UNIJA POSLODAVACA
CRNE GORE

Broj: 953/14
Podgorica, 17. april 2014.god.

VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO FINANSIJA
n/r ministru, gospodinu Radoju Žugiću

Predmet: Primjedbe i sugestije na Nacrt zakona o zaradama u javnom sektoru

Uvaženi ministre,

Nacrt zakona o zaradama u javnom sektoru (u daljem tekstu: Nacrt zakona) proslijeđen nam od strane Socijalnog savjeta Crne Gore (SSCG), a koji je u postupku javne rasprave, razmatran je od strane Izvršnog odbora i Generalnog sekretarijata Unije poslodavaca Crne Gore (UPCG). Takođe, Nacrt je upućen i članovima Unije poslodavaca na pažnju radi dostavljanja primjedbi i sugestija na isti.

Nakon analize predmetnog zakonskog projekta i pristiglih komentara od strane privrednih subjekta, obavještavamo Vas da je Izvršni odbor UPCG, na sjednici održanoj 02. aprila 2014. godine, zauzeo mišljenje da je predmetni Nacrt zakona kao ponuđeni koncept neodrživ, polazeći od vrlo ozbiljnih kolizija sa crnogorskim pravnim sistemom, te kao takav nekorespodentan sa Zakonom o radu, Zakonom o privrednim društvima, kolektivnim ugovorima (na nacionalnom i nivou kompanija).

Sledstveno tome, polazeći od stava da se ovaj zakonski projekat treba povući iz dalje procedure, zadužen je Generalni sekretarijat UPCG da sačini detaljno obražloženje za takav stav.

U tom smislu dostavljamo primjedbe i sugestije Unije poslodavaca Crne Gore, kako slijedi:

A. OPŠTE PRIMJEDBE

Nacrta zakona obiluje odredbama koje su u koliziji sa Ustavom Crne Gore i drugim zakonima, kao i sa međunarodnim konvencijama i kolektivnim ugovorima koji su na snazi, a registrovano je i nekoliko unutrašnjih kolizija.

Usvajanjem ovakvog predloga Zakona došlo bi do povrede Ustava Crne Gore, kolizije sa odrebama Zakona o privrednim društvima, Zakona o radu, te odredbama niza kolektivnih ugovora, počev od OKU-a, koji je zaključen na nacionalnom nivou, pa preko važećih GKU do pojedinačnih kolektivnih ugovora zaključenih na nivou kompanija.

ADRESA IX CRNOGORSKE BRIGADE BR.11, 81 000 PODGORICA TELEFON +382 20 209 250 FAX +382 20 209 251
WEB WWW.POSLODAVCI.ORG E-MAIL UPCG@T-COM.ME ŽIRO RAČUN 540-1000031470821-57

Posebno treba naglasiti da je država kao treći socijalni partner bila direktni učesnik pregovora za potpisivanje Opšteg kolektivnog ugovora, pri čemu nije, naročito u posljednjoj fazi pred potpisivanje, imala bilo kakvih primjedbi, tj. dala je apsolutnu saglasnost na tekst tog dokumenta. Zato je teško razumjeti suspendovanje njegovih odredbi kroz Nacrt predmetnog zakona, a naročito imajući u vidu da se kreiranje istog vremenski poklopilo sa vođenjem završnih pregovora i iščekivanja potpisivanja OKU-a.

Pored toga, smatramo da zakonske projekte i u ovoj fazi, a naročito kada se radi o uvođenju novina u ovom obimu i sa ovakvim uticajem, mora pratiti adekvatno obrazloženje. Obavezan elemenat obrazloženja novih zakonskih projekata su njegovi ekonomski efekti, odnosno procjena potrebnih budžetskih sredstava za njegovo sprovođenje. Na osnovu predmetnog Nacrta zakona ne može se steći ni okvirna slika finansijskih efekata ponuđenih odredbi i rješenja po budžet Crne Gore, u smislu smanjenja javne potrošnje, što je proklamovano kao osnovni cilj donošenja zakona.

1. Jedna od najspornijih odredbi ovog Nacrta zakona, sa aspekta privrednih društava (koja je izazvala veliku pažnju i negodovanje privrede), je član 2, kojim se definišu zaposleni u javnom sektoru, a u koje se, u tački 4 istog člana, svrstavaju i zaposleni u privrednom društvu koje je u većinskom državnom vlasništvu ili u drugom pravnom licu čiji je osnivač država ili koje vrši javna ovlašćenja.
Privredni subjekti, bez obzira da li je njihov osnivač ili većinski vlasnik država, posluju u realnom sektoru (samostalno, na osnovu obavljanja djelatnosti ostvaruju prihode za finansiranje svih troškova poslovanja), te posluju u skladu sa propisima koji važe za sve ostale privredne subjekte. Privredna društva se razvrstavaju prema vrsti privredne djelatnosti koju obavljaju, broju zaposlenih i ukupno ostvarenom prihodu. Generalno, bez obzira na to ko je njihov osnivač ili vlasnik, kao generatori BDP-a, kroz obračunavanje i plaćanje svih fiskalnih i parafiskalnih obaveza, njihova aktivnost predstavlja najznačajniji izvor prihoda državnog budžeta. Stoga je neprihvatljivo njihovo uključivanje u javni sektor i na taj način njihovo izjednačavanje sa budžetskim potrošačima. U nastavku slijede razlozi iz kojih je ovakvo rješenje neodrživo:

a) Ustav Crne Gore u članu 139 garantuje „slobodu preduzetništva i konkurencije, samostalnost privrednih subjekata i njihovu odgovornost za preuzete obaveze u pravnom prometu“. Ovako postavljenim Nacrtom privrednim subjektima bi bila ograničena samostalnost u upravljanju i ugrožena mogućnost poštovanja preuzetih obaveza. Takođe, Ustav CG u članu 140 zabranjuje „narušavanje i ograničavanje slobode konkurencije“ što ovdje treba imati u vidu.

b) Pored navedenog, Nacrt zakona je u velikoj mjeri neusklađen i sa drugim zakonima i podzakonskim aktima. Na primjer, Zakon o radu, kao sistemski zakon u oblasti radnih odnosa, reguliše prava i obaveze iz radnog odnosa, pa između ostalog i zaradu zaposlenog i način njenog utvrđivanja. Ta prava i obaveze su dalje razrađeni kroz Opšti kolektivni ugovor, Granske kolektivne ugovore i Kolektivne ugovore kod poslodavca, pa tako ovaj Nacrt zakona u cjelosti derogira Zakon o radu u pogledu načina utvrđivanja zarade.

Razumijemo i opravdavamo potrebu da se eliminiše nesrazmjera između ostvarenih rezultata poslovanja i visine zarada u pojedinim privrednim društvima gdje se država (ili lokalna uprava) pojavljuje kao osnivač ili većinski vlasnik, jer je neprihvatljivo da takva privredna društva posluju sa gubitkom, a da se zarade zaposlenih (i naknade u upravljačkim tijelima) održavaju na nivou daleko iznad nacionalnog prosjeka, te da se još pri tome ne izmiruju poreske i druge obaveze prema državi.

Međutim, stav UPCG je da se svi evidentni problemi moraju i mogu rješavati u skladu sa propisima koji regulišu poslovanje privrednih subjekta. Država (ili lokalna uprava), kao osnivač ili većinski vlasnik participira u organima upravljanja predmetnih privrednih subjekata, tako da u značajnoj mjeri (ako ne i u potpunosti), može preko svojih predstavnika u tim organima upravljati poslovnim procesima i kreirati odluke shodno rezulatima rada i poslovanja.

c) U pogledu (ne)usklađenosti sa Opštim kolektivnim ugovorom ukazujemo da član 2 Opšteg kolektivnog ugovora propisuje da se isti primjenjuje na zaposlene kod poslodavca na teritoriji Crne Gore, kao i na zaposlene u državnim organima, organima državne uprave i ustanovama koje se finansiraju iz budžeta, ako posebnim zakonom nije drugačije uređeno, uređivanje zarada zaposlenih koji ne pripadaju javnom sektoru predmetnim Zakonom, predstavljalo bi direktno derogiranje nedavno usvojenog Opšteg kolektivnog ugovora. Dodatno, podsjećamo predlagača, Zakonom o radu u članu 2 stav 3 propisana je čak i njegova supsidijarna primjena na zaposlene u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i javnim službama.

d) Koeficijenti za obračun zarada koji su dati u Nacrtu zakona su znatno veći od onih propisanih Opštim kolektivnim ugovorom, a i većinom granskih kolektivnih ugovora. Budući da je privreda ta koja ostvaruje dohodak i budžetske prihode u najvećoj mjeri, neprihvatljivo je (a šalje i lošu poruku) da zarade u javnom sektoru (i pored tolikog broja zaposlenih u tom sektoru) budu veće od zarada u privredi, a do čega bi došlo primjenom predloženih koeficijenata.

e) Takođe, uporedna praksa, naročito zemalja u regionu, ukazala je na potrebu ograničavanja zarada u javnom sektoru, što je rezultiralo donošenjem posebnih zakona. Tako su npr. Srbija i Hrvatska, koje imaju sa Crnom Gorom veoma slične pravne sisteme i čija privreda ima karakteristike i probleme skoro identične kao i naša privreda, donijele zakone kojima se u uslovima krize ograničavaju zarade zaposlenih u javnom sektoru. Ono što je karakteristično za obje zemlje je to da su iz primjene ovog zakona izuzele privredne subjekte koji su u većinskom vlasništvu države i koja imaju konkurenciju odnosno slobodno posluju na tržištu.

f) S aspekta obaveze poštovanja međunarodnih konvencija, ukazujemo da Konvencija C154 Međunarodne organizacije rada garantuje sindikatima i poslodavcima nezavisno pregovaranje i zaključenje kolektivnih ugovora bez uticaja od strane izvršnih vlasti. Ukoliko bi ovaj Nacrt bio usvojen, isti bi u cjelosti derogirao veliki broj kolektivnih ugovora kod poslodavca koji su zaključeni na zakonom propisan način, što bi predstavljalo direktno kršenje Konvencije C154 MOR-a.

U tom smislu podsjećamo na Ustavno određenje da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i prihvaćena pravila međunarodnog prava postaju dio pravnog sistema Crne Gore, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i direktno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od domaćeg zakonodavstva.

2. Pojedina rješenja iz Nacrta zakona, kao što su specijalni dodaci i zarade za ekspertski i eksterni ekspertski kadar, odstupaju od posebno iskazanog principa fisklane održivosti zarada i potrebe racionalne budžetske potrošnje. Predložene odredbe daju diskreciona prava Vladi, odnosno starješini organa, a bez jasno utvrđenih kriterijuma koji mogu garantovati objektivnost ili ograničavanje iznosa navedenih primanja. U tom smislu, posebno je problematična odredba člana 27 Nacrta.

3. Raspoređivanje u grupe poslova i shodno tome utvrđivanje koeficijenata i njihovog raspona nije adekvatno urađeno prema složenosti poslova i pratećim odgovornostima. U tom smislu, smatramo da ukupno treba sve iznova sagledati kako bi odgovornost, znanje i složenost poslova našlo pravi iskaz kroz utvrđene koeficijente za obračun zarada.

Ukazujemo samo na neke od primjera (a nelogičnosti ima mnogo): Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ili Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa CG ne vrši odgovorniju i složeniju funkciju od sudije Vrhovnog ili Ustavnog suda; direktor Agencije za mirno rješavanje radnih sporova ne vrši odgovorniju ili složeniju funkciju od direktora Poreske uprave ili Uprave Carina ili pak direktora Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje ili direktora Fonda za zdravstveno osiguranje. Ovim se nameće pitanje: kojim kriterijumima se rukovodio predlagač teksta?

Posebno apostrofiramo da predloženi koeficijenti za zvanje inspektora oslikavaju (kao i važeći) odnos države prema tim službenicima koji obavljaju izuzetno važne poslove. Degradaciju poslova i zaposlenih koji ih obavljaju smatramo ključnim uzrokom diskutabilnih kadrovskih rješenja u inspekcijskim službama, destimulacije stručnih ljudi da rade u istim, kao i, u krajnjem, povoljnim ambijentom za razvoj koruptivnih radnji.

Takođe, veoma je zabrinjavajuće da su zaposlenima u organima državne i lokalne uprave koji neposredno rade na stručnim poslovima (pored inspekcijskih), i praktično su nosioci poslova u tim organima, predviđeni izuzetno niski koeficijenti, za razliku od onih koji su raspoređeni na rukovodeća mjesta i, skoro po pravilu, se pri njihovom raspoređivanju ili imenovanju najmanje uzimaju u obzir njihova stručnost, rezultati i odnos prema radu.

4. Pozdravljamo namjeru da se uredi pitanje zarada u regulatornim agencijama i tijelima koji ostvaruju prihode vršenjem javnih ovlašćenja, iz razloga što su navedena tijjela brojna, najveći broj njih zapošljavaju neopravdano veliki broj zaposlenih, a nivo zarada i naknada u tim tijelima ne korespondira sa obimom poslova i kvalitetom rada, a naročito ne sa nivoom primanja zaposlenih u drugim organima i institucijama koji obavljaju ništa manje složene i odgovorne poslove, čak naprotiv.

B. <u>POJEDINAČNE PRIMJEDBE:</u>

1. Član 2, stav 1, tačka 5 - brisati (primjedba kao u Opštim primjedbama) - Privredni subjekti, bez obzira da li je njihov osnivač ili većinski vlasnik država, posluju u realnom sektoru (samostalno, na osnovu obavljanja djelatnosti ostvaruju prihode za finansiranje svih troškova poslovanja), te posluju u skladu sa propisima koji važe za sve ostale privredne subjekte. Privredna društva se razvrstavaju prema vrsti privredne djelatnosti koju obavljaju, njihovoj veličini i ekonomskoj snazi. Generalno, bez obzira na to ko je njihov osnivač ili vlasnik, kao generatori BDP-a, kroz obračunavanje i plaćanje svih fiskalnih i parafiskalnih obaveza, njihova aktivnost predstavlja najznačajniji izvor za prihode državnog budžeta. Stoga je neprihvatljivo njihovo uključivanje u javni sektor i na taj način njihovo izjednačavanje sa budžetskim potrošačima.

2. Član 4: Odredba da „zarada zaposlenog u javnom sektoru utvrđuje se pojedinačnim aktom“ je u suprotnosti sa odrebom člana 77 Zakona o radu koji kaže da se zarada utvrđuje „u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu“.

3. Član 5, stav 1, tačka 3. „Utvrđivanje zarade zaposlenog zasniva se na...fiskalnoj održivosti zarada“. Za razliku od zaposlenih u javnom sektoru, zarade zaposlenih u privredi ne predstavljaju budžetski izdatak već naprotiv, predstavljaju osnov za fiksalni prihod, te iz tog razloga privredne subjekte treba izuzeti iz primjene ovog Zakona. Zarade zaposlenih u privrednim društvima predstavljaju stavku na dohodovnoj strani budžeta CG i lokalnih uprava i samim tim pozitivno utiču na ostvarivanje istih.

4. Član 7, stav 2 – brisati “**… i 5..” (…** i kod pravnih lica iz člana 2 stav 1 tač. 4 **i 5),** u skladu sa našim prethodnim primjedbama.

5. Član 10, stav 2. „Pravna lica iz člana 2, stav 1, ...koja su u prethodnoj godini ostvarila gubitak u poslovanju dužna su da smanje ukupan fond zarada za 15% u prvoj godini i 5% u narednoj kalendarskoj godini“ oduzima pravo upravljanja kompanijom od upravljačkih organa-Odbora direktora i Skupštine akcionara, čime je u koliziji sa Zakonom o privrednim društvima. Kao što je navedeno u Opštim primjedbama, država, kao većinski vlasnik može putem svojih predstavnika u upravljačkim tijelima uticati na kreiranje poslovnih politika preduzeća, pa time i na pitanje zarada.

6. Član 11. Propisuje da se zarada sastoji od: osnovne zarade, posebnog dijela zarade, dodatka na osnovnu zaradu i varijabilnog dijela zarade, što je u koliziji sa Zakonom o radu i tek donešenim Opštim kolektivnim ugovorom koji propisuje da se zarada sastoji od: startne zarade, zarade za obavljeni rad i vrijeme provedeno u propisanim radnim uslovima (osnovna zarada), uvećanja zarade, zarade po osnovu ostvarenih rezultata rada i naknade zarade.
Ovakva definicija bi se eventualno mogla prihvatiti kada se radi o zaradama državnih službenika i namještenika (jer se njima zarada i do sada regulisala posebnim zakonom), ali ne i za zaposlene u privrednim društvima koja su tretirana ovim Nacrtom zakona.

7. Član 12 propisuje da se osnovna zarada utvrđuje množenjem koeficijenta složenosti sa obračunskom vrijednošću koeficijenta (OVK), koju utvrđuje Vlada. To faktički derogira pojedinačne kolektivne ugovore kojima je već utvrđena OVK na nivou privrednog subjekta. Ukoliko se stranama potpisnicama Kolektivnog ugovora onemogući slobodno zaključivanje kolektivnih ugovora i nezavisno kolektivno pregovaranje, onda se krši Konvencija o kolektivnom pregovaranju, C154 Međunarodne organizacije rada.

8. Član 13. Posebni dio zarade kao pojam nije terminološki usklađen sa Opštim kolektivnim ugovorom koji ovaj element zarade definiše kao „startni dio zarade“.

9. Član 15. Nije terminološki usklađen sa Zakonom o radu i Opštim kolektivnim ugovorom koji ovaj element zarade definišu kao „uvećanje zarade“ (član 78 ZOR, i član 21 OKU).

10. Član 16. Koji propisuje da se zarada zaposlenog uvećava za 40% za rad na dan državnog i vjerskog praznika, je u koliziji sa članom 21, stav 1, tačka 2 Opšteg kolektivnog ugovora koji propisuje da se zarada u tim slučajevima uvećava 150% . Takođe, evidentna je neusklađenost uvećanja zarade po osnovu prekovremenog rada i rada noću sa odredbama OKU-a.

11. Članovi 17 i 18 predstavljaju davanje diskrecionih prava za izdvajanje pojedinih poslova (ili njihovih izvršilaca) od strane Vlade tj.ministarstava. Sva radna mjesta u organima uprave su sistematizovana, sa određenim opisom poslova i koeficijentima koji bi, logično, trebali da uvaže i složenost i odgovornost, tj. njihovu “specifičnost”. Ovakvim predlogom stvaraju se uslovi da se

prema subjektivnim procjenama (ili nekim drugim kriterijumom) odstupi od utvrđenih pravila i favorizuju samo pojedini izvršioci poslova na uštrb ostalih zaposlenih. Ovo naročito ako se ima u vidu da i sam Nacrt zakona predviđa uvećanja zarade po osnovu rezultata, učinka i sl.

12. Član 20 koji propisuje da se zarada zaposlenog uvećava za 0,5% po započetoj godini staža je u koliziji sa članom 22 Opšteg kolektivnog ugovora koji propisuje da se zarada uvećava za 0,5% do 10 godine staža, od 10-20 godine 0,75%, a preko 20 godina 1% po godini staža.

13. Član 21, stav 5 koji propisuje da način ostvarivanja varijabilnog dijela zarade se ostvaruje po pravilima koja se donose uz saglasnost Vlade, po prethodno pribavljenom mišljenju ministarstva, ograničava pojedinačne kolektivne ugovore na nivou poslodavca kojima je po pravilu ovaj dio zarade regulisan na drugačiji način.

14. Član 24 koji propisuje da kolektivni ugovor kojim se propisuju zarade mora imati saglasnost Vlade je, naročito kada se radi o privrednim subjektima, u koliziji sa Konvencijom C154 koja garantuje nezavisnost socijalnih partnera.

15. Član 27 – brisati -komentar dat u Opštim primjedbama.

16. Član 29 preispitati njegov domen, budući da ne korespondira sa Opštim kolektivnim ugovorom.

17. Član 30 – termin "posebna zarada" nije adekvatan i može unijeti zabunu. Radi se o zaradi za nepuno radno vrijeme i tako ga treba i nazvati. Predloženu visina zarade od 70%... vidimo kao problematičnu, s aspekta primjene odredbe člana 31 stav 2 Zakona o radu, koja glasi: "Zaposleni koji radi sa nepunim radnim vremenom ima sva prava iz rada i po osnovu rada srazmjerno vremenu provedenom na radu". Shodno tome, u predmetnoj situaciji zarada se konfiguriše srazmjerno vremenu provedenom na radu.

18. Član 31 koji ograničava naknadu za predsjednika i članove organa upravljanja u privrednim društvima u javnom sektoru, ne korespondira sa principom nezavisnosti privrednih subjekata i u suprotnosti je sa Ustavom jer se ovakvom normom zadire u nezavisnost upravljanja privrednim subjektom. U prethodnim primjedbama smo naveli način na koji država može uticati na donošenje odluka u privrednim društvima čiji je osnivač ili većinski vlasnik. Naravno, sve u zavisnosti od ostvarenih rezultata poslovanja.

19. Član 32, stav 4 problematičan i neprimjenjiv na privredne subjekte, imajući u vidu odredbe Zakona o radu, a posebno člana 23 kojim je kao bitan element sadržine ugovora o radu propisan i iznos osnovne zarade,....., uvećanje zarade i druga primanja. Ni ovdje se ne smije zaobići domen odredbi čl.77-79 ZOR.

20. Član 34 – razumljiva je potreba uređenja pitanja otpremnina zaposlenima u javnom sektoru koji se proglašavaju tehnološkim viškom, međutim, u skladu sa već navedenim propisima domaćeg zakonodavstva i preuzetog međunarodnog prava to pitanje se mora rješavati uz konsultacije (ili pregovore) se reprezentativnim sindikatima, a ne samostalno od strane Vlade. Ovo naročito ako se radi o privrednim društvima koja su u Nacrtu zakona svrstana u javni sektor. Takođe, vrlo je problematična pravna konstrukcija "može ostvariti". Time se dovodi u pitanje da li će predložena odredba primjenjivati za sve jednako.

21. Član 36, stav 4, problematizovali u pojedinačnoj primjedbi pod tč. 18). Potrebno je preispitati njegovu korespodentnost sa predloženim članom 33, st.1.

22. Član 44 koji propisuje da će se kolektivni ugovor kojim se utvrđuju zarade uskladiti sa ovim Zakonom u roku od 90 dana, i da će se, u slučaju da se ne uskladi, zarade, naknade zarade i druga primanja zaposlenih utvrditi aktom Vlade, je u suprotnosti kako sa Konvencijom C154 Međunarodne organizacije rada, tako i sa odredbom člana 139 Ustava Crne Gore.

C. ZAKLJUČAK

Na kraju, kao zaključak, iz obilja naprijed navedenih razloga, predlažemo da predlagač Zakona razmotri date primjedbe i ocijeni njihovu opravdanost, te shodno tome povuče isti iz procedure.

GENERALNI SEKRETARIJAT