



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

915 – 44 / 15

Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 1969 датум 22. 1. 2016.

МИНИСТАРСТВО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ И
ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

11 000 БЕОГРАД
Ул. Бирчанинова бр. 6

У вези са текстом Нацрта закона о систему плата у јавном сектору који нам је дана 20. 1. 2016. године, електронским путем, после усаглашавања са примедбама ресорних органа, достављен на мишљење, у значајној мери измењен у односу на текст Нацрта који је био у јавној расправи и текст који нам је крајем децембра 2015. године достављен, дајемо следеће мишљење.

НАЧЕЛНЕ ПРИМЕДБЕ:

Пре свега, сматрамо крајње непримереним да се изјашњење на наведени текст Нацрта закона тражи у року од неколико сати. Потпуно је јасно да у тако кратком року није могуће дати озбиљну и стручну анализу овако значајног и комплексног Нацрта закона. Сматрамо да ни дато објашњење да је тако кратак рок условљен обавезама према ММФ-у није примерено. Захтеви и обавезе према ММФ-у сигурно нису везани за доношење неприменљивог, и у стручној јавности и јавном сектору, из тих разлога, оштро критикованог акта. Обавезе према ММФ-у, а пре свега према Републици Србији могу бити везане за доношење закона који ће на јединствен, транспарентан и системски усаглашен начин, уредити систем плата у “јавном сектору” односно који ће бити основ за смањење непотребних и неоправданих утрошака јавних средстава. Адекватно сагледавање могућих проблема и мањкавости предложених решења из угла свих оних на које се примењује јесте предуслов да будући закон буде применљив и да се евентуални проблем у његовој примени предупредити. Чињеница да је прелазним одредбама утврђено да ће се Закон примењивати од 2017. године говори о непотребном давању овако кратких рокова.

На почетку, још једном истичемо да Заштитник грађана подржава политику Владе изражену и у Стратегији реформе јавне управе усмерену на утврђивање јединствених основа система радних односа и плата у јавној управи, односно у јавном сектору, са циљем да се смање расходи и обезбеди једнако вредновање исте врсте послова, без обзира у ком делу јавног сектора се ти послови извршавају. Нажалост сматрамо да овај текст Нацрта закона неће на примерен начин одговорити на постављене циљеве.

Делиградска 16, 11000 Београд

Телефон: (011) 2068 -100 www.zastitnik.rs e-mail: zastitnik@zastitnik.rs

Иако предлагач није прихватио мишљење Заштитника грађана да је уређење јединственог система радних односа у јавном сектору започето од краја (систем плата је сегмент система радних односа и с тога њиме нераскидиво условљен), и да је било неопходно започети са његовим уређивањем од стварања јединствених основа радно-правног статуса запослених у јавној управи, Заштитник грађана и даље сматра да ће то бити главни узрок неприменљивост овог закона. Из наведеног разлога Нацрт закона суштински и термилошки није усклађен са прописима о раду и државним службеницима и доводи до нејасноћа. Нацртом закона се између осталог уређује сврставање, како радних места тако и звања у коефицијенте и платне разреде. Ово с тога јер је интенција да се систем плата, који је уређен на бази система радних односа државних службеника и намештеника, преведе на систем радних односа у другом делу јавног сектора који има потпуно другачији систем радних односа и не познаје термин “звања” као ни многе друге институте службеничког система. Међутим, како је то немогуће спровести на одговарајући начин уколико системи радних односа не познају исту терминологију и нису међусобно у потребној мери усклађени, долазимо до решења где се суштински упоређују и по платним разредима сврставају два различита правна института. Наизглед, несклад у терминологији, заправо суштински доводи до много већих проблема, неуспешности појединих делова правног система. Овим нацртом закона се директно нарушава систем радних односа и систем плата државних службеника и намештеника (који је узгред једини систем који је био уређен и транспарентан). Наиме платни разреди су у службеничком систему везани за напредовање на радном месту (квалитет рада) а не за комплексност радног места како је то Нацртом закона предвиђено (осим код руководећих радних места). Сада се разреди везују за комплексност радног места те још увек није јасно како ће се наведене промене одсликати на прописе који уређују службенички систем, пре свега на систем оцењивања, напредовања и распоређивања. Из датих решења и образложења истих, не види се да предлагач Нацрта закона сагледава да овакво задирање у службенички систем може отворити низ питања у пракси, што се додатно да закључити и из чињенице да ресорно министарство, у исто време врши измене и допуне у Закону о државним службеницима („Сл. гласник РС, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09 и 99/14), које ни у којој мери нису усклађене са решењима која предвиђа овај нацрт закона.

Поред наведене неуспешности постоји и низ других неуспешности са терминологијом закона које уређују радно-правни статус и систем плата запослених у јавном сектору, што доводи до недовољног разумевања одредби Нацрта закона и немогућности сагледавања његових крајњих домета. У вези неуспешности терминологије и неусклађености јавних политика, истичемо и да терминологија која се односи на запослене у локалној самоуправи и аутономној покрајни није усаглашена са важећим законом, већ су термини преузети из Предлога закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе који се већ неко време налази у Народној скупштини и још увек није усвојен. Детаљније о овим неуспешним терминима биће речи у делу у ком ћемо се осврнути на појединачне примедбе.

Такође, сматрамо да принцип „иста плата за исте послове“ који је један од превасходних принципа на ком се базира идеја израде Нацрта закона, односно који је примарни циљ који Нацрт закона треба да оствари, имајући у виду предложена решења, не може бити реализован. Решење којим је омогућено да се у локалним самоуправама за исте послове могу утврдити различите основице доводи до тога да ће за исте послове запослени у локалној администрацији и јавним службама којима је она оснивач и које финансира, имати различите плате, а што неће бити везано за врсту и обим посла нити квалитет рада

запосленог, већ за степен развијености и финансијску снагу јединице локалне самоуправе. Нацртом закона није предвиђено да ће држава финансирати усаглашавање неуједначених основица локалних самоуправа, ако су циљ Нацрта закона јединствене основице (што предлагач истиче у јавности и образложењу као један од проблема које Нацрт закона треба да реши).

Истовремено, чињеница да овај нацрт закона изузима из уређења система плата запослених у јавним предузећима и Народној банци Србије, говори о немоћи да се кључни генератори диспаритета висине плата у јавном сектору и нетранспарентног утрошка јавних средстава и запошљавања, уврсте у систем и доведу у ред. За разлику од већине органа који су подведени под одредбе овог нацрта закона у којима постоји уређен систем плата, јавна предузећа и Народна банка Србије су системи у којима није постојао уређен систем плата. Из тога јасно произилази да кључни проблем и даље неће бити решен и да ће овај сегмент јавног сектора и даље бити део система у коме се не прати и не управља транспарентно и системски са утрошком јавних средстава. Образложење да јавна предузећа нису могла бити подведена под овај систем зато што је систем заснован на делатности и природи послова које пружа администрација или јавна служба и који је до сад био уређиван посебним правилима, као и правдање различитостима послова између администрације и јавних служби од послова јавних предузећа такође не стоји. Наиме јавна предузећа су такође јавне службе, односно један од организационих облика преко којих се обављају послови од општег интереса (јавна служба). Наведено јасно произилази из одредби Закона о јавним службама (Сл. гласник РС бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др.закон, 83/14 – др.закон) којима је утврђено: „Јавном службом у смислу овог закона сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима“ (члан 1.) као и да се „За обављање делатности односно послова утврђених законом у области: ПТТ саобраћаја, енергетике, путева,“ (члан 3 став 3.)

Ако се успело са уређивањем општих елемента плата за послове у администрацији, делу јавних служби (установама) и јавним агенцијама, нема никаквог објективног разлога што се ту нису могла наћи и јавна предузећа. Захтеви тржишта и профита, који су такође дати као разлог за немогућност сврставања овог дела јавног сектора у наведени систем плата, такође су упитни, јер јавна предузећа суштински имају монополски положај а најчешће су и губиташи који се често субвенционису из буџета. У сваком случају, захтеви тржишта и профита не могу имати утицај на висину плате већине запослених на радним местима чији су описи послова исти или слични као и у осталим системима јавног сектора а нису од значаја за стварање „профита“ предузећа нити његову конкурентност на тржишту. На крају оно што је најупитније јесу разлози за изузимање Народне банке Србије из овог нацрта закона, за које није чак ни дато било какво образложење.

Заштитник грађана је у свом претходном мишљењу на Нацрт закона истакао да је нејасно на који начин је предвиђено да плате у државној управи остану исте, ако је однос коефицијената који тренутно важи 1:9 а сада се предвиђа знатно мањи однос (1:7,5). Посебно је нејасно како могу остати исте плате ако је овим Нацртом утврђен као највиши коефицијент 8.35 а био је 9 а најнижи је предвиђен на 1.22 а био је 1. Објашњење није дато ни у Образложењу Нацрта закона а ни одговору Министарства на дате примедбе, те овде још једном постављамо наведену дилему.

ПОЈЕДИНАЧНЕ ПРИМЕДБЕ

Одредбама члана 4. став 1. Нацрта закона прописано је да: "Запослени има право на месечну плату." а одредбама става 2. истог члана да се: "Плата за текући месец исплаћује најкасније до краја наредног месеца, у складу са општим прописима о раду." Из текста Нацрта закона није јасно због чега се предлаже измена досадашњег начина исплате палата запослених у јавном сектору, нити су у Образложењу наведени разлози којима се предлагач руководио.

Одредбама члана 110. став 1. Закона о раду ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014), прописано је: "Зарада се исплаћује у роковима утврђеним општим актом и уговором о раду, најмање једанпут месечно, а најкасније до краја текућег месеца за претходни месец". Према члану 4. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника („Сл. гласник РС, бр. 62/06, 63/06 - испр, 115/06 - испр, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14) „Плата се исплаћује у текућем месецу за претходни месец". Из изнетих разлога потребно је одредбе члана 4. став 2. Нацрта закона, усагласити са одредбама члана 110. став 1. Закона о раду и члана 4. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника, како по ступању на снагу Нацрта закона запослени у јавном сектору не би били украђени за део или једну целу месечну плату.

У члану 8. став 1, члану 10. став 1. и свим другим местима у тексту Нацрта закона потребно је речи „захтеви за обављање послова радног места“, заменити речима „услови за обављање послова радног места“ у одговарајућем падежу, ради усаглашавања са прописима о државним службеницима.

Иако је у изјашњењу Министарства наведено да су усвојене примедбе независних државних органа које се односе на потребу препознавања посебног статуса независних државних органа у погледу независног и самосталног уређивања организације и разврставања радних места и послова унутар њихових стручних служби, како је то и предвиђено одредбом члана 44. став 2. Закона о државним службеницима, то се недовољно јасно види из одредби Нацрта закона. Нацрт закона не препознаје ни Уставом и законом утврђен положај других орган у систему, у односу на које извршна власт нема надзорна овлашћења, а који су такође обухваћени чланом 44. Закона о државним службеницима- Народне скупштине, Председника Републике, судова, Уставног суда и др. Препозната је једино Народна банка Србије. Предлагач мора бити свестан да су наведене одредбе Нацрта закона несагласне са Уставом. Због тога сматрамо да је неопходно у члану 1. став 2. посебно идентификовати запослене у стручним службама Народне скупштине, Председника Републике, Уставног суда, независних државних органа као и друге запослене у стручним службама чије чланове бира Народна скупштина, јер је њихов положај, сходно Уставу и закону којим је уређен положај ових органа, различит од положаја других државних службеника, из разлога обезбеђивања независног положаја и рада наведених органа. Имајући наведено у виду разврставање запослених у наведеним органима или сврставање у платне разреде не би могло да се ближе разрађује актима Владе јер би се на тај начин угрозила независност и самосталност која им је гарантована Уставом и законом. У складу с тим неопходно је и у члану 10. јасно навести да се одредба става 1. овог члана не примењује на запослене у стручним службама ових органа.

У вези самог члана 10. напомињемо да овај члан носи назив Каталог радних места и звања, а да се ставом 1. истог члана уређује акт Владе којим се разврставају радна места. Поред тога што је сама формулација овог става нејасна те се не може разумети на које запослене се

односи, сматрамо да је потребно овај став издвојити у посебан члан јер остале одредбе наведеног члана говоре о каталогу радних места и звања, а који је заправо врста евиденције коју сачињава Министарство.

У односу на одредбе члана 14. Нацрта закона којима је у оквиру општих описа платних група за одређене платне групе одређен и ниво образовања – стечено високо образовање на академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ, указујемо да је у складу са чл. 36-39. Закона о државним службеницима, потребно додати и речи: “односно образовање на основним студијама у трајању од најмање четири године”. Надаље, у одредбама члана 14. ст. 4 - 9. којима ја као захтевани ниво образовања наведено алтернативно образовање од најмање 240 односно 180 ЕСБ, потребно је у складу са разлозима изнетим у Образложењу Нацрта закона, навести да се таква могућност односи само на установе у области здравствене заштите, или пак такве одредбе брисати и унети у посебне законе.

У погледу примедбе коју је Заштитник грађана изнео у вези изузетака од додатака на плату, мишљења смо да није на ваљан начин сагледана па је поново наводимо и додатно појашњавамо. Нејасан је разлог због ког се, свим запосленима који су на руководећим радним местима, ускраћује право на додатак за прековремени рад, додатак за рад ноћу, додатак за рад на дан празника, додатак за дежурство и додатак за приправност. Овакве одредбе нису у складу са одредбама Устава којима се гарантује право на рад и одредбама закона који уређују права из радног односа а и целокупном концепту овог нацрта закона. Уставом је утврђено да: *„свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа.“* Устав такође утврђује да се нико тих праве не може одрећи (па ни руководиоца). Имајући у виду наведено, са правом се може поставити питање Уставности и законитости оваквог ограничења. Заштитник грађана сматра да ограничења у погледу ових додатака на плату треба да постоје али само када се ради о положајима и радним местима руководиоца органа, организација и јавних служби. По самој врсти посла које обављају, подразумева се да ови запослени носе одговорност за несметано функционисање органа, организације или установе и да је њихова дужност да се ангажују у свако доба, односно кад год је то потребно. Та њихова обавеза и одговорност адекватно је препозната и у висини њихове плате. Ипак мишљења смо да руководиоци ужих унутрашњих организационих јединица органа, организација, и других организационих облика јавног сектора, који подпадају под одредбе овог нацрта закона, (нпр. руководиоца писарнице, руководиоца групе или одсека за нормативне послове и сл.), иако носе виши ниво одговорности од осталих запослених, немају у опису послова врсту одговорности коју имају лица на положају и руководиоца органа. Њихова одговорност подразумева, између осталог да буду доступни у свако време и дужни да прихвате радно ангажовање и у дане празника, ноћу, за време недељног и годишњег одмора, када то потребе посла налажу, али уз одговарајући додатак на плату. Додаци на плату су и врста заштите права запосленог на ограничено радно време, одмор и друга права која се односе на време рада, а истовремено обезбеђују да запослени може одговорити потреби процеса рада и одређене врсте посла и када то подразумева веће обавезе од оних које закон предвиђа, имају право на правичну накнаду. Поред чињенице да је ова одредба несагласна са Уставом и законском гаранцијом права из рада и по основу рада, она може довести и до злоупотребе права запослених од стране виших руководиоца и мобинг запослених који нису „подобни“ а налазе се на руководећим радним местима, како би сами напустили наведена радна места.

Што се тиче одредбе члана 39. став 3. напомињемо да је пре свега нејасно написана јер се Нацртом закона никако не “обезбеђују средства за остваривање права запослених”. Средства се обезбеђују кроз буџетске приходе а овај Закон уређује материју која ствара буџетске расходе. Ипак, може се закључити да ова одредба има за циљ да разреши, односно спречи евентуалне проблеме у примени ових закона за случај да за остваривање права која су њима гарантована, нису обезбеђена средства у буџету. То суштински значи да ће запослени остварити гарантована права само ако буде средстава у буџету. Такође ова одредба имплицира да ће се права утврђена овим законом ограничавати Законом о буџету и другим финансијским законима, уколико при доношењу овог или других посебних закона није остварена комуникација са ресорним министарством финансија и није урађена адекватна финансијска процена потребних средстава за његово спровођење. Таква одредба, зарад ослобађања од одговорности за некавалитетну припрему прописа, нарушава Уставну гаранцију јединства правног система и релативизује права гарантована овим и другим законима. На крају ова одредба није ни потребна, јер уколико је њена сврха да се заштити буџет и очува фискална стабилност, за то постоје инструменти кроз утврђивање основице која се прописује Законом о буџету.

На крају, сагледавајући све наведене примедбе а пре свега да Нацрт закона није у довољној мери јасан, те због тога као и кратких рокова за давање мишљење није било могуће сагледати све његове домете и утицај, Заштитник грађана сматра да је на овом Нацрту закона потребно још додатно радити и извршити додатне консултације обзиром да је значај овог закона велики и да су циљеви које треба да постигне врло битни за реформу јавне управе. Чињеница да се почетак његове примене предвиђа тек у јануару 2017 даје нам основ да сматрамо да продужетак рада на овом нацрту закона неће успорити реформске активности, управо може обезбедити њихов већи квалитет. Из истог разлога сматрамо да доношење закона по хитном поступку нема своје оправдање и да је неопходно дати довољно времена народним посланицима да се са његовим решењима упознају и да их на прави начин разумеју, како би својим мишљењима омогућили да се донесе што квалитетнији закон. Ово посебно с тога што је, нацрт закона који је био на јавној расправи претрпео значајне промене те ни јавност није имала времена да се са њима упозна.

ЗАМЕНИЦА
ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Владана Јовић