је Стратегијом реформе јавне управе дефинисано као јавна управа, али све док се не уреди јасне и прецизне дефиниције које ће бити опште прихваћене, нумерација и набрајање ће и даље бити заступљени како у овом тако и у другим прописима.

Овај закон се не односи запослене у јавним предузећима и привредним друштвима и Народној банци Србије, као ни на запослене у органима и организацијама које су основане међународним уговором или којима се плате одређују у складу са међународним уговором. Народна банка Србије није обухваћена овим Нацртом закона из разлога што представља централну банку Републике која послује по правилима корпорацијског, тржишног и банкарског пословања.

У јавни сектор у смислу овог закона нису обухваћена јавна предузећа и привредна друштва које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Ово 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. Плате 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 опредељује запосленост, елементе зараде, додатке, увећање и сл.

У члану 2. се утврђује право запосленог на плату, накнаду плате, додатке на плату, накнаду трошкова и друга примања. На прописан начин омогућава се да се назив примања запослених у јавном сектору термилошки уједначи изразом „плата” за разлику од досадашњег разликовања „плате” и „зараде” у зависности од тога којим прописом је био уређен начин утврђивања њихових примања.

Прописано је и да се напред наведена права уређују и колективним уговором у складу са овим и посебним законом, као и међусобни односи ових аката.

У чл. 3. и 4. утврђује се почетак и престанак остваривања права на плату која се исплаћује најкасније до краја наредног месеца за текући месец, у складу са општим прописима о раду.

У чл. 5. и 6. утврђује се да се плата састоји од основне плате и увећане плате, као и на месечном нивоу утврђених пореза и доприноса, као и да се основна плата одређује множењем основице и коефицијента, изузетно множењем основице са збиром коефицијента и корективног коефицијента, који се остварује по основу сталних услова

рада или других сталних околности који се јављају на пословима одговарајућег радног места, а да се иста остварује за пуно радно време или радно време које се сматра пуним радним временом, док се за непуно радно време право на основну плату остварује сразмерно времену проведеном на раду.

У члану 7. дефинише се да ће за цео јавни сектор да се утврди јединствена основица законом о буџету за сваку буџетску годину, уз претходно прибављено мишљење Социјално-економског савета Републике Србије о предлогу висине основице у поступку припреме предлога закона. Изузетак је основица за обрачун и исплату плата службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и других запослених у органима, организацијама и јавним службама које је основала аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе а чије се плате исплаћују из буџета оснивача, која ће се разматрати само у току процеса припреме буџета аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе за наредну буџетску годину на начин којим се планира смањење укупних расхода и чиме се обезбеђује дугорочна финансијска одрживост, а утврђује одлуком о буџету у складу са масом средстава опредељеном за обрачун и исплату плата. Овако утврђена основица не може бити већа од основице која је утврђена законом о буџету.

У члану 8. дефинише се коефицијент који изражава вредност свих захтева за обављање послова радног места, да садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, као и начин одређивања почетних коефицијента. Наиме, коефицијенти ће се одредити у распону почетних вредности платних разреда платне групе у коју је звање, односно радно место сврстано.

У члану 9. дефинише се да се корективни коефицијент може увести посебним законом, само под условима да се на пословима радног места јављају неки стални услови рада или друге сталне околности које изузетно нису могле да буду узети у обзир при вредновању тог радног места кроз основну плату.

У члану 10. успоставља се Општи каталог радних места, односно звања и положаја и функција у јавном сектору који сачињава министарство надлежно за послове државне управе и локлане самоуправе. Општи каталог се успоставља у циљу јединственог праћења радних места, односно звања и положаја и функција у јавном сектору и постизања транспарентности система, и представља збирни аналитички преглед радних места, односно звања и положаја и функција и плата запослених на наведеним позицијама. Општи каталог се састоји од посебних каталога који се односе на звања, положаје и функције и представљају попис звања и положаја државних службеника и службеника у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, попис функција у државним органима и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Поред пописа садржи и општи/типичан опис послова који се обављају у одговарајућем звању, односно на положају и захтеве за стицање звања, односно обављање послова на положају, као и платне групе и платне разреде у која су сврстана звања и положаји, односно висину плате функционера у складу са законом. Посебни каталози се не сачињавају да би представљали попис свих радних места у органима, већ попис звања, са типичним описом послова који се обављају на радним местима, која су на основу закона или другог прописа расврстана у одговарајућем звању, ради исказивања њихове укупности, односно услова и захтева за обављање послова у одређеним звања, а све у циљу вредновања послова који се обављају у тим звањима. Овај део Општег каталога сачињава се на основу посебних каталога звања, положаја и функција, које у Народној скупштини, служби председника Републике и Уставном суду сачињавају ти органи, посебан каталог у судовима

сачињава Високи савет судства, у јавним тужилаштвима Државно веће тужилаца, у органима државне управе Служба за управљање кадровима, а у другим државним органима - ти органи, у органима аутономне покрајине надлежан орган аутономне покрајине, а у органима јединице локалне самоуправе министарство надлежно за послове локалне самоуправе. Посебан каталог звања, положаја односно чинов професионалних припадника Војске Србије и полицијских службеника и функција у Војсци Србије и министарству унутрашњих послова сачињавају министарство надлежно за послове одбране и министарство надлежно за послове унутрашњих послова и каталог садржи и одређивање платних група и распона платних разреда којима припадају плате запослених по чиновима и звањима, односно висину плате функционера, утврђене у складу са прописима којима се уређују њихове плате. Општи каталог садржи и попис радних 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, њихове описе и захтеве за њихово обављање, као и платне групе и платне разреде у која су сврстана та радна места. У овом делу који се односи на радна места, Општи каталог се сачињава на основу акта Владе којим се утврђују радна места за наведене запослене, описи радних места и захтеви за њихово обављање. Овим чланом дефинише се шта представљају звања, положаји и функције у каталогу, као и да општи/типичан опис послова у каталогу представља најчешће послове који се обављају на одговарајућем радном месту, односно у одговарајућем звању или на положају а који су утврђени прописом, односно општим актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, а да захтеви за обављање послова и задатака радног места, односно за стицање звања у каталогу представљају захтевану стручну спрему, односно образовање, знање и радно искуство потребно за обављање послова и задатака радног места, односно за стицање звања који су утврђени законом, односно другим прописом. Одредбе овог члана не односе се на органе у чијем су делокругу безбедоносни и обавештајни послови.

У члану 11. утврђено је да се сврставање радних места, односно звања и положаја врши у 13 платних група, при чему у исту платну групу сврставају радна места, односно звања и положаји на којем се обављају послови исте или сличне сложености, за чије обављање се захтева иста самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација и компетентност а изузетно и по живот ризични услови рада, а у складу са општим описом платне групе и применом критеријума за вредновање.

У члану 12. дефинисан је платни разред којим се изражава вредност радних места, односно звања и положаја који припадају одређеној платној групи, при чему се ова вредност одређује као један од три почетна платна разреда те платне групе у поступку вредновања. Кроз распоне коефицијената одређене платне групе или платног разреда у оквиру те платне групе, моћи ће да се напредује на истом радном месту, или изрази руковођење или друго знање и способност запосленог. Наведено ће бити прописано посебним законом, имајући у виду специфичности послова које обављају запослени у појединим деловима јавног сектора.

Даље се дефинише да напредовање на истом радном месту представља постигнуте резултате рада и остварени радни учинак изнад стандардног или очекиваног за наведено радно место, док критеријумим за њихово вредновање морају да се

заснивају на објективним и мерљивим мерилима која ће бити утврђена у складу са посебним законом. Одредбом овог члана прописује се и на који начин ће се постављати критеријуми и мерила за вредновање резултата рада, а на основу општих стандарда који се примењују у управљању људским ресурсима. На основу предлога, критеријуми и мерила се постављају тако да се њиховом применом може основано очекивати да ће најмање 50% запослених код послодавца задовољити постављење елементе радног учинка, односно да задовољавају стандардне или очекиване резултате рада и радни учинак, као и да се основано може очекивати да највише 15% запослених може постићи резултате и учинак изнад просека, од којих највише 5% значајно изнад просека. Део средстава од укупно утврђеног износа средстава за плате намењен за напредовање запослених на истом радном месту, одређује се законом о буџету.

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, прво утврђивањем критеријума и мерила вредновања, као и услова за напредовање у посебним законима, а потом и примена истих.

У члану 13. дати су описи критеријума за сврставање радних места, односно звања и положаја у платне групе. Ти критеријуми су: сложеност послова, компетентност, аутономија у раду, пословна комуникација, а изузетно и нарочито ризични услови рада. Даље, предвиђено је да ће општи описи критеријума дати у Закону и мерила за њихову примену бити накнадно ближе уређени у складу са посебним законима.

Такође, прописано је да се вредновање радних места, односно звања и положаја у три почетна платна разреда сваке платне групе врши имајући у виду ближе разиковање послова и услова рада, односно околности под којима се конкретни послови стално или претежним делом врше, па је као пример наведен рад рад ноћу, рад у сменама, постојање посебно ризичног окружења на радним местима и други посебни услови рада

У члану 14. дати су општи описи 13 платних група.

У члану 15. дати су распони коефицијената платних група и платних разреда.

Одредбом члана 16. прописује да ће се посебним законом утврђивати основне плате функционера који руководе органом или делом органа у зависности од критеријума одговорности у руковођењу, а којим критеријумом се успоставља однос и изражава обим и различитост функција, а на основу различитости одговорности у руковођењу у остваривању послова из надлежности органа. Увећање се утврђује најмање у висини највеће основне плате државног службеника, односно службеника у органу у којем функционер врши дужност, увећане за 10%, односно у висини плате другог функционера у том органу у односу на којег има већи обим одговорности, увећане за 10%.

Изузетно од ситуације када се основна плата утврђује по основу критеријума одговорности у руковођењу, одређивање основне плате функционера чија је одговорност везана за доношење стратешких одлука у остваривању функција органа и која не подразумева само одговорност за руковођење (председник Републике, председник Народне скупштине и народни посланик, највиши функционери свих нивоа извршне власти); носилаца правосудних функција (судија, јавни тужилац) и функционера у државним органима којима се основна плата одређује према плати носилаца правосудних функција (Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправност, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о

личности), функционера у државним органима којима је основна плата као једна од гаранција независности у вршењу функције и сигурности њихових породица утврђена на другачији начин посебним законом (судије Уставног суда, чланови Високог савета судства из реда судија, чланови Државног већа тужилаца из реда заменика јавних тужилаца), као и функционера за које је посебним законом одређено да не примају плату и којима се посебна накнада за рад уређује у складу са посебним законом (чланови Високог савета судства и Државног већа тужилаца по положају, чланови ових самосталних органа из реда адвоката и професора, народни посланици и посланици скупштине аутономне покрајине који нису на сталном раду, одборници скупштине јединица локалне самоуправе) вршиће се у складу са законом и другим прописом којим се уређује њихов положај, сразмерно одговорности у вршењу дужности на одређеној функцији.

Ова одредба и посебни закони који буду донети или усклађени са овом одредбом, којима се уређују плате функционера има за циљ да се њихове плате утврде као упоредиве плате са другим запосленима у јавном сектору, а начин прилагођавања постојећих плата функционера новом систему биће прописан посебним законима у складу са расположивим буџетским средствима и фискалним правилима.

У чл. 17-26. дефинише се право на увећану плату као и висина увећања, и то за: рад ноћу; рад на дан празника који није радни дан; прековремени рад; приправност; минути рад, а у складу са овим и посебним законом и за: дежурство и руковођење. Поред овог, запослени остварује право на увећану плату у складу са посебним законом ако такво увећање оправдавају специфични услови рада или друге околности под којима се послови обављају повремено, и ако нису узете у обзир приликом вредновања послова радног места и корективног коефицијента. Закон дефинише међусобан однос основа за увећање плате и искључује право на увећану плату за запослене на руководећим радним местима из акта Владе из члана 10. овог закона и радним местима чији опис укључује одговорност везану за руковођење органом, организацијом или другим организационим обликом у јавном сектору, за време проведено на раду на пословима руководећег радног места као и државне службенике на положају, односно службенике на положају у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и функционери, осим ако посебним законом није другачије одређено.

У чл. 27-31. дефинисано је право на накнаду плате и њена висина, док је **чл. 32-34.** дефинисано право на накнаде трошкова и отпремнина, чија ће се висина уредити у складу са посебним законима.

У чл. 35-36. дефинисано је право запосленог на плату, накнаду плате, накнаду трошкова и друга примања за време рада у иностранству на који је упућен од послодавца, као и да запослени који, поред послова свог радног места, учествује у раду посебних тела, може да оствари накнаду за рад, уколико је таква накнада предвиђена посебним законом.

У члану 37. прописује се обавеза поштовања буџетског органичења на начин да средства за исплату основне плате и увећања по основу минулог рада, као и средства за остала увећања плате морају да буду усклађена са расположивим буџетским средствима у оквиру текуће и наредне две буџетске године, као и да се буџетско органичење односи и на планирање средстава за исплату накнада трошкова и других примања утврђених у складу са овим и посебним законом.

У члану 38. утврђује се рок за доношење подзаконског акта.

У члану 39. утврђена је обавеза измене висине коефицијента за обрачун и исплату плата за запослене којима је до ступања на снагу овог закона основицу

утврђивала Влада, у року од 90 дана и то применом основице за плате државних службеника и намештеника утврђене прописом о буџету за 2016. годину. Тиме се постиже упоредивост плата у јавном сектору. Измена коефицијента извршиће се на тај начин да запослени, након измене коефицијента, има основну плату која одговара износу основне плате на коју је запослени имао право до измене коефицијента. Обавеза измене коефицијената неће се односити на запослене који остварују право на плату, односно зараду у складу са актима донетим на основу општих прописа о раду, као и на професионалне припаднике Војске Србије који остварују право на плату у складу са посебним законом, а који настављају да примењују ове акте до доношења закона којима се уређује висина њихове плате чије одредбе ће бити усклађене са овим законом.

У члану 40. дефинише се рок и начин усаглашавања, односно доношења закона којим се уређују плате и друга примања запослених. До 1. јануара 2017. године донеће се закони којима се уређују радноправни статус, плате и друга примања запослених у јавним службама, државним органима и органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе и јавним агенцијама и другим органима и организацијама чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у складу са одредбама овог закона. До 1. јануара 2018. године биће извршено усклађивање закона којима се уређују плате и друга примања полицијских службеника, професионалних припадника Војске Србије и запослених у органима у чијем су делокругу послови безбедности и обавештајни послови, са одредбама овог закона. Посебним законима мора бити утврђено да запослени задржава затечену плату на радном месту чије послове обавља на дан почетка примене посебних прописа, уз начин одређивања прилагођавања затечене плате висини плате коју би остварио на основу овог и посебног закон, а које прилагођавање мора бити постепено и прилагођено буџетским ограничењима. Затечена плата представља основу плату запосленог увећану за додатак на плату, односно увећање плате које је запослени имао на да ступања на снагу посебног закона, а које увећање није прописано одредбама овог закона или које је постало саставни део коефицијента радног места у складу са овим и посебним законом. Средства за остваривање права запослених из овог и посебних закона обезбеђују се у складу са буџетским и фискалним ограничењима.

У члану 41. утврђено је да закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се почев од 1. јануара 2017. године, а на полицијске службенике, професионалне припаднике Војске Србије и запослене у органима у чијем су делокругу безбедоносни и обавештајни послови – од 1. јануара 2018. године изузев одредаба члана 10. став 1. и чл. 36-38. које се примењују од дана ступања на снагу овог закона.

V. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Доношење Закона о систему плата запослених у јавном сектору, као „оквирног” закона, којим се уређује систем, неће имати ефекте на повећање трошкова за плате запослених у јавном сектору који су обухваћени овим законом у 2016. години, док ће пуна примена коефицијената који буду утврђени секторским законима на основу јединственог вредновања зависити од расположивих средстава у буџету Републике, односно ка истима ће се ићи кроз постепено прилагођавање на начин како то буде утврђено посебним законима.

Имајући у виду обухват овог закона и прописе чије усвајање је неопходно ради праћења и успостављања новог система плата, потребно је обезбедити додатна средства

у буџету Републике за 2016. годину на име плата пет новозапослених у Министарству државне управе и локалне самоуправе (један запослени у звању вишег саветника, два запослена у звању самосталног саветника и два запослена у звању саветника) који би радили у унутрашњој организационој јединици која ради на праћењу и спровођењу овог закона и на изради посебних закона.

звање	коэффициент	основица	нето основна плата	бруто основна плата	број извршилаца	укупно нето основна плата	укупно бруто основна плата
виши саветник	3,96	17.101,29	67.721,11	94.975,48	1	67.721,11	94.975,48
самосталн и саветник	3,16	17.101,29	54.040,08	75.459,03	2	108.080,16	150.918,06
саветник	2,53	17.101,29	43.266,26	60.089,81	2	86.532,53	120.179,62
укупно							366.073,16
укупно за 12 месеци							4.392.877,92

VI. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Доношење овог закона по хитном поступку предлаже се у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћен текст), будући да би недоношење овог закона по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по рад органа и организација. Доношење по хитном поступку неопходно је због ефикасног спровођења реформе јавне управе, односно основних елемената структурних реформи јавног сектора и успостављања дугорочне одрживости јавних финансија и стварања предуслова за одржив раст. Доношење овог закона по хитном поступку допринеће бржем успостављању система плата, којим се постављају начела за утврђивање висине плате и других примања на јединствен и транспарентан начин за све запослене у јавном сектору.