

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

Nacrt zakona obiluje odredbama koje su u koliziji sa Ustavom Crne Gore, Zakonom o privrednim društvima, Zakonom o radu, Zakonom o zaštiti konkurencije, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, ratifikovanim međunarodnim konvencijama i kolektivnim ugovorima počev od OKU-a, koji je zaključen na nacionalnom nivou, pa preko važećih granskih do pojedinačnih kolektivnih ugovora zaključenih na nivou kompanija, a registrovano je i nekoliko unutrašnjih kolizija.

- I. Jedna od najspornijih odredbi ovog Predloga 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 5 i 6 istog člana, svrstavaju i zaposleni u privrednom društvu koje je u većinskom državnom vlasništvu ili vlasništvu lokalne samouprave, ili u drugom pravnom licu čiji je osnivač država (ili lokalna samouprava) ili koje vrši javna ovlašćenja.** Podsjećamo da javna preduzeća, shodno primjeni Zakona o unapređenju poslovnog ambijenta, ne egzistiraju u pravnom sistemu, od 2011. godine, te se ne mogu ni pod kakvim uslovima svesti na javni sektor. Ovo su višestruko problematične norme. Privredni subjekti, bez obzira na to da li je njihov osnivač ili većinski vlasnik država, odnosno lokalna samouprava, 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 ostvarenim prihodima. 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 budžetskih prihoda. Stoga je neprihvatljivo njihovo uključivanje u javni sektor i na taj način njihovo izjednačavanje sa budžetskim potrošačima. Čini se da sam predlagač nema u vidu sva privredna društva koja su obuhvaćena ovim zakonom, a posebno pod sintagmom „ili vrši javna ovlašćenja“. Postavlja se pitanje ko sve vrši javna ovlašćenja? Da li se tu ima u vidu Inženjerska, Ljekarska, Farmaceutska komora, fakultet u privatnoj svojini, komunalna preduzeća ili, na primjer, Centralna depozitarna agencija, odnosno subjekti koji vrše različita javna ovlašćenja a koji nijesu budžetski korisnici? Stiče se utisak da predlagač apsolutno nije imao u vidu širok spektar subjekata na koji će se ovako definisane odredbe predmetnog zakona odnositi.

U nastavku slijede razlozi iz kojih smatramo da je ovakvo zakonsko 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 Predlogom zakona 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 takođe ovdje treba imati u vidu.
- b) Pored navedenog, Predlog 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 (koji se primjenjuje na sve privredne subjekte, bez izuzetka), reguliše prava i obaveze iz radnog odnosa, pa između ostalog i zaradu zaposlenog i način njenog utvrđivanja, te pravo na kolektivno pregovaranje o ovim pitanjima, kao jedno od

osnovnih prava definisanih konvencijama Međunarodne organizacije rada. Ta prava i obaveze su, shodno tome, dalje razrađeni kroz Opšti kolektivni ugovor, granske kolektivne ugovore i kolektivne ugovore kod poslodavca, pa bi tako ovaj Predlog zakona u cjelosti derogirao Zakon o radu i sve kolektivne ugovore u pogledu načina utvrđivanja zarade, dodatka na zaradu odnosno uvećanja zarade, u privrednim društvima na koja bi se primjenjivao.

Razumijemo i opravdavamo potrebu da se eliminiše nesrazmjera između ostvarenih rezultata poslovanja i visine zarada u pojedinim privrednim društvima (gdje se država ili lokalna samouprava pojavljuju 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 isključivo u skladu sa propisima koji regulišu poslovanje privrednih subjekata. Država, kao osnivač ili većinski vlasnik, participira u organima upravljanja predmetnih privrednih subjekata, **tako da u značajnoj ili odlučujućoj mjeri, a u nekim privrednim subjektima, shodno procentu vlasništva, i u potpunosti, može preko svojih predstavnika u tim organima upravljati poslovnim procesima i kreirati politike zarada i druge odluke shodno rezultatima rada i poslovanja.**

- c) Konkretno probleme, prevashodno, vidimo u članu 4 koji je definisano da se zarada zaposlenog u javnom sektoru utvrđuje pojedinačnim aktom, a ne samo stručnoj već i laičkoj javnosti je poznato da se zarada u privrednim društvima utvrđuje ne pojedinačnim aktom (rješenjem) već upravo ugovorom o radu (budući da je zarada obavezan element ugovora o radu), te da se na gore pomenuta privredna društva primenjuju opšti propisi o radu (uz zakonom zapriječene izuzetno visoke kazne za njihovo nepoštovanje).
- d) U pogledu 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 (što znači OKU „pokriva“ pitanja koja nijesu definisana drugim propisima, a ne obratno kakva je intencija Predloga).
- e) Koeficijenti za obračun zarada koji su dati u Predlogu zakona su znatno veći od onih propisanih Opštim kolektivnim ugovorom, a i većinom važećih 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 (a posebno zbog velikog broja zaposlenih u tom sektoru) budu veće od zarada u privredi, a do čega bi došlo primjenom predloženih koeficijenata, te normi kojima se utvrđuju minimalni i maksimalni iznosi zarada u privrednim društvima iz člana 2 stav 5 i 6 Predloga. Pored apsurdno da se upošte aktom države uređuju zarade u privredi, imamo i taj da se npr. za samo jednu godinu poslovanja sa gubitkom (bez obzira koliki je gubitak i usled čega je nastao) zakonskim dekretom po automatizmu uvode minimalne zarade (193€) za sve zaposlene u tom društvu. Za stav 2 člana 10 postavlja se pitanje—kako je moguće da je predlagač predložio da se u slučaju gubitka u poslovanju zarade smanje na iznos minimalne zarade u Crne Gori, kada znamo da je institut „minimalna zarada“ zaštitna

kategorija za zaposlene sa najnižim primanjima i stepenom obrazovanja, a utvrđena je u odnosu na liniju siromaštva koja je utvrđena za CG.

Da li to znači da će u tim privrednim društvima od rukovodećih lica i najodgovornijih i najstručnijih radnih mjesta, pa do najprostijih poslova koji ne zahtijevaju poseban stepen odgovornosti i znanja, izjednačiti zarada na 193€?

Postavlja se vrlo jasno pitanje: Šta će biti sa onim privrednim subjektima koji pozitivno posluju, ali im dugovanja iz prethodnog perioda ne dozvoljavaju da imaju pozitivan finansijski izveštaj? Ovo se odnosi i na kompanije koje npr. ostvaruju pozitivne poslovne rezultate ali, zbog propisa o računovodstvu, iznos kredita u poslovnim knjigama moraju voditi u zvaničnoj valuti (euro), te zbog naglog pada vrijednosti eura u odnosu na dolar proističu ogromne nerealizovane negativne kursne razlike. Pritom, u nekim situacijama, ni rukovodstvo (direktor) kompanije ni zaposleni nijesu mogli uticati na podizanje kredita, jer su odluke donošene na nivou „vlasnika“.

Dodatno se postavlja pitanje – zašto se ovaj model predlaže samo za zaposlene u privrednim društvima, regulatornim tijelima i agencijama (koji ostvaruju sopstvene prihode), a ne i za organe uprave (koji su budžetski potrošači), bez obzira na njihovu (ne)efektivnost, (ne)efikasnost i rezultate rada? A svjedoci smo da je postojeće stanje privrede u mnogome rezultat upitnog rada državnih i lokalnih organa uprave i njihovih brojnih diskutabilnih odluka. Gdje je ovdje princip pravičnosti? U tom kontekstu treba obratiti pažnju na međusoban odnos cl. 9 i 10 kojim se ne odaje utisak da su zaposleni, posmatrajući nivo državnog, odnosno lokalnog, odnosno privrednog sektora, tretirani na jednak i pravičan način. Zašto različita pravila, ako je bila intencija predlagača da sve te zaposlene *obuhvati* jednim propisom?

Imajući u vidu navedeno, ne čudi i sledeća konstatacija: Da li je ovakvim rješenjima (u gore navedenom slučaju) predlagač imao u vidu da će poslodavac, ukoliko se Predlog zakona usvoji, biti prinuđen da recimo jednom pilotu, ili licenciranom avio mehaničaru i tehničaru, kapetanu broda, glavnom šefu kuhinje ili zaposlenom koji, pored toga što radi u posebnim uslovima (recimo, u metalnim halama, ljeti bez hladjenja a zimi bez grijanja), snosi odgovornost za sigurnost i bezbednost kako drugih zaposlenih tako i korisnika njihovih usluga, isplati zaradu u iznosu od 193 eura?!!

Postavljanje ograničenja za zarade u privrednim društvima na način kako je to dato u članu 10 stav 2 i članu 24 stav 1 i stav 5, predstavlja opasnost od potpune destimulisanosti za privređivanje, bilo da se radi o uvođenju minimalne zarade ukoliko je poslovanje sa gubitkom, bilo da se radi o ograničavanju maksimalne zarade, kada društvo ostvaruje pozitivne rezultate.

U stavu 1 člana 24 vidimo vrlo problematičan direktni upliv u segment kolektivnog pregovaranja, a odnosi se na bipartitni socijalni dijalog na granskom nivou, koji prema svim dosadašnjim izvještajima Evropske komisije posebno treba razvijati.

Postavlja se pitanje- da li se ovim direktno ulazi u zonu podsticanja neloyalne konkurencije?

Podsjećamo da se Zakon o zaštiti konkurencije u potpunosti odnosi na sva privredna društva koja preduzimaju poslovne i druge ekonomske aktivnosti na tržištu Crne Gore. Takođe, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, potpisanim između Crne Gore i zemalja članica EU, obezbjeđuje se potpuna konkurencija na tržištu, nezavisno od oblika svojine privrednih društava, te primjena jednakih uslova i principa u poslovanju, bez povlašćenog tretmana ili ekskluziviteta bilo kog učesnika.

- f) U članu 26 ostaje nejasno zašto se u stavu 3 od ograničenja izuzimaju samo ispitne komisije koje služe za sticanje zvanja i zasnivanje radnog odnosa (iako je navedeno u st.4 da se finansiraju iz sredstava koja uplaćuju kandidati). Ovim se uskraćuje pravo poslodavca da po osnovu obrazovanja i rada posebne komisije za izvršenje nekog zadatka ili posla, može platiti svoje zaposlene, iako im taj zadatak nije u opisu poslova i zadataka utvrđenih ugovorom o radu. Takođe, zašto se dao primat ispitnim komisijama u odnosu na mnogobrojne druge, najčešće ljekarske komisije pri Fondu zdravstva, Fondu PIO i ZZZCG-za profesionalnu rehabilitaciju, koje takođe zahtijevaju visok stepen stručnosti i odgovornosti? Da li to znači da bi članovi tih komisija trebali da volontiraju (radi opšteg ili državnog interesa) u njima, jer im definitivno nije radna obaveza učešće u takvim tijelima?
- g) Činjenica je da je uporedna praksa, naročito zemalja u regionu, ukazala 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 našim, 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 izuzeti privredni subjekti koji su u većinskom vlasništvu države i koji „imaju konkurenciju“, odnosno slobodno posluju na tržištu.
- h) S aspekta obaveze poštovanja međunarodnih konvencija, ukazujemo da Konvencija C154 Međunarodne organizacije rada garantuje sindikatima i poslodavcima nezavisno pregovaranje i zaključenje kolektivnih ugovora bez intervencije od strane izvršnih vlasti. Ukoliko bi ovaj Predlog 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.

II. Pojedina rješenja iz Predloga , kao što su specijalni dodaci i zarade za ekspertske i eksterni ekspertske kadar, odstupaju od posebno iskazanog principa fisklane održivosti zarada i potrebe racionalne budžetske potrošnje. Posebno se postavlja pitanje - na koji se kadar misli kada se kaže da je eksterni, od posebnog interesa za državu?

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 Predloga (zarade za izuzetni kadar). Dati član treba posmatrati i u odnosu na cl. 25, između ostalog, i u delu predviđenog uslova uvećanja dobiti najmanje 20% ili za toliko umanjenju rashoda u odnosu na prethodnu godinu kada su u pitanju privredna društva i regulatorna tijela, odnosno agencije.

Član 31 stav 4- kao što smo već naveli u komentaru pod c), kada smo na terenu radnih odnosa u privrednim društvima, zarada je obavezni element ugovora o radu, a ne jednostrani akt poslodavca (videti čl. 23 Zakona o radu). Ovo je samo još jedan od primjera nekorespondentnosti sa opštim propisima o radu, u ovom slučaju sa Zakonom o

radu, gdje su odredbe posvećene zaštiti zarada koje ostavljaju mogućnost poslodavcu da ih mijenja samo kroz model aneksiranja takvih ugovora o radu.

- III. Raspoređivanje u grupe poslova i shodno tome utvrđivanje koeficijenata i njihovog raspona nije adekvatno urađeno prema složenosti poslova i pratećim odgovornostima. **Privreda je jako zainteresovana da ima stručnu i efikasnu administraciju, te u tom smislu su i naši komentari vezano za vrednovanje različitih poslova u upravi.** U tom smislu, smatramo da ukupno treba sve iznova sagledati kako bi odgovornost, znanje i složenost poslova našli pravi iskaz kroz utvrđene koeficijente za obračun zarada.

Ukazujemo samo na neke od primjera (a nelogičnosti ima mnogo): Po predlogu Zakona, Sekretar ministarstava, Sudskog, Tužilačkog i Socijalnog savjeta imaju koeficijent 18, Šef kabineta ministra ima koeficijent 9.4, kao i Glavni inspektor, dok inspektor I ima 7.4 a inspektor II 7.2.

Naš stav je da je po težini i odgovornosti navedenih poslova apsurdno praviti bilo kakvo poređenje. Ovo posebno apostrofiramo jer predloženi koeficijenti za zvanje inspektora oslikavaju (kao i važeći) odnos države prema tim službenicima koji obavljaju izuzetno složene, teške i odgovorne poslove.

Degradaciju poslova i zaposlenih koji ih obavljaju smatramo ključnim uzrokom diskutabilnih kadrovskih rješenja u organima uprave, a naročito u inspekcijским službama, te destimulacijom stručnih ljudi da rade u istim, kao i, u krajnjem, povoljnim ambijentom za razvoj koruptivnih radnji.

Ne možemo, a da ne primijetimo da Predlog obiluje nizom pravnih nonsesa koje nismo posebno obrađivali u ovom dokumentu. Primjera radi (iako u ovom trenutku nije više aktuelno), jedan od njih je prepoznat u čl. 45. Kako se može propisati obaveza usklađivanja propisa nižih nivoa do 31. decembra 2015. godine, kada je već tada bilo vrlo neizvjesno da li će do tog roka biti usvojen na Skupštini. Obaveza usklađivanja se mora vezivati za rokove od datuma stupanja na snagu propisa, a za uobičajeno je 6 mjeseci od dana stupanja na snagu zakona.

Ponavljamo, pored objektivnih i opravdanih razloga, pravno je neodrživo da se oni mogu uopšte podvesti pod javni sektor, te, kao ključnu stavku, potenciramo da se oni nijesu ni trebali naći u Zakonu. Budući da jesu, prevashodno je neophodno njihovo brisanje već u čl. 2 st.1 tč.5 i 6, koje za sobom povlači i druge izmjene radi nomotehničke saobraznosti propisa.