



Република Србија

Министарство државне управе и локалне самоуправе

**НАЦРТ ЗАКОНА О СИСТЕМУ ПЛАТА  
ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ**

*- Водич -*

Београд  
*октобар, 2015. године*

# НАЦРТ ЗАКОНА О СИСТЕМУ ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

## -Водич-

### Увод

Плате и зараде у различитим деловима јавне управе тренутно су уређене читавим низом закона и подзаконских аката. Несистематизованост и неуједначеност које су карактеристика садашњег система плата проузрокују проблеме као што су неуправљивост, немогућност ефективне контроле, нетранспарентност и неправичност. Због тога је Влада приступила темељној реформи са циљем стварања система који је једноставнији за управљање и контролу, транспарентнији и правичнији, односно који ће обезбедити једнаку плату за исте послове унутар система. У циљу стварања таквог система, Министарство државне управе и локалне самоуправе је уз подршку Светске банке и у сарадњи са ресорним министарствима, другим државним органима, органима АП Војводине, јединицама локалне самоуправе, јавним службама и другим партнерима, започело низ активности на реформисању система плата у јавном сектору. Једна од активности резултирала је припремом текста Нацрта закона о систему платама запослених у јавном сектору који обавезује да се систем плата у јавном сектору уреди на јединственим принципима.

### Општи циљеви и принципи новог система плата

Општи циљеви реформе система плата у јавном сектору су:

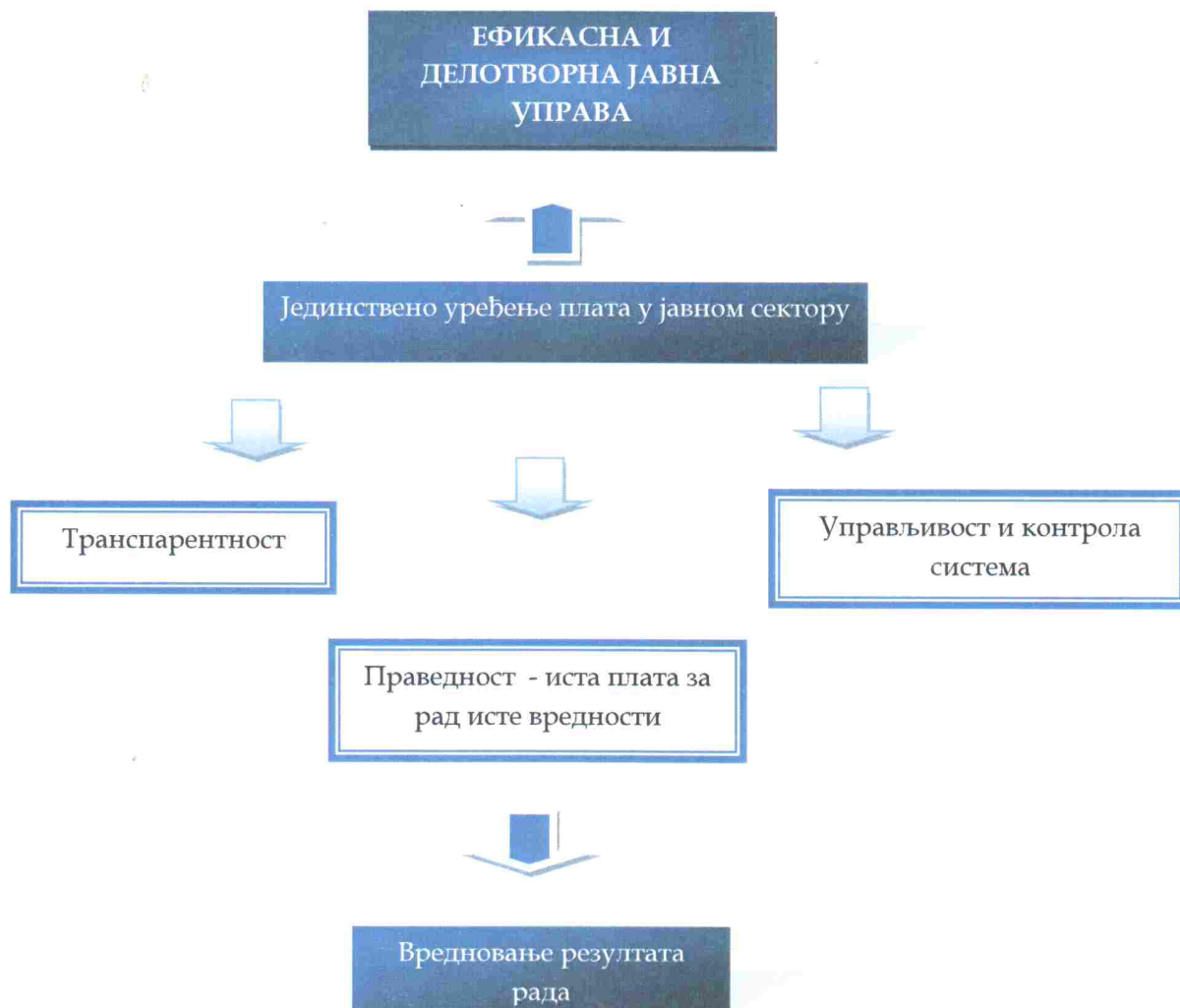
- смањење неједнакости у платама, односно стварање правичности кроз увођење принципа једнака плата за једнак рад;
- јачање контроле буџета и управљивост масом плата;
- повећање транспарентности система.

Поред тога, шири циљ реформе јавне управе у чији контекст се смешта реформа плата јесте и јачање учинка и делотворности јавне управе.

У Стратегији реформе јавне управе (2014) се наводи да је реформу система плата запослених у јавној управи неопходно спровести „на начин који ће обезбедити усклађивање расхода на незапослене са економским могућностима земље, а при томе довести до унапређења:

- 1) апсолутне правичности – да основна зарада на упоредивим радним местима буде једнака у целој јавној управи;
- 2) релативне правичности – да се разлика у степену сложености послова и неопходних знања одражава на ниво зарада, без обзира на то што су лица запослена у различитим деловима јавне управе;

3) ефикасности – да систем зарада и награђивања запослених у већој мери учини зависним од радног учинка, тако да се разлика у погледу продуктивности запослених рефлектује и на одговарајућу разлику у заради.<sup>11</sup>



<sup>11</sup> Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник 05 број 020-656/2014.

## Упоредни преглед садашњег и будућег система

Садашње стање	Нови систем
<p><b>Фрагментираност и нетранспарентност:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20+ закона и подзаконских аката</li> <li>• 10+ основица</li> <li>• 900+ коефицијената</li> <li>• 10+ <i>ad hoc</i> секторских додатака и 100+ основа за увећање</li> </ul>	<p><b>Јединство и транспарентност:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Један оквирни и 5 посебних закона</li> <li>• Јединствена основица</li> <li>• 60 платних разреда/коефицијената</li> <li>• Прецизно дефинисани додаци</li> </ul>
<p><b>Неправичност:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Неједнака плата за рад исте вредности</li> <li>• Битна разлика између основне зараде и стварно исплаћене зараде</li> </ul>	<p><b>Правичност:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Једнака плата за рад исте вредности - генерички послови</li> <li>• Предвидива исплата плате у односу на основну зарада</li> </ul>
<p><b>Неуправљивост :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Нејасна и нејединствена правила, децентрализован и отежан надзор, подложност злоупотребама</li> <li>• Нестандардизован опис више хиљада послова</li> </ul>	<p><b>Управљивост:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Јасна правила одређивања плата, јасна подела надлежности за контролу и надзор</li> <li>• Јединствени каталог са описом свих послова у јавном сектору</li> </ul>

### Концепт уређења система плата

У опредељењу стратешког правца реформе, односно при избору приступа реформи система плата узето је у обзир неколико елемената, као што су: економичност, политичка подршка и реформски капацитет унутар јавног сектора.

Посебно је узета обзир чињеница да је у низу покренутих реформских процеса (рационализација, секторске реформе, европске интеграције, итд.) капацитет институција за нови процес свеобухватне реформе система плата, веома ограничен.

На основу анализе и поређења свих опција, одлучено је да је најсврхисходнији и најрационалнији приступ који подразумева доношење „оквирног“ закона уз обавезу постепеног усаглашавања свих потребних регулатива и доношење појединачних закона о платама за поједине подсистеме јавног сектора.

## Нацрт закона о систему плата запослених у јавном сектору

Систем плата који се уређује овим законом односи се на запослене у јавном сектору и то:

- службенике и намештенике у органима државне управе, другим државним органима, органима аутономне покрајине и органима јединице 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 службеницима;
- полицијске службенике и лица у радном односу у другим органима на које се примењују прописи о полицијским службеницима;
- 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 Република, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, односно 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, осим у Војсци Србије, јавним предузећима и привредним друштвима.



Плате у јавном сектору ће се заснивати на јединственим општим правилима успостављеним овим законом, а кроз посебне законе ће бити детаљно уређене плате и примања за све подсистеме јавног сектора.

Законом о систему плата утврђују се: основни елементи плате, заједничка основица за цео јавни сектор, заједнички општи додаци и њихови износи, накнаде плате и накнаде трошкова, 60 платних разреда у којима се сврставају радна места и звања, критеријуми за разврставање у платне разреде, као и распон минималне и максималне плате у односу 1:7,5. Такође, Законом се утврђује да Влада доноси каталог звања и радних места у јавном сектору, јединствену методологију за вредновање звања и радних места и утврђује висину коефицијената за 60 платних разреда.

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ЕЛЕМЕНТИ	$ПЛАТА = \text{основна плата} + \text{додаци на плату}$ $ОСНОВНА ПЛАТА = \text{основица} \times \text{коэффициент}$
ПЛАТНИ РАЗРЕДИ И РАСПОНИ КОЕФИЦИЈЕНАТА	60 платних разреда у распону од 1 - 7,5 (постојећи распон, ништа се не мења)
ОСНОВИЦА	<p>ЈЕДИНСТВЕНА за све (Законом о буџету), с тим што може бити мања у АП и ЈЛС.</p> <p>У циљу постизања потпуне транспарентности предвиђено је да се сви постојећи коефицијенти преведу на нову основицу (без ефеката на тренутне износе плата запослених).</p>
ДОДАЦИ НА ПЛАТУ	<p>Наведени су ДОДАЦИ који су заједнички за све запослене у јавном сектору, као и њихови износи, али је остављена могућност да се <u>изузетно услед оправданих специфичних услова рада и посебним околностима посебним законима (искључиво законима, а не подзаконским актима) одреде и други додаци.</u></p>
КАТАЛОГ РАДНИХ МЕСТА	Попис и опис свих радних места у јавном сектору.
ЈЕДИНСТВЕНА МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ВРЕДНОВАЊЕ И РАЗВРСТАВАЊЕ СВИХ РАДНИХ МЕСТА	<p><u>Овај закон ће утврдити основ за доношење Методологије, која ће бити донета као јединствена за вредновање свих послова у ЈС.</u></p> <p>Радна места ће се вредновати у складу са критеријумима и мерилима за вредновање радних места који ће бити дати у закону и Методологији. ПОСЕБНИМ ЗАКОНИМА ће се вршити разврставање свих радних места за запослене из тог закона у платне разреде - и фактички утврђивати износи ПЛАТА.</p>
ДОНОШЕЊЕ ПОСЕБНИХ ЗАКОНА И ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ПОСТОЈЕЋИХ ЗАКОНА КОЈИМ ЋЕ СЕ ФАКТИЧКИ УТВРЂИВАТИ ИЗНОСИ ПЛАТА	<p>У року од годину дана од почетка примене донеће се закон којим се уређују плате:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• у јавним службама (надлежност МДУЛС);</li> <li>• у државним органима и органима АП и ЈЛС (надлежност МДУЛС);</li> <li>• изабраних, постављених и именованих лица- функционера (надлежност МДУЛС).</li> </ul> <p>У року од годину дана од почетка примене ускладиће се /донети закони којима се уређују плате:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• полицијских службеника (МУП);</li> <li>• службеника који обављају обавештајно-безбедносне послове (ресорно министарство);</li> <li>• запослених у јавним агенцијама и другим органима и организацијама (МДУЛС + ресорна министарства).</li> </ul>

### *Висина плата*

Овим Законом се не утврђује висина коефицијената, па самим тим ни висина плата запослених. На основу методологије за вредновање радних места коју ће усвојити Влада, ресорна министарства и МДУЛС ће радити на вредновању свих радних места и тек у посебним законима ће бити одређено разврставање радних места у платне разреде.

Искључиво, наведеним посебним законима ће бити могуће прописати и неке друге специфичне додатке у складу са специфичним условима рада и другим посебним околностима које се појављују у различитим деловима јавног сектора. Тако је на пример, могуће предвидети додатке за наставника који ради у комбинованом одељењу или у школи која је тешко приступачна или за обављање послова извођачког стваралаштва у отежаним условима рада или за полицијског службеника за време обављања послова радног места у условима посебне опасности по живот.

### *Предложени изузеци*

Закон о систему плата се неће односити на запослене у свим оним правним лицима на која се примењују принципи пословања привредних друштава. Сходно томе, и плате запослених у јавним предузећима треба да буду уређене у складу са праксом у другим земљама, на начин који ће омогућити успешно корпоративно управљање и одрживо пословање. Стога ће МДУЛС у сарадњи са Министарством привреде и Министарством финансија у наредном периоду интензивно радити на проналаску начина и модела за уређење ових питања.

Због специфичности радно-правног статуса функционера (изабраних, именованих и постављених лица у органима Републике, аутономне покрајине и локалне самоуправе), а који није до краја и уједначено дефинисан у важећим прописима, приступило се изради посебног закона којим ће бити уређен њихов статус и плате, односно друга примања, а који се заснива на истим принципима као и будући закон о платама запослених.

На крају, постојећи систем плата који се примењује на професионалне припаднике Војске Србије, иако је веома комплексан и недовољно транспарентан, за сада показује степен уређености и управљивости, који недостаје другим деловима јавног сектора. Ипак, Министарство државне управе и локалне самоуправе сматра да је могуће уредити плате запослених у Војсци Србије на јединственим принципима новог система плата, али без суштинских промена у систему. За то је неопходно да Влада заузме став и да донесе одлуку да се обухват новог закона о платама односи и на ову категорију запослених.

## Платни разреди

Сва радна места у јавном сектору ће бити разврстана у 60 платних разреда. Разврставање радних места ће се вршити на основу следећих критеријума: сложености послова, компетентности, одговорности, самосталности у раду и пословне комуникације. Послови исте или сличне сложености, за чије обављање се захтева иста или слична компетентност, чије обављање подразумева приближно једнак ниво одговорности и чије обављање подразумева приближно исти ниво аутономије у раду и пословне комуникације разврставају се у исти платни разред.

Сложеност послова је мерило којим се изражава комплексност задатака, поступака и метода рада, потребан степен креативности и знања приликом извршавања задатака, односно доношења одлука, као и у примени и развоју нових метода рада. На пример послови које обавља хирург специјалиста су сложенији од послова које обавља медицинска сестра.

Компетентност је критеријум којим се изражава степен стеченог формалног образовања, ниво знања и вештина, као и стечено радно искуство. На пример, радно место универзитетског професора захтева већи степен образовања и знања, него асистенти у настави на факултетима.

Одговорност је критеријум којим се изражава ниво утицаја одлука на обављања послова и задатака и остваривања циљева организације, као и обим ресурса организације којима се управља. На пример, радно место које подразумева управљање финансијско-рачуноводствених послова и припрему финансијских планова подразумева виши ниво одговорности него послови на којима се врши припрема документације и прикупљање података.

Аутономија у раду је критеријум којим се изражава степен самосталности у раду, односно мера у којој се посао врши по усмерењима, упутствима и надзором руководиоца. Тако је на пример, степен аутономије у раду руководиоца унутрашње организационе јединице већа него другог извршиоци који ради под директним надзором претпостављеног.

Пословна комуникација је критеријум којим се изражава ниво интерних и екстерних контаката и ниво значаја резултата остварене комуникације за рад организације. На пример, послови портира подразумевају директну и свакодневну комуникацију са странама и стога захтевају виши ниво вештине комуникације у односу на нпр. мајстора одржавања.

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.

За свако радно место, односно звање или положај ће бити одређен платни разред у који се сврстава. Платни разред ће изразити специфичност и захтеве за обављање посла сваког радног места. Такође, платни разред ће моћи да изражава и успешност и квалитет обављања посла радног места као и друга знања и способности запосленог, ако је то прописано посебним законом. Сва радна места, односно звања или положаји



сврставају се у **60 платних разреда** чија се вредност изражава коефицијентом.

Разврставање радних места у платне разреде врши се у складу са јединственом методологијом о примени критеријума и мерила за разврставање радних места у јавном сектору.

### Каталог радних места

Попис и класификација радних места, односно звања представља један од најважнијих корака у спровођењу реформе система плата, јер се типичним описима послова омогућава потпуна упоредивост у различитим деловима јавног сектора. Стога је паралелно са припремом законских решења, припремљен нацрт Каталога звања и радних места у јавном сектору. Каталог представља основу за будуће вредновање радних места и сврставање у платне разреде, односно одређивање коефицијената. Осим назива радних места, односно звања у којем се обављају послови на радним местима, Каталог садржи и типичан опис радног места, захтевану стручну спрему, захтевана додатна звања и испите/сертификате, као и захтевано искуство за рад на тим пословима.

Каталог радних места омогућава:

- анализу постојећег стања (преглед основних плата запослених који раде на радним местима исте врсте);
- израду систематизација у којима радна места одговарају пословима који се обављају;
- вредновање радних места у новом платном систему и одређивање коефицијената /платних разреда поштујући принцип „једнака основна плата за рад једнаке вредности“.

Каталог није замена за постојеће систематизације радних места, већ представља списак свих радних места и звања у јавном сектору која се могу наћи у систематизацијама послодаваца на чије запослене ће да се примењује Закон о систему плата. Важно је напоменути да редослед радних места у Каталогу не представља њихово вредновање у смислу одређивања коефицијената, већ су тако сврстани у циљу систематичнијег и јаснијег прегледа.

Каталог је конципиран по подсистемима јавног сектора:

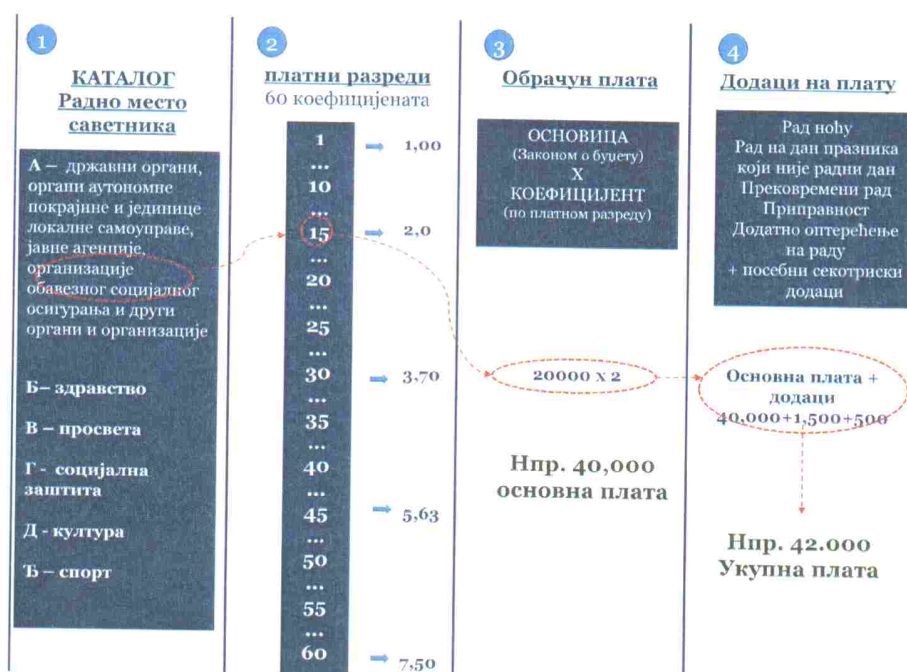
- органи државне управе, други државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе
- здравство
- просвета
- социјална заштита
- култура
- спорт
- генеричка радна места.

Генеричка радна места представљају послове који се обављају у свим деловима јавног сектора и представљају послове подршке обављању основне делатности органа, односно установе. У оквиру генерички радних места ће се наћи следећи послови:

правни, административни, кадровски, финансијски, рачуноводствени, комерцијални, информационих система и технологија, инвестиционог и техничког одржавања, безбедности, заштите, транспорта, логистике, услужних делатности и други стручни и послови подршке.

Министарство државне управе и локалне самоуправе координира израду јединственог каталога радних места док ресорна министарства воде процес израде каталога за поједине подсистеме. У процесу израде каталога су укључени органи и службе који су обухваћени законом, као и репрезентативни синдикати за поједине јавне службе.

*Пример: Приказ везе радних места у Каталогу са платним разредима, односно коефицијентима и платом*



*Напомена: приказани износи су потпуно произвољни и служе за илустрацију принципа обрачуна плата и зарада*

### Рокови за примену и доношење подзаконских аката

У року од годину дана од почетак примене закона, односно од 1. јануара 2016. године, утврђена је обавеза доношења посебних закона којима се утврђује висина плата у појединим подсистемима јавног сектора (јавне службе, државни органи, АП и ЈЛС, функционери и др.), као и усклађивање појединих закона којима се уређује висина плата у појединим областима (као нпр. Закон о полицији, закони којима се уређују плате службеника који обављају обавештајно-безбедносне послове, итд.). Такође, Законом се утврђују обавеза доношење подзаконских аката којима ће бити утврђен Каталог звања и радних места, коефицијенти платних разреда и методологија о примени критеријума и мерила за разврставање радних места у јавном сектору.

Од дана почетка примене закона, рок за доношење акта Владе о утврђивању Каталога и Методологије је 90 дана, а акта којим се утврђују коефицијенти платних разреда у року од шест (6) месеци.

У циљу постизања упоредивости плата у јавном сектору, висина коефицијената за обрачун и исплату плата који су утврђени посебним прописима, треба да буде прерачунати на јединствену основицу од 17.101,29 у року од 90 дана од почетка примене овог закона, на начин да износ плате запосленог након измене висине коефицијента одговара износу плате на коју је запослени имао право до измене коефицијента.

Јединствена основица за 2017. годину биће утврђена прописом о буџету Републике Србије, с тим да нижу основицу могу изузетно да утврде јединице локалне самоуправе у складу са својим финансијским могућностима.