

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама чл. 97. тач. 8) и 17) Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06) према којима Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа и друге односе од интереса за Републику Србију и у члану 60. Устава Републике Србије, према којем свако има право на рад, у складу са законом и право на правичну накнаду за рад.

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Плате и зараде запослених у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе тренутно су уређене низом законских и подзаконских прописа, а у појединим организацијама и службама које је основала аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе ова права уређују се општим актима саме организације, у складу са општим прописима о раду.

Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 116/08 – др. закони, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13 и 99/14) уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања, између осталих и запослених лица у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Према одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама, плата се утврђује помоћу основице за обрачун плата, која се утврђује закључком Владе и коефицијента, који су утврђени подзаконским актом - уредба, као и додатка на плату. Основна плата представља производ основице и коефицијента.

На запослене у органима јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине примењује се и Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима. 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 16,80 у органима територијалне аутономије и органима града Београда; 1,00 до 12,60 у органима градова; 0,53 до 8,40 у органима општина.

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

Основни правни акт којим се у Републици Србији уређују права, обавезе и одговорности из радног односа представља Закон о раду, па се одредбе овог закона супсидијарно примењују и на запослене у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у свим правним ситуацијама које нису уређене посебним законом.

Као једно од основних права запослених, Закон о раду регулише право на одговарајућу зараду, прописујући обавезу послодавца 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 запосленима се гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца. У члану 106. Закон о раду регулише, поред основне зараде, 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.

Закон о раду у овом делу уређује и минималну зараду, накнаду зараде, накнаду трошкова, друга примања, обрачун, евиденцију и заштиту зараде и накнаде зараде.

Закон о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 18/16), као системски закон на чијој се нормативној подлози и према изричитој одредби доносе овај и други посебни закони, усвојен је у ситуацији изразите фрагментираности прописа о платама и зарадама у јавном сектору. Таква ситуација отвара је низ додатних проблема. Кључни од њих су проблем управљивости, неуједначености, нетранспарентности и коначно неправедности даље егзистенције таквог система. Постојање посебних правних правила која су важила за поједине делове јавног сектора, водило је ка могућности олаке измене тих правила у интересу искључиво оне групе на коју се односе, без сагледавања целине јавног сектора као таквог. То је последично довело до огромних разлика у висини плата за послове који се обављају под истим или сличним условима, у зависности од дела јавног сектора у којем се ти послови врше.

Следећи циљеве постављене Законом о систему плата запослених у јавном сектору, Нацрт закона о платама запослених у органима, организацијама и службама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе доноси се са сврхом успостављања уједначеног и финансијски одрживог система финансирања плата у овом делу јавног сектора, кроз уважавање специфичности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

При одређењу обухвата овог Нацрта закона водило се рачуна о динамици реформе радноправних прописа у деловима јавног сектора на нивоу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Измена ових прописа нужно се одражава и на динамику доношења посебних закона о платама запослених у тим деловима јавног сектора. Имајући у виду да је већ усвојен Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, те да се почетак његове примене очекује 1. децембра 2016. године, то постоје и разлози хитности да се регулише висина и начин остваривања плате, увећане плате, накнаде плате и трошкова и др. примања за запослене у органима, организацијама и службама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

У циљу успостављања уједначеног система финансирања плата, овим Нацртом закона одређује се основна плата запослених у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе као производ множења основице и коефицијента.

Уједначеност система постиже се и кроз увођење јединствене основице за све запослене чија се плата исплаћује из буџета аутономне покрајине, односно из буџета јединице локалне самоуправе и која се усваја само у поступку доношења буџета аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, на начин прописан законом којим се уређује систем плата запослених у јавном сектору. Нацрт закона додатно предвиђа обавезу за надлежне органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе да у поступку усвајања буџета воде рачуна о буџетским ограничењима за текућу и наредне две буџетске године.

На описани начин, а у оквирима јасно дефинисаних правила системског закона, омогућава се да аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе преузму одговорност за сопствену економску одрживост и добро управљање, чиме се постиже флексибилност и већа економска самосталност и уважавају специфичности сваког појединог дела овог система.

Даље, на бази општих критеријума за вредновање послова радних места предвиђених Законом о систему плата запослених у јавном сектору, уједначавање система постиже се усвајањем јединствених методолошких критеријума и мерила за сврставање звања, положаја и радних места намештеника у платне групе и платне разреде. Применом оваквог система вредновања послова, коефицијенти звања, положаја и радних места намештеника, у која су разврстана радна места одређују се на основу јасно дефинисаних правила бодовања, која не остављају простора неједнаком поступању у истим ситуацијама. Нацртом закона утврђени су и распони почетних коефицијената звања и коефицијената положаја, док ће распон коефицијената радних места намештеника бити утврђен актом Владе.

Упоредо са основним циљем и разлогом за доношење овог закона - постизањем уједначености система, Нацрт закона омогућава флексибилност система и избегавање непотребне ригидности у смислу да за поседовање претходног радног искуства одређеног трајања и знања којима може да допринесе унапређењу рада и квалитету обављања послова, Нацрт закона оставља могућност одређивања том запосленом већег коефицијента до два платна разреда у односу на коефицијент платног разреда платне групе у коју је радно место, односно звање сврстано. На овај начин Нацрт закона стимулише запошљавање квалитетних кадрова који се налазе ван система органа управе, како би својим специфичним знањима и искуством допринели побољшању квалитета рада.

Један од разлога за доношење овог закона лежи и у потреби да се утврде специфични основи за увећану плату који нису регулисани системским законом, као и накнада плате, накнада трошкова и друга примања службеника и намештеника у органима, организацијама и службама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

У прелазним и завршним одредбама предвиђено је да ће се основица за буџетску 2017. годину утврдити одлуком скупштине аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона, у складу са расположивом масом средстава за исплату плата и других примања запослених утврђених буџетом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе за 2017. годину.

Такође, у прелазном периоду, поред задржавања затечене плате на радном месту, за постављена и именована лица која је руководилац органа од 1. децембра 2016. године распоредио на извршилачко радно место, предвиђено је да имају иста права као службеник коме је престао рад на положају, као и продужетак примене колективног уговора чије одредбе нису у супротности са одредбама овог закона.

На овај начин комплетира се процес започет системским законом у делу јавног сектора на нивоу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, тако што се на јединствен начин регулише остваривање права утврђених системским законом за запослене у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и организацијама и службама које оне оснивају.

III ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У члану 1. дефинисан је обухват овог закона, односно прописано је да се њиме уређују висина и начин остваривања плате, увећане плате, накнаде плате, накнаде трошкова и других примања службеника и намештеника запослених у аутономној

покрајини и јединици локалне самоуправе а на које се примењују прописи о радним односима у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе (запослени).

У **члану 2.** Нацрта закона утврђена је динамика исплата плата, а **чланом 3.** предвиђен је начин остваривања заштите права из члана 1.

Члан 4. прописује начин обезбеђења средстава за исплату плате и других примања запослених, уз обавезу поштовања буџетског ограничења.

Чланом 5. предвиђено је да основна плата настаје множењем основице са коефицијентом, а у **члану 6.** регулисан је начин утврђивања јединствене основице за запослене чије се плате исплаћују из буџета аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, у складу са смерницама прописаним системским законом. Предвиђемо је да се утврђује одлуком о буџету за сваку буџетску годину.

На овај начин се аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе обезбеђује виши степен финансијске самосталности у планирању средстава за исплату плата, тиме што ће висина основице следити финансијске могућности аутономне покрајине и сваке поједине јединице локалне самоуправе, уз ограничење предвиђено системским законом само у погледу највишег износа. Тиме се остварује циљ утврђен системским законом, јер се ограничењем у висини основице постиже уједначавање система, али се истовремено уважавају специфичности на плану финансијских могућности појединих делова система.

Чланом 7. предвиђена су ближа мерила и критеријуми за сврставање звања, положаја и радних места у платне групе и платне разреде и описан је начин примене наведених критеријума у поступку вредновања послова радног места. Примена критеријума и мерила врши се оценом њихове заступљености у описима послова одређеног радног места и то тако што сваки критеријум остварује одређено процентуално учешће у укупној вредности радног места. На овај начин остварује се уједначеност у поступку одређивања почетних коефицијената звања, коефицијената положаја и радних места намештеника, а спречава могућност неједнаког поступања, чиме се постиже већа управљивост система. Сврставање радних места врши се полазећи од критеријума за вредновање послова који се обављају на одговарајућем радном месту. Разврставање радних места у платне разреде службеника у органима аутономне покрајине и јединици локалне самоуправе, као и запослених на које се примењује Закон о радним односима у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, врши се полазећи од критеријума за вредновање послова који се обављају на радном месту у одговарајућем звању. Критеријуми за вредновање послова су компетентност, сложеност послова, одговорност, аутономија у раду и пословна комуникација. 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 недељем, рад на терену и други посебни услови рада.

Начин примене критеријума при сврставању радних места подразумева процентуалну заступљеност сваког од критеријума у укупној вредности радног места од чега:

- сложеност послова представља 25% при чему су мерила за овај критеријум: решавање проблема 10%, креативност 10% и утицај на организациони учинак 5%,
- компетентност 23% при чему су мерила за овај критеријум: образовање 10%, радно искуство 4%, способност 6% и захтевана додатна знања 3%,

- одговорност 20% при чему су мерила за овај критеријум: одговорности за доношење одлука 5%, руковођење 5%, финасијске одговорности 5%, давање савета и мишљења 5%,
- аутономија у раду 15%,
- пословна комуникација 8% при чему су мерила за овај критеријум: интерни и екстерни контакти 4%, сврха и садржај контакта 4%) и
- услови рада 9% , при чему су мерила за овај критеријум: окружење 5%, физички напор 2%, рад ноћу и рад у сменама 2%.

У практичној примени вредновање радних места подразумева да се мерилима додељује одговарајући број бодова којим се вреднује свако радно место и на основу добијеног укупног броја бодова по сваком од мерила радно место се сврстава у одговарајућу платну групу и платни разред уз примену процентуалног учешћа мерила.

Истовремено, одредбе члана 7. пружају додатно објашњење за садржину чланова 8-10. Закона.

Члановима 8. и 9. прописују се почетни коефицијенти звања и коефицијенти положаја које остварују и вршиоци дужности лица на положају, одређени применом критеријума и мерила из члана 7. Нацрта закона, а који коефицијенти су у распонима платних група и платних разреда утврђени Законом о систему плата запослених у јавном сектору.

У члану 10. предвиђено је да се почетни коефицијент радних места намештеника, применом критеријума и мерила из члана 7, одређује у распону вредности платног разреда оне платне групе из Закона о систему плата запослених у јавном сектору у коју су сврстана та радна места, а да се се конкретно сврставање радних места намештеника и одређивање почетног коефицијента утврђује актом Владе који садржи радна места намештеника, опише тих радних места и захтеве за њихово обављање. Приликом прописивања одредбе члана 10, пошло се од досадашње праксе у регулисању овог питања, односно од околности да одређивање коефицијената радних места ни до сада није било предмет законске регулативе, те се стало на становиште да је њихово регулисање актом Владе у овим околностима целисходно.

Чланом 11. прописано је да се коефицијент запосленог при заснивању радног односа одређује решењем, док је ставом 2. истог члана предвиђена могућност одређивања коефицијента који би био до два платна разреда већи у односу на коефицијент платног разреда платне групе у коју је конкретно радно место, односно звање сврстано, а на основу поседовања радног искуства одређеног трајања и посебних знања којима запослени може да допринесе унапређењу рада и квалитету обављања послова. Висина увећања коефицијента условљена је квалификацијама и стручношћу запосленог у односу на послове радног места које обавља. Интенција код прописивања ове одредбе била је да омогући одређивање већег почетног коефицијента лицима која први пут заснивају радни однос у органима управе, а чије радно искуство и поседовање одређеног квалитета знања оправдава такав третман. На тај начин стимулише се запошљавање квалитетних кадрова који се налазе ван система управе, а који могу унапредити процес рада у овим пословним окружења. Наведено одређивање већег коефицијента, према изричитој одредби, мора бити посебно образложено у сваком конкретном случају, чиме се спречава могућност злоупотребе и изигравања намере

законодавца. Такође, Нацрт закона онемогућава одређивање оваквог већег коефицијента службенику на положају.

У члановима 12-14. регулисан је коефицијент службеника који је премештен на друго одговарајуће радно место, на радно место у нижем звању и коефицијент службеника који је са положаја премештен на извршилачко радно место, која су сагласна одговарајућим одредбама закона којим се уређује радноправни положај државних службеника. Новина коју овај закон доноси је регулисање ситуације када до премештаја службеника на радно место у нижем звању долази на сопствени захтев и када се одредбе о процентуалном увећању плате у периоду од три године не примењују (**члан 13. став 3**).

У члану 14. став 3. за вршиоца дужности лица на положају Нацрт закона предвиђа изостанак права на увећање коефицијента након распоређивања на радно место чије послове је обављао пре постављања за вршиоца дужности.

Чл. 15 и 16. Нацрта закона уређују се коефицијенти намештеника који је премештен на друго радно место и коефицијент приправника, у смислу да се намештенику који је премештен на друго радно место одређује коефицијент радног места на које је премештен, а приправнику се одређује коефицијент који износи 80% коефицијента звања у којем се налази радно место на које би био распоређен после приправничког стажа, односно 80 % коефицијента радног места за које је закључио уговор о раду, а у **члану 17.** прописано је ко одређује коефицијент.

Одредба **члана 18.** Нацрта закона регулише напредовање службеника по основу остварених резултата рада одређивањем већег коефицијента у платној групи у коју је разврстано његово звање, односно радно место, тако што упућује на сходну примену одредаба о напредовању државних службеника. Приликом одређивања за овакво законско решење, стало се на становиште да је систем напредовања предвиђен прописима о радноправном положају државних службеника један целовит систем који се у пракси показао успешним, те да је исти применљив и на питање напредовања службеника у органима, службама и организацијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Чл. 19. и 20. уређени су специфични основи за одређивање увећане плате службеника и намештеника у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе који нису уређени системским законом, а то су увећана плата за руковођење и увећана плата за додатно оптерећење на раду, док је **чланом 21.** прописано да намештеник остварује право на увећану плату по основу постигнутих резултата рада сходном применом прописа који се односи на увећање плате по основу резултата рада намештеника у државним органима.

У члану 22. регулисано је да запослени право на увећану плату по осталим основима побројаним у овом члану остварује применом закона којим се уређује систем плата запослених у јавном сектору.

У члану 23. регулисано је да се право на увећану плату утврђује решењем које доноси руководилац органа или лице одређено посебним прописом, осим увећања по основу временаведеног у радном односу које је саставни део решења о коефицијенту.

Чланом 24. предвиђено је да се накнада плате остварује у складу са законом којим се уређује систем плата запослених у јавном сектору, а члановима **25. и 26.** регулисана је накнада трошкова службеника и намештеника. Поред накнаде трошкова превоза (**члан 25**) који се могу ближе уредити колективним уговором, запослени има право и на накнаду трошкова за времеведено на службеном путу у земљи или иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада, ако остваривање наведених права није

обезбеђено на другачији начин у складу са актом Владе. Такође, Нацртом закона остављена је могућност да се колективним уговором, поред ближег регулисања начина остваривања ових права, предвиди и могућност накнаде других трошкова у складу са финансијским средствима обезбеђеним за те намене, те да се накнада трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора остварују у складу са одредбама закона којим се уређује систем плата запослених у јавном сектору.

У члану 27. уређена су друга примања запослених, одосно регулисано је право запосленог на отпремнину због одласка у пензију, отпремнину због престанка потребе за радом запосленог (вишак запослених) или престанка радног односа протеком рока у ком је био нераспоређен у складу са актом Владе, а остављена је могућност да колективним уговором буде регулисано право запослених и на друга примања, према општим прописима о раду.

У члану 28. Нацрта закона предвиђено је буџетско ограничење које је надлежни орган аутономној и јединици локалне самоуправе дужан да поштује приком утврђивања основице у поступку припреме буџета. Надлежни орган дужан је да средства за исплату основне плате и увећане плате, накнаде трошкова и других примања запослених у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе планира и оствари у оквиру буџетског ограничења, а основицу за исплату основне плате одреди у складу са масом опредељених средстава за плате у буџету аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и буџетским ограничењем за текућу и наредне две буџетске године. На тај начин постиже се један виши степен економске одрживости у циљу постизања одрживог развоја. Истовремено се омогућава аутономној покрајини и свакој појединачној јединици локалне самоуправе да на принципима доброг управљања остваре додатни ниво економске самосталности у руковођењу сопственом самоуправом.

У прелазним и завршним одредбама Нацрта закона **члан 29.** предвиђа сходну примену прописа који се односе на накнаду трошкова државних службеника и намештеника до доношења акта Владе из члана 26. став 1, а у **члану 30.** регулисано је привремено задржавање затечене плате док основна плата одређена применом правила овог закона не достигне висину плате коју је запосленима имао пре почетка његове примене, а изузетно од претходне одредбе, за постављена и именована лица која је руководилац органа од 1. децембра 2016. године распоредио на извршилачко радно место због тога што нису наставили рад на радном месту које је положај, нити су постављени за вршиоца дужности на том положају, прописано је да имају иста права као службеник коме је престао рад на положају због тога што је протекло време на које је постављен или је поднео оставку или због тога што је положај укинут.

У члану 31. предвиђено је да ће се изузетно за буџетску 2017. годину основица утврдити одлуком скупштине аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона, у складу са расположивом масом средстава за исплату плата и других примања запослених утврђених буџетом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе за 2017. годину

Чланом 32. прописани су рокови за доношење аката Владе из члана 10 став 2, односно чл. 26. став 1, 27. став 1. Нацрта закона, а **чланом 33.** предвиђен је продужетак рока примене колективног уговора на снази чије одредбе нису у супротности са одредбама Нацрта закона.

Чланом 34. предвиђено је да даном почетка примене Нацрта закона, за запослене у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе престају да важе одредбе Закона о

платама у државним органима и јавним службама и Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима.

Члан 35. прописује ступање Закона на снагу и одлаже почетак његове примене до 1. фебруара 2017. године, изузев одредбе члана 31. која се примењује од дана ступања на снагу и чл. 18. и 21, чија примена се одлаже до 1. јануара 2019. године.

IV ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Доношење Закона о платама запослених у органима, организацијама и службама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе неће имати ефекте на повећање трошкова за плате запослених у овом делу јавног сектора током 2017. године. Законом је предвиђено привремено задржавање затечене плате, све док постепеним прилагођавањем висина основне плате обрачуната по одредбама овог закона не достигне износ плате коју је запослени имао пре почетка његове примене, што указује да примена одредби овог закона неће довести до пораста издатака за плате на овом нивоу.

Примена одредаба овог закона које се односе на висину и начин остварења права на плату, накнаду плате, увећану плату, накнаду трошкова и друга примања запослених зависиће од висине основице која је директно условљена масом средстава опредељених у ту сврху буџетом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Тако утврђена основица не може бити виша од републичке, утврђене према закону којим се уређује систем плата запослених у јавном сектору. На овај начин омогућава се поштовање фискалних ограничења и буџетских средстава.

Додатно, приликом планирања средстава за исплату плата и других примања запослених надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе биће дужан да води рачуна о буџетским ограничењима за текућу и наредне две буџетске године. На описани начин омогућава се стварање предуслова за одрживи развој кроз одговорно финансијско пословање и спречавање дефицита у локалним буџетима, јер се издвајања за плате запослених у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе прилагођавају финансијским могућностима сваког појединог дела тог система.