

Мишљење о Нацрту закона о систему плата запослених у јавном сектору

1. Опште напомене

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је текст Нацрта закона о систему плата у јавном сектору (у даљем тексту: Нацрт закона) поводом којег је у току јавна расправа.

Према образложењу Нацрта закона, плате и зараде запослених у појединим деловима јавног сектора тренутно су дефинисане читавим низом законских и подзаконских аката или општим актима послодаваца. Бројност прописа којима се уређују ова питања довела је до неуједначености у правима, услед методолошки неуједначеног приступа начину одређивања плата запослених у јавном сектору. На пример, основица за обрачун и исплату зарада није јединствена, већ у целокупном систему егзистира преко десет различитих основица, које у великој мери варирају у погледу износа (однос између најниже и највише је чак 1:19). Имајући у виду све наведено, како је истакнуто, разлози за доношење овог закона 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 система, начина утврђивања плата, основних дефиниција и појмова; 3) увођење каталога радних места и звања, као инструмента помоћу којег ће се постићи унапређење механизма контроле и транспарентности у начину уређивања и утврђивања висине плата; 5) увођење методологије за вредновање радних места и звања чиме се постиже уједначеност у висини плате за рад исте и сличне сложености.

Иако су разлози за доношење Нацрта закона неспорни, мишљења смо да предложена решења садрже недостатке који угрожавају остваривање постављених циљева. Пре свега, према члану 1. став 2. и став 3, из опсега примене Нацрта закона изузети су запослени у јавним предузећима и привредним друштвима које је основала Република Србија, аутономна покрајина, или јединица локалне самоуправе, те запослени који имају положај функционера, у складу са посебним прописима. На овај начин, без довољно јасних и образложених разлога, предложени систем плата и накнада неће се примењивати на значајан број запослених у јавном сектору, већ ће за њих важити посебан режим, који би требало да буде уређен накнадно, посебним законима.

Према Нацрту закона, Влада ће својим актима ближе уредити одређена питања, иако је та питања неопходно детаљније уредити законским одредбама. Конкретно, Нацртом закона предвиђено је да ће Влада својим актима уредити коефицијенте платних разреда и примену критеријума и мерила за разврставање радних места у јавном сектору. Посебан проблем представља то што према предложеном решењу Влада својим актом утврђује и коефицијенте платних разреда за запослене у независним и самосталним државним органима, укључујући ту и запослене у Агенцији за борбу против корупције, иако ови државни органи не представљају Владина тела, већ су за обављање послова из својих надлежности одговорни Народној скупштини. Услед чињенице да се подзаконским актима не могу уређивати питања која је нужно уредити законским одредбама, постоји ризик да нека од ових значајних питања не буду у потпуности и на адекватан начин регулисана. Додатно, с обзиром на то да је без благовременог доношења свих подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, сматрамо да је неопходно предвидети да ће ови акти бити донети у краћем року од 90 дана, односно шест месеци од дана почетка примене овог закона, како је предложено у члану 36.

Нацрта закона.

На крају, Нацртом закона потребно је детаљније и прецизније уредити питања платних разреда и додатака на основну плату.

2. Коефицијенти и платни разреди

Чланом 9. Нацрта закона уређено је питање коефицијената. Према ставу 1. и ставу 2, висина коефицијента одређује се према платном разреду у које је разврстано радно место, односно звање, а распон коефицијента првог и последњег разреда износи 1:7,50. Поред тога, ставом 3. прописано је да се коефицијенти платних разреда утврђују актом Владе.

На овај начин, Влади је дато овлашћење да подзаконским актом уреди питање које је неопходно детаљније регулисати законским одредбама, то јест начин утврђивања коефицијената. Посебан проблем представља то што према предложеном решењу Влада својим актом утврђује коефицијенте платних разреда за запослене у независним и самосталним државним органима, укључујући ту и запослене у Агенцији за борбу против корупције, иако ови државни органи не представљају Влади тела, већ су за обављање послова из својих надлежности одговорни Народној скупштини. Важно је напоменути да према формулисаним међународним стандардима, очување политичке, функционалне, оперативне и финансијске независности представља најзначајнији механизам за обезбеђење ефикасности институција за борбу против корупције. Поред тога, релевантни међународни инструменти на глобалном и регионалном нивоу садрже, у већини случајева, обавезујуће одредбе којима се захтева да државе уговорнице успоставе и одржавају неопходну независност своје институције, или институција за борбу против корупције. Тако, рецимо, најдетаљнији глобални инструмент - Конвенција Уједињених против корупције - захтева од држава уговорница не само да обезбеде, у складу са основним начелима свог правног система, постојање једног или више тела за превенцију корупције, већ и да осигурају том телу или телима потребну независност, како би могла да врше своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја. На крају, препоруке Европских партнера у борби против корупције (EPAC) и Организације за економску безбедност и сарадњу (OECD) истичу да систем плата и награда за рад запослених у телима која се баве борбом против корупције треба да одговарају специфичној природи радних места и тежини послова у овим институцијама. Имајући у виду све наведено, сматрамо да је неопходно Нацртом закона јасно и детаљно уредити коефицијенте и начин њиховог одређивања за запослене у јавном сектору, водећи рачуна о специфичном положају независних државних органа, међу којима је и Агенција за борбу против корупције.

Чланом 11. став 2. и став 3. предвиђено је да платни разред, *по правилу*, изражава захтеве за обављање послова радног места, као и да *може* да изражава и успешност и квалитет обављених послова. Ове одредбе су недовољно прецизне и подложне различитом тумачењу у пракси, па је препорука да се формулације *по правилу* и *може* измене, те да се јасније одреди шта представља платни разред и уреди могућност напредовања запослених у виши платни разред.

Чланом 12. уређени су разврставање радних места у платне разреде и критеријуми за вредновање посла. Ставом 3. предвиђено је да су критеријуми за вредновање послова сложеност послова, компетентност, одговорност, аутономија у раду и пословна комуникација, док је у ставу 5. наведено да *изузетно*, критеријум за вредновање *могу* бити услови рада, односно околности

под којима се посао стално или претежним делом радног времена обавља, као што су постојање посебног ризика у одређеним делатностима, односно на радним местима, рад у сменама, рад недељом, рад на терену и други посебни услови рада.

Мишљења смо да је Нацртом закона неопходно прецизније и јасније прописати садржај критеријума за вредновање послова, као и у којим случајевима ће се међу овим критеријумима наћи услови рада, односно околности под којима се посао стално или претежним делом радног времена обавља. Додатно, овим чланом предвиђено је да ће се разврставање радних места вршити у складу са методологијом о примени критеријума и мерила за разврставање радних места у јавном сектору, која се утврђује актом Владе. Оваквим решењем Влади је дато овлашћење да подзаконским актом уреди питање које је неопходно детаљније регулисати законским одредбама. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона детаљније уреди начин примене критеријума и мерила за разврставање радних места.

3. Додаци на основну плату

Члан 21. Нацрта закона односи се на прековремени рад, као један од облика додатка на основну плату. Овим одредбама, међутим, није јасно одређено колико најдуже може трајати прековремени рад у календарској години, па је препорука да се то учини.

Чланом 24. Нацрта закона недовољно је прецизно уређен међусобни однос додатака. Конкретно, предвиђено је да ако су се истовремено стекли услови по више основа за додатак на основну плату, проценат додатка не може бити нижи од збира процената по сваком од основа за додатак, те да се посебним законом уређује међусобни однос додатака из члана 18. Имајући у виду наведено, мишљења смо да је одредбама Нацрта закона неопходно детаљније уредити међусобни однос додатака.

Чланом 25. прописано је ограничење права на додатак. Прецизније, предвиђено је да *запослени на руководећим радним местима* и радним местима чији опис утврђен у Каталогу укључује одговорност везану за руковођење органом, организацијом или другим организационим обликом у јавном сектору, *као и државни службеници, односно службеници на положају* немају право на додатак из члана 19-23. овог закона. С обзиром на то да државни службеници на положају имају статус функционера по Закону о Агенцији за борбу против корупције, због чега се не сматрају запосленима у смислу Нацрта закона, као и то да формулација *запослени на руководећим радним местима* није довољно прецизна, мишљења смо да је ову одредбу неопходно изменити и јасније одредити који ће запослени бити изузети од права на додатак, у складу са овим законом.

4. Прелазне и завршне одредбе

Чланом 36. Нацрта закона прописано је да ће Каталог радних места и Методологија о примени критеријума и мерила за разврставање радних места у јавном сектору бити донети у року од 90 дана од дана почетка примене овог закона, док ће акт Владе којим се утврђују коефицијенти платних разреда бити донет у року од шест месеци од дана почетка примене овог закона. С обзиром на то да је без благовременог доношења свих подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, сматрамо да је неопходно да они буду припремљени и донети у краћем року у односу на онај који је предвиђен Нацртом закона.

Чланом 38. Нацрта закона уређено је усаглашавање посебних закона. Према предложеном решењу, за усаглашавање посебних закона са одредбама овог закона биће потребно годину дана од дана почетка његове примене. Имајући у виду да је без усаглашавања посебних закона са одредбама овог закона немогућа примена новог правног оквира у области система плата запослених у јавном сектору, препорука је да се предвиди краћи рок за спровођење овог процеса.

5. Закључак

Иако су разлози за доношење Нацрта закона неспорни, предложена решења садрже недостатке који угрожавају остваривање постављених циљева.

Из опсега примене Нацрта закона изузети су запослени у јавним предузећима и привредним друштвима које је основала Република Србија, аутономна покрајина, или јединица локалне самоуправе, те запослени који имају положај функционера, у складу са посебним прописима. На овај начин, без довољно јасних и образложених разлога, предложени систем плата и накнада неће се примењивати на значајан број запослених у јавном сектору, већ ће за њих важити посебан режим, који би требало да буде уређен накнадно, посебним законима.

Према Нацрту закона, Влада ће својим актима ближе уредити одређена питања, иако је та питања неопходно детаљније уредити законским одредбама. Конкретно, Нацртом закона предвиђено је да ће Влада својим актима уредити коефицијенте платних разреда и примену критеријума и мерила за разврставање радних места у јавном сектору. Посебан проблем представља то што према предложеном решењу Влада својим актом утврђује и коефицијенте платних разреда за запослене у независним и самосталним државним органима, укључујући ту и запослене у Агенцији за борбу против корупције, иако ови државни органи не представљају Владина тела, већ су за обављање послова из својих надлежности одговорни Народној скупштини. С обзиром на то да је без благовременог доношења свих подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, неопходно је предвидети да ће ови акти бити донети у краћем року од предложеног. Додатно, потребно је предвидети краћи рок за усаглашавање посебних закона са одредбама овог закона, јер је без тога немогућа примена новог правног оквира у области система плата запослених у јавном сектору. Поред наведеног, Нацртом закона потребно је детаљније и прецизније уредити питања платних разреда и додатака на основну плату.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање уочених недостатака допринело остваривању циљева Нацрта закона и адекватнијем уређењу система плата у јавном сектору.

Београд, 10. новембар 2015. године