

# institut alternativa

## *Komentar na Nacrt Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru*

### **Generalni komentari**

Osnovni problem u Nacrtu Zakona predstavlja sistemska neodrživost pojedinih rješenja. Naime, opseg zakona je fokusiran na sve subjekte u državi koji vrše javna ovlašćenja. Međutim, status zaposlenih u ovim subjektima nije uniformno riješen jer se na neke zaposlene primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o radu, a na neke samo Zakon o radu. Takođe, ne postoji krovni zakon o javnoj upravi, niti jedinstveni zakon kojim bi se definisao pojam i broj "nezavisnih ili regulatornih tijela" u Crnoj Gori, iako ih ovaj Nacrt prepoznaje.

Institut alternativa je još 2008. godine, [u svojoj analizi o platama, sistemu nagrađivanja i mogućnostima usavršavanja u crnogorskoj javnoj upravi](#), sugerisao da bi jedan pravni akt trebalo da reguliše i zarade u agencijama, tzv. regulatornim tijelima i organima lokalne i državne uprave. U skladu sa tim, pozdravljamo odluku Ministarstva finansija da utvrdi nacrt Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji bi se primjenjivao jednako na zaposlene u državnim organima, organima lokalne uprave, nezavisnim ili regulatornim tijelima, pravnim licima koja su u većinskom vlasništvu države ili lokalne samouprave, koja vrše javna ovlašćenja ili su država i lokalna samouprava njihov osnivač.

Međutim, postoje izvjesne nedosljednosti u raspoređivanju pojedinih zvanja u javnom sektoru u grupe poslova, tj. koeficijente u odnosu na koje se vrši obračun zarada. Primjera radi, za obračun zarada generalnih sekretara Predsjednika, Skupštine i Vlade, koji imaju zvanje starješine službi, određeni su viši koeficijenti nego za obračun zarada starješina službi u ostalim državnim organima. Sekretar Sekretarijata za zakonodavstvo takođe ima veću zaradu od starješina ostalih samostalnih organa uprave, dok je, na primjer, za obračun zarade direktora Poreske uprave, organa u sastavu Ministarstva finansija, određen viši koeficijent nego za obračun zarada starješina samostalnih organa uprave. Ukoliko Ministarstvo finansija smatra opravdanim ovakve nedosljednosti, treba jasno da navede razloge za njih.

U nastavku tekstu dati konkretni komentari u odnosu na pojedinačna rješenja u Nacrtu Zakona.

### **Naslov - "Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru":**

Predmet Zakona nisu samo zarade već i dodaci na osnovnu zaradu i druga primanja zaposlenih, što treba precizirati u samom naslovu.

### **Član 11, 15, 17, 18:**

U strukturi zarade zaposlenog, na osnovu ovih Članova Nacrta Zakona, prepoznat je, pored ostalog, i dodatak na osnovnu zaradu, a u okviru toga: prekovremeni rad; dodatak za

obavljanje poslova na određenim radnim mjestima; specijalni dodatak; dodatak po osnovu minulog rada; dodatak za dežurstvo i pripravnost. Međutim, nejasan je odnos i razlika između dodatka za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima i specijalnog dodatka, koji se dodjeljuje zaposlenima koji rade na specifičnim poslovima od posebnog interesa za državu. Samim tim, nema potrebe za izdvajanjem "specijalnog dodatka" kao posebnog dodatka na osnovnu zaradu.

Takođe, neodređeno je koja su to "određena radna mjesta", ali i poslovi od "posebnog interesa za državu", na osnovu kojih se ostvaruje pravo na ove dodatke. Samim tim treba precizirati kriterijume na osnovu kojih će ta radna mjesta i ti poslovi biti određeni (primjera radi, doprinos integracijama zemlje u Evropsku uniju i NATO, doprinos očuvanju nacionalne bezbjednosti i sl). Takođe, treba precizirati i tip organa i pravnih lica u javnom sektoru u kojima se obavljaju poslovi od posebnog interesa za državu, jer javna preduzeća i pravna lica koja vrše javna ovlašćenja ne bi trebalo podvesti pod Član 18 Nacrta Zakona.

U načelu, time što nije preciziran praktično nijedan kriterijum za dodjelu dodatka za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima i za dodjelu specijalnog dodatka, dat je neograničen nivo diskrecije Vladi da svojim propisom odredi radna mjesta koja treba da budu stimulisana na ovaj način. Dakle, kriterijume treba navesti u samom Zakonu, a ne i podzakonskom aktu.

## **Član 21:**

Ovim Članom definisan je varijabilni do zarade, koji, u zavisnosti od raspoloživih sredstava, pripada zaposlenom sa izuzetnim rezultatima i kvalitetom rada. Međutim, i ovdje je ostavljena prevelika diskrecija Vladi i organima lokalne samouprave da urede uslove i način ostvarivanja ovog prava. Takođe, neophodno je u ovom Članu pozvati se i na relevantna akta koja propisuju mjerila i kriterijume ocjenjivanja rada državnih i lokalnih službenika i namještenika. Neophodno je, zapravo, "izuzetne rezultate i kvalitet rada" cijeniti u odnosu na Zakon o državnim službenicima i namještenicima i u odnosu na Uredbu o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika - dva akta koji se shodno primjenjuju i na lokalne službenike i namještenike. Takođe, kako bi se varijabilni dio na osnovu ovih istih kriterijuma dodjeljivao svim zaposlenima u javnom sektoru, neophodno je unificirati sistem ocjenjivanja rada zaposlenih u javnom sektoru na način koji bi pratio već uređeni sistem ocjenjivanja državnih službenika i namještenika.

Podsjećamo, mjerila za ocjenjivanja rada državnih službenika i namještenika na osnovu Zakona o državnim službenicima i namještenicima su postignuti rezultati rada, samostalnost i kreativnost u vršenju poslova, kvalitet ostvarene saradnje sa strankama i saradnicima na poslu, kvalitet organizacije rada u vršenju poslova, kao i druge sposobnosti, vještine i kvalitet u vršenju poslova. Uredbom o mjerilima i načinom ocjenjivanja državnih službenika i namještenika dalje su definisana mjerila za svaki od ovih kriterijuma. Ovi kriterijumi i mjerila treba da budu osnova za dodjelu varijabilnog dijela zarade, kako bi se obezbijedilo nagrađivanje zaposlenih koje bi bilo zasnovano na zaslugama i spriječila arbitrarnost u raspodjeli varijabilnog dijela zarade. "Izuzetni rezultati i kvalitet rada" bi se tako mogli ocjenjivati u odnosu na već postojeće kriterijume i mjerila, i podrazumijevali bi da je rad zaposlenog u javnom sektoru na mjesečnom nivou prevazišao kriterijume za ocjenu "odličan", te bi to sve trebalo navesti u ovom Članu Zakona.

Takođe, u okviru ovog Člana, koji pripisuje i ograničavajuće kriterijume za dodjelu varijabilnog dijela zarade zaposlenima u lokalnom sektoru, treba propisati i ograničavajuće kriterijume za

dodjelu varijabilnog dijela zaposlenima u ostalim organima i pravnim licima na koja se primjenjuje ovaj Zakon, kako bi se spriječilo da se ona nađu u privilegovanom položaju.

### **Član 23:**

Smatramo da Stav 2 ovog Člana, kojim se koeficijent za zarade gradonačelnika i predsjednika opština utvrđuje u zavisnosti od broja stanovnika u lokalnoj samoupravi, nema utemeljenje. Opis i opseg poslova gradonačelnika i predsjednika opština ne zavise od broja stanovnika u lokalnoj samoupravi. Eventualna ušteta koja bi se postigla primjenom ovakve odredbe ne opravdava diskriminaciju i međusobno nejednak položaj u koji se stavljaju gradonačelnici i predsjednici opština.

### **Član 25:**

U okviru ovog Člana, treba utvrditi maksimalni procenat koji se od ukupnog uvećanja prihoda, odnosno smanjenja rashoda, može utrošiti na isplatu nagrada zaposlenima.

### **Član 27:**

U ovom Članu pojam "ekspertskog kadra" ne podrazumijeva kategoriju radnih mjesta definisanu Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Naime, pri definisanju ekspertskog kadra nema pozivanja na relevantne Članove 24 i 25 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, već se pod ekspertskim kadrom podrazumijevaju zaposleni koji rade na poslovima koji zahtijevaju posebna znanja, vještine i kompetencije a njihove zarade se određuju u odnosu na iste koeficijente u odnosu na koje su određene zarade za kategorije radnih mjesta koje su iznad ekspertskog kadra (primjera radi, starješina organa). Takođe, u ovom Članu navodi se i pojam "eksterni ekspertski kadar", pa je i tu neophodno precizirati na koji kadar se tačno misli, naročito s obzirom na odredbu koja propisuje da ekspertski eksterni kadar koji je od posebnog interesa za državu može imati zaradu veću i od Predsjednika Crne Gore, Predsjednika Skupštine, Predsjednika Vlade i Predsjednika Vrhovnog suda. Takođe, i ovdje se nameće potreba definisanja kriterijuma u odnosu na koje se bi se odredila vrsta poslova koji su od posebnog interesa za državu.

### **Član 35:**

Ovim Članom je predviđeno da zaposleni ima pravo, pored ostalog, i na naknadu za rad na terenu. Postavlja se pitanje zašto se ova vrsta naknade prepoznaje posebno i zbog čega se ne prepozna kroz dodatak na osnovnu zaradu zaposlenom za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima koja, po svojoj prirodi, podrazumijevaju terenski rad (dakle, da terenski rad na određenom radnom mjestu bude jedan od osnova za dodatak na osnovnu zaradu). Ovako, moguće je da određeno radno mjesto bude prepoznato kao radno mjesto na kojem zaposleni ostvaruje dodatak na osnovnu zaradu, a da u vršenju poslova zaposleni ostvaruje i naknadu za rad na terenu, što nije racionalno niti opravdano, posebno imajući u vidu da ima pravo i na dnevnicu zbog službenog puta.

### **Član 38:**

Ovim Članom propisuje se obaveza Ministarstva finansija da vodi Centralnu evidenciju o zaradama i dodatnim naknadama zaposlenih. Međutim, nije predviđena povezanost ove evidencije sa već postojećom, iako nedovoljno ažuriranom, Centralnom kadrovskom evidencijom. S obzirom na važnost ovih registara za upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru, Zakon zato treba da propiše obavezu tehničke povezanosti Centralne evidencije o osnovnim zaradama i dodatnim naknadama zaposlenih sa Centralnom kadrovskom evidencijom, za čije vođenje je nadležna Uprava za kadrove. Takođe, u cilju pravovremenog dostavljanja neophodnih podataka u Centralnu evidenciju o zaradama i dodatnim naknadama zaposlenih, samu isplatu zarada Zakonom treba usloviti pravovremenim dostavljanjem neophodnih podataka za zarade zaposlenih, najkasnije do 25. u mjesecu za koji se vrši obračun i isplata zarada.

### **Član 39:**

U okviru ovog Člana, treba ovlastiti i Državnu revizorsku instituciju da vrši nadzor nad sprovođenjem ovog Zakona. Na taj način, i ova institucija bi u skladu sa Zakonom o prekršajima bila ovlašćena da podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

### **Član 41:**

U Stavu 2 ovog Člana, neophodno je definisati pojam "podnosioc" jer iz postojeće formulacije nije jasno o kome je riječ.

### **Član 44:**

Ovaj Član je sporan sa aspekta ustavnosti i zakonitosti. Naime, njime je predviđeno da se u roku od 90 dana od dana stupanja Zakona o zaradama u javnom sektoru usaglase rješenja iz posebnih zakona, drugih propisa, kolektivnih ugovora itd. sa rješenjima iz ovog zakona, ili će se primanja za određene kategorije zaposlenih urediti aktom Vlade, odnosno lokalne samouprave. Međutim, podzakonskim aktom se ne mogu derogirati važeće zakonske odredbe.

### **Član 45:**

Ovaj Član je sporan sa aspekta pravne sigurnosti, jer propisuje da će se postupak za ostvarivanje prava iz ovog Zakona započet prije njegovog stupanja na snagu završiti po odredbama ovog zakona, ukoliko je to povoljnije za zaposlenog. Ovakvo rješenje, međutim, uobičajeno je kada su u pitanju krivično-pravni, ali ne i radno-pravni odnosi.

**Milena Milošević**

*Istraživačica javnih politika*

Institut alternativa

Ul. Đoka Miraševića, "Kroling", 3/3

81 000 Podgorica, Crna Gora

020 268 686, 067 237 660

[milena@institut-alternativa.org](mailto:milena@institut-alternativa.org)

[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)