

Broj: 1273/17 - 2
22. novembar 2017.godine, Podgorica

SKUPŠTINA CRNE GORE

n/r predsjedniku, gospodinu Ivanu Brajoviću

Predmet: Komentari na Predlog zakona o Privrednoj komori Crne Gore

Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG) je u saznanju da je pripremljen Predlog zakona o Privrednoj komori Crne Gore tek nakon što je isti stavljen u parlamentarnu proceduru, a sa njegovim odredbama je upoznata preuzimanjem teksta Predloga sa sajta Skupštine CG.

Iz navedenih razloga, primjedbe koje slijede u nastavku dostavljamo sa zakašnjenjem (u saznanju smo da je Predlog već na dnevnom redu parlamentarnih odbora), te ljubazno molimo da iste uzmete u razmatranje.

Iznenadeni smo činjenicom da se bez upoznavanja šire javnosti, a prije svega onih subjekata na koje će se direktno odnositi, u skupštinsku proceduru stavlja zakon koji će imati uticaja na sve privredne subjekte i poslovni ambijent u Crnoj Gori. Vjerujemo da ni najveći broj privrednika ne zna da se donosi novi zakon, te da je takva situacija i sa poslovnim i strukovnim organizacijama privrednika/poslodavaca.

Nema sumnje da je važeći Zakon o Privrednoj komori Crne Gore (a time i druga akta donijeta na osnovu njega) zastarjeli propis - iz 1998.godine, te da je isti i ranije trebalo uskladiti sa Ustavom Crne Gore i drugim pozitivnim domaćim i obavezujućim međunarodnim pravnim aktima. Međutim, ne postoji opravdani razlog da se isti po ovako hitnom postupku stavlja u parlamentarnu proceduru, bez prethodne i adekvatne javne rasprave, kako bi privrednici bili u prilici da blagovremeno svojim sugestijama učestvuju u njegovom kreiranju i doprinesu kvalitetu zakonskih rješenja.

Kao i uvijek kada se radi o donošenju propisa koji su od uticaja i značaja na privredu, UPCG nastoji da, u najboljoj namjeri, doprinese kvalitetu zakonskih rješenja, a time i njihovoj praktičnoj primjeni. Tako ćemo i povodom ovog zakonskog teksta (nadamo se da nije kasno i da će se sugestije uzeti u razmatranje), ukazati na neka predložena rješenja koja bi trebalo dodatno razmotriti, s aspekta ustavnosti i zakonitosti, te usklađenosti sa ukupnim pravnim sistemom naše zemlje i za nju, kao što smo već naveli, obavezujućim međunarodnim pravnim aktima.

Generalni zaključak koji se nameće čitanjem i analizom Predloga zakona o Privrednoj komori jeste da se njime utemeljuje nova (para)državna ustanova koja ima povlašćeniju poziciju od pozicije mnogih organa i ustanova uređenih pravnim sistemom Crne Gore.

Naročito, ukazujemo da bi se pojedinim rješenjima iz Predloga dovelo u pitanje postojanje i funkcionisanje Ustavom utemeljenog Socijalnog savjeta. Time bi se ugrozila pozicija Crne Gore

koja je u međunarodnim okvirima i regionu prepoznata kao država koja vrednuje socijalni dijalog, što je uslov razvoja društvene odgovornosti i demokratije. Iznijete primjedbe iskazujemo u najboljoj namjeri, kako bismo predlagačima ukazali na ozbiljna odstupanja od domaćih, a i međunarodnih propisa na koje se Crna Gora obavezala, te blagovremeno izvršili korekciju teksta u tom smislu.

U nastavku slijede komentari na pojedinačne članove Predloga, kako na one za koje smatramo da ugrožavaju poziciju i ulogu Ustavom utemeljenog Socijalnog savjeta, tako i na one za koje smatramo da su vrlo diskutabilni sa aspekta ustavnosti i zakonitosti, te jedinstvenosti pravnog sistema u Crnoj Gori:

Član 2: uređuje pravni status Privredne komore. Međutim iz samog člana, ali i ukupnog zakonskog teksta ne može se zaključiti sa sigurnošću kakva je pravna priroda Komore. Ne postoje ni propisi Evropske unije koji regulišu tu oblast, kako i sam predlagač to navodi u obrazloženju datom u prilogu Predloga zakona. Navodi se i da je **Privredna komora specifičan oblik organizovanja na koji se primjenjuje zakon kojim se uređuje rad Privredne komore** (!?), kao i da se "... na Komoru supsidijarno ne primjenjuje, na primjer, Zakon o privrednim društvima ili Zakon o nevladinim organizacijama, te da se Komora ne upisuje u Centralni registar privrednih subjekata ili Registar nevladinih organizacija...". Sve navedeno, uz konstataciju da je u zakonu „...istaknut princip samostalnosti i nezavisnosti...“ i da je komora „...privredni samoregulator (uzanse, kodeksi i sl)“, zaista nameće pitanje – je li komora samostalnija i nezavisnija od bilo kog organa, ustanove, institucije, asocijacije ili pojedinca u Crnoj Gori?

Imajući u vidu prethodno navedeno, kao i činjenicu da, shodno Predlogu zakona, Komora vrši povjerena i prenijeta javna ovlašćenja (član 5), može se zaključiti da se radi o ustanovi „sui generis“, koja uz to ima zakonom propisano obavezno članstvo, nadležnost da sama određuje i visinu „članarine“, te da istu naplaćuje autoritetom države, tj. preko poreskog organa, da uvjerenja i potvrde koje izdaje Komora imaju svojstvo javne isprave itd. , najlogičniji zaključak koji se može izvesti je da se radi o zaista specifičnoj ustanovi koja, prema datim ingerencijama ima karakteristike (*javne*) *ustanove* . U prilog ovome i činjenica da je u nekim zemljama i uređen status komora na način da se na sva pitanja koja nisu regulisana zakonom o privrednim komorama primjenju propisi kojima se uređuje rad ustanova.

U okviru razmatranja statusa Privredne komore Crne Gore (PKCG), ukazujemo na odredbe Zakona o zaradama u javnom sektoru, kojim se u članu 2 tačka 5 propisuje da su „...zaposleni u javnom sektoru zaposleni u agenciji, privrednom, društvu koje je u većinskom vlasništvu države **ili u drugom pravnom licu** čiji je osnivač država **ili vrši javna ovlašćenja**“ . Budući da Privredna komora vrši javna ovlašćenja, a nije prepoznata članom 41 istog Zakona u svojstvu izuzeća od primjene, proističe da se na zaposlene u toj ustanovi primjenjuje sistem zarada u javnom sektoru. Ovo navodimo samo radi potenciranja neophodnosti posmatranja cjelokupnog pravnog sistema Crne Gore prilikom izrade i donošenja propisa.

Takođe, u stavu 3 predmetnog člana se navodi da se Privredna komora ne upisuje u Centralni registar privrednih subjekata. Ovo je pitanje koje treba još jednom razmotriti, budući da se u uporednoj praksi registri svih privrednih komora (i domaćih i stranih) vode pri posebnim agencijama ili subjektima koji i inače vode registre privrednih subjekata.

Član 6: saglasno kontekstu prethodnog komentara je i konstatacija da je Komora „**institucionalni**“ partner Vladi Crne Gore.

Član 9: Navedenim članom se (stav 1 i 2) po prvi put zakonski uređuje obavezno članstvo u Komori svih subjekata upisanih u Centralni registar privrednih subjekata, a status člana se stiče „po automatizmu“, danom upisa u Centralni registar privrednih subjekata. Očigledno da je ovakva

norma proistekla kao potreba Predlagača zbog osporene ustavnosti Statuta PKCG (kojim je „ uvedeno“ obavezno članstvo) i reakcije velikog broja privrednih subjekata kojima je prinudnim putem vršena naplata članarine. Ovo pitanje je u većini zemalja bilo sporno i probudilo je veliko interesovanje javnosti zbog uvođenja dodatnih nameta na poslovanje privrednih subjekata. U Crnoj Gori nikada nije povedena debata na predmetnu temu.

Stav 3 predmetnog člana je sporan, tj. nije precizno definisan. Pretpostavka je da je Predlagač imao namjeru da omogući pristup u članstvo komore i nevladinim organizacijama, udruženjima i drugim organizacijama koje obavljaju poslove od značaja za privredu, ukoliko ti subjekti iskažu takvo interesovanje. Međutim, zbog nepreciznosti, norma se može čitati na način - da Upravni odbor Privredne komore može jednostrano donijeti odluku o učlanjenju i time ih obavezati, bez saglasnosti predmetnih subjekata. **Predlažemo brisanje ovog stava.**

Član 11: sasvim je opravdano i legitimno pravo da Komora vodi evidenciju svojih članova, kao i autonomno pravo da uređuje sadržinu i način vođenja te evidencije. Međutim, sporan je **stav 3** predmetnog člana, kojim se nameće obaveza nadležnom organu/tijelu ovlašćenom za vođenje Centralnog registra privrednih subjekata da „...kontinuirano dostavlja Privrednoj komori informacije o promjenama u centralnom registru“. Ovo su ingerencije i privilegije koje se teško mogu dodijeliti nekom subjektu van sistema organa i institucija kojima je to dato u nadležnost Ustavom i posebnim zakonima. Ili, PKCG, s obzirom na ovu i sve ostale ingerencije predviđene Predlogom zakona, treba dati status (javne) ustanove i onda ni ovaj stav ne bi bio sporan. U obrazloženju i sam Predlagač navodi „...Snažna i jedinstvena komorska organizacija **pruža stručnu i pouzdanu podršku u realizaciji poslova iz djelokruga države. Komora je snažan i efikasan partner državi što se ogleda u broju prenijetih i povjerenih javnih ovlašćenja koje trenutno vrši Privredna komora**“.

Na osnovu ovoga, a i svega prethodno navedenog, nameće se jedno vrlo očigledno i jednostavno pitanje: kako u tom ukupnom kontekstu Komora može predstavljati nezavisan i autentičan glas (u odnosu na organe vlasti, tj. donosioce odluka) cijele privrede i njen zastupnik pred državom, na čemu se temelji i Predlog i obrazloženje istog?!

Član 12: Decidno, u 24 tačke navodi osnovne poslove Privredne komore, koje, smatramo, treba detaljno sagledati. Naročito su sporne tačke 7 i 19 – koje se bave ekonomsko socijalnim dijalogom. Ovo pitanje je nadležnost Socijalnog savjeta Crne Gore, tijela koje je, kako smo naveli, utemeljeno Ustavom. **S toga, te tačke treba brisati.** Privredne komore, shodno konvencijama Međunarodne organizacije rada (MOR), koje imaju obavezno članstvo kao što je to za PKCG sada eksplicitno definisano Predlogom, ne mogu učestvovati u ekonomsko socijalnom dijalogu. To je pravo dobrovoljnih reprezentativnih poslodavačkih organizacija. Sam (ekonomsko)socijalni dijalog utemeljen je institucionalno članom 65 Ustava Crne Gore kroz Socijalni savjet Crne Gore.

Član 13: Već obrađen kroz prethodne komentare, u smislu statusa Komore.

Član 14: Stav 1 i alineja 1 - već obrađeno i problematizovano, jer je Predlogom zakona uređena pozicija Komore na način koji dovodi u pitanje njen status kao nezavisnog predstavnika privrede u odnosu na organe vlasti, a što se prožima kroz čitav tekst.

Stav 2 istog člana treba brisati, u skladu sa prethodnim komentarima, a naročito na član 12.

Predlagač se mora opredijeliti da li želi obavezno članstvo u Komori ili mogućnost Komore da učestvuje u ekonomsko socijalnom dijalogu. Te dve pozicije isključuju jedna drugu.

Stav 4 je vrlo diskutabilan, jer se mimo pravnih akata kojima se uređuje nadležnost i okvir rada Vlade i Skupštine, **ovim zakonom nameće ekskluzivno pravo i obavezno članstva**

predstavnik Komore u radnim tijelima Vlade i Skupštine čiji se rad odnosi na privredu. Komora je nesumljivo važan subjekat u društvenoj zbilji naše zemlje, ali ovakvo rješenje je **neodrživo u odnosu na nadležnosti najviših organa izvršne i zakonodavne vlasti** i na neki **način utemeljuje „mentorsku“ ulogu Komore u odnosu na njih** (a da ne govorimo u odnosu na druge subjekte zainteresovane za predmetne procese).

Stav 5: Ovo je takođe sporna imperativna norma kojom se svim državnim organima i organima lokalne samouprave nadležnim za poslove registracije privrednih subjekata, carine, poreza, tržišta rada i drugo, nameće obaveza dostavljanja Privrednoj komori podataka od značaja za privredni sistem, bez naknade.

Mislimo da su ove norma sporne jer postavljaju Komoru i njena ovlašćenja iznad Ustavom i zakonom utemeljenih ovlašćenja i nadležnosti državnih i lokalnih organa i institucija.

Član 15: propisuje da PKCG ima pravo pripremanja zakona koji su vezani za ostvarivanje ciljeva Privredne komore. Prvo, široko je pojmovno definisano „...ciljevi Privredne komore“, i upitno da li se zakonom može dati tako široko ovlašćenje jednoj sui generis organizaciji/ustanovi, odnosno da li su njeni ciljevi mimo ciljeva i interesa prije svega države? Takođe, suviše je upuštati se u protivargumentaciju, dovoljno je da samim logiciranjem stvari, prepoznamo da je „dodjeljivanje drugom subjektu prava pripreme zakona“, mimo onih koji ta ovlašćenja crpe iz ustavnih i zakonskih odrednica o organizaciji i načinu rada državne uprave, pravno neodrživo. Doduše, da bi se ublažio apsurd, dalje u stavu 2, a i u obrazloženju, navodi se „... da pripremljeni nacrt zakona Privredna komora dostavlja nadležnom ministarstvu koje je ovlašćeni predlagач zakona za razmatranje na sjednici Vlade“, što dodatno upućuje da je ovo rješenje neodrživo.

Član 16: propisuje da Vlada prije podnošenja Skupštini konsultuje PKCG o tekstu predloga koji je od uticaja na privredni sistem i ekonomsku politiku. Ovakvim rješenjem se potpuno ignoriše organizacija državne uprave, postupak i način sprovođenja javne rasprave (i prethodno konsultovanje zainteresovane i stručne javnosti) u pripremi zakona, usvajanje predloga od strane Vlade i upućivanje istih u Skupštinu.

Ovakvo rješenje je sporno iz više razloga, a navodimo samo neke:

- obesmišljava propisanu obavezu konsultovanja zainteresovane javnosti i održavanje javne rasprave u pripremi zakona, učešće zainteresovanih subjekata u radnim grupama za izradu propisa itd., a posebno što i Komora ima mogućnost i pravo da kao i svi ostali subjekti učestvuje u tim procesima;
- čini se da se (ne)svjesno Komori daje korektivna uloga u odnosu ne samo na ostale učesnike u javnoj raspravi (i njihove, eventualno ugrađene sugestije u predloge zakona), već i u odnosu na zvaničan stav Vlade iskazan u konkretnim predlozima zakona;
- inicira sumnju da se htjela zanemariti svrha i pozicija Socijalnog savjeta Crne Gore, te domen odredbi Zakona o Socijalnom savjetu, koji je baziran na konvencijama MOR-a koje je Crna Gora potpisala, i ustavnoj odrednici datoj u članu 65 Ustava CG;
- da li se ovim predlogom željela zanemariti svrha pojedinih tijela formiranih od strane Vlade, recimo kao što je Savjet za konkurentnost, u kojem participira i sama Privredna komora, a pored nje i UPCG, Montenegro biznis alijansa, Savjet stranih investitora u Crnoj Gori i Američka privredna komora u Crnoj Gori? Jedan od zadataka tog tijela je da analizira važeće propise s aspekta njihovog uticaja na poslovni ambijent i konkurentnost, inicira predlaganje izmjena propisa radi pojednostavljanja, odnosno brisanja procedura koje predstavljaju barijeru za veću konkurentnost ili prestanak njihovog važenja.

Član 17: stav 2: Potrebno je precizirati da Privredna komora zastupa interese privrede u međunarodnim asocijacijama komorskog tipa organizovanja. Ovdje se opet problematizuje pitanje ciljeva Privredne komore jer se međunarodnim direktivama i konvencijama tačno uređuje podijela poslova, a time i pravo zastupanja privrede u međunarodnim organizacijama. Tako na primjer, Privredna komora zastupa privredu u organizacijama komorskog tipa i, kao i u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, a UPCG, kao reprezentativno dobrovoljno udruženje poslodavaca, u Međunarodnoj organizaciji poslodavaca (IOE), BusinessEurope, Međunarodnoj organizaciji rada itd. Ovo potenciramo zbog široko postavljenih poslova u članu 12.

Član 20: propisano je da predstavništvo privredne komore druge države može obavljati poslove u Crnoj Gori nakon upisa u Registar predstavništava privrednih komora drugih država koji se vodi kod Privredne komore! Ovo je još jedno veoma diskutabilno rješenje, koje teško da poznaje uporedna praksa, jer se registri svih privrednih komora (i domaćih i stranih) vode pri posebnim agencijama ili subjektima koji i inače vode registre privrednih subjekata.

Član 32: predviđa da osnovicu, stopu, način i rokove plaćanja članskog doprinosa koji plaćaju članovi Privredne komore Odlukom utvrđuje Skupština Privredne komore. Dakle, ovo je pitanje koje je i do sada utvrđivala Skupština komore, i isti se treba posmatrati s aspekta ukupnih troškova rada, koja nisu ni malo zanemarljiva sredstva. Prema Odluci Skupštine PKCG za 2017.godinu ("Službeni list Crne Gore", br. 079/16), ako se zanemare poslodavci do 5 zaposlenih čiji je godišnji doprinos određen u paušalnom iznosu od 50 eura, ostale članice Privredne komore Crne Gore (privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje, preduzetnici i drugi oblici organizovanja koji obavljaju privrednu djelatnost na teritoriji Crne Gore), dužne su da obračunavaju i plaćaju članski doprinos Privrednoj komori Crne Gore **po stopi od 0,27%. Osnovicu za obračun članskog doprinosa Komori čine bruto zarade zaposlenih.**

Ako je intencija obavezno članstvo u PKCG, a time i obavezna članarina, onda bi trebalo zakonom urediti i fiksnu visinu tog posebnog doprinosa. Ovo s razloga što nije tajna koliko je prisutno (ne)zadovoljstvo privrednih subjekta visinom ovog doprinosa, iako je i do sada njegovu visinu određivala Skupština PKCG. Svi privrednici (pa i oni koji su u tijelima Komore) uvijek ističu veliko opterećenje zarada i u tom kontekstu smanjenje pratećih doprinosa. Mišljenja smo da je pored ovakvog načina utvrđivanja visine, što čini ovaj parafiskalitet nepredvidivim, sporna i osnovica. Smatramo neopravdanim da osnovicu čini bruto zarada zaposlenih, koja ujedno čini i osnovicu za obračun i uplatu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Za razliku od doprinosa za PKCG, na osnovu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje građani ostvaruju Ustavom zagarantovana prava.

Podsjećamo da ovo nije jedini parafiskalitet koji poslodavci plaćaju na zaradu, pored doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, koji imaju neku drugu pravnu prirodu. Pomenućemo tako doprinos za Fond rada, koji je manji od članskog doprinosa Privrednoj komori. Uveden je Zakonom o Fondu rada i određen u visini od 0,20% (na teret poslodavca koji obveznik osiguranja od nezaposlenosti obračunava na osnovicu koja se odnosi na taj doprinos). Takođe, pomenućemo doprinos za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, koji je „namijenjen“ poslodavcima koji ne zaposle propisan broj lica sa invaliditetom, s tim da su poslodavci do 10 zaposlenih oslobođeni ove obaveze, kao i novoosnovani poslodavci za prvih 24 mjeseca od početka rada (Zakonom određena njegova visina), kao i doprinos namijenjen prevenciji radne invalidnosti i rekreativnog odmora zaposlenih (niži od članskog doprinosa za Privredne komore-0,20% na zaradu zaposlenog koji je član Sindikata).

Dakle, problem je takođe i pravne prirode, ne može se Statutom, odnosno odlukom, kao opštim pravnim aktima niže pravne snage od zakona, regulisati pitanja koja su u isključivoj nadležnosti

zakonodavca (osnovica, obračun i visina članskog doprinosa). To bi bilo isto kao da se Zakonom predvidi da Upravni odbor Fonda zdravstva odlučuje o visini doprinosa za zdravstveno osiguranje.

Iako se ima u vidu ovo nije jedini (ali jeste obavezujući) izvor prihoda PKCG, što je i predloženim članovima 32 i 33 potvrđeno, budući da ubira prihode i na drugi način, recimo, po osnovu vršenja javnih ovlašćenja (izdavanje ATA i TIR karneta, uvjerenja o porijeklu robe iz treće zemlje ili o krajnjem korisniku za robu koja se uvozi, o domaćem nepreferencijalnom porijeklu robe i sl), u Predlogu se nije prepoznalo da li se treba i kome dostavljati na uvid finansijski izvještaj (koji usvaja Skupština PKCG), što je slučaj u uporednoj praksi, pa makar u dijelu koji se odnosi na vršenje poslova po osnovu javnih ovlašćenja.

S obzirom na izvor osnovnog prihoda i obavezu uplate članarine za sve privredne subjekte, za očekivati je da se predvidi i uredi transparentnost rada ove institucije - objavljivanje izvještaja na sajtu komore, kako bi privrednici imali potpunu sliku opravdanosti utvrđivanja obračuna i visine ovog doprinosa, a što ovim apsolutno ne dovodimo u pitanje da li je to do sada bila praksa ili ne.

Takođe, uporedna praksa prepoznaje Komore kao pravna lica koja su dužna da vode poslovne knjige, sačinjavaju finansijske izvještaje i podliježu reviziji finansijskih izvještaja u skladu sa propisima o računovodstvu i reviziji, a što ni važeći zakon ni predmetni Predlog ne prepoznaju kao obavezu.

Član 32: stav 3 propisuje da kontrolu plaćanja ovog doprinosa vrši Poreska uprava. Ne vidimo razloge za odstupnicu od važećeg sistema, zašto bi se doprinos za PKCG naplaćivao kao da je dio državnih poreza i doprinosa, jer Poreska uprava ne vrši kontrolu parafiskaliteta koji nisu budžetski prihodi. S druge strane, Privredna komora uvijek može koristiti model prinudne naplate, što je i sprovodila. Ili je ovo, pak, konačno legitimisanje doprinosa Komore kao parafiskaliteta uvedenog s nivoa države? **Predlažemo brisanje stava 3.**

Ponovljamo da iznijete komentare dostavljamo u najboljoj namjeri da doprinesemo kvalitetu teksta i nadamo se da će se isti uzeti u razmatranje u sklopu parlamentarne procedure za donešenje tog zakona. U tom smislu stojimo na raspolaganju ukoliko su potrebne dodatne konsultacije, te iskazujemo zainteresovanost za učešće u radu parlamentarnih odbora kada taj zakon bude na njihovom dnevnom redu.

S poštovanjem,

Suzana Radulović

Generalni sekretar