



Zajednica opština Crne Gore
Broj:03 – 235/14
Podgorica, 14. april 2014. godine

Ministarstvo finansija n/r ministra dr. Radoja Žugića

Komisija za razvoj lokalne samouprave Zajednice opština, razmotrila je Nacrt zakona o zaradama u javnom sektoru, koji je Ministarstvo finansija stavilo na javnu raspravu do 14. aprila 2014. godine, a uzimajući u obzir dostavljena izjašnjenja jedinica lokalne samouprave, na isti daje slijedeće

Izjašnjenje

Načelne primjedbe:

Nacrtom zakona, u dijelu koji uređuje zarade u lokalnom sektoru, urušavaju se Ustavni principi na kojima počiva lokalna samouprava kao i principi proklamovani Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Pored toga, suprotno preporukama Evropske unije, Nacrtom zakona se državna vlast do krajnosti centralizuje a jedinice lokalne samouprave stavljaju pod direktno starateljstvo centralnih vlasti.

Naime, Ustavom Crne Gore, članom 113, propisano je da se u lokalnoj samoupravi odlučuje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika i da pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Takođe, članom 116 stav 4 Ustava propisano je da opština ima budžet a članom 117 stav 1 da je opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti.

Pored toga, Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2011-2016. godine (AURUM), kao i drugim nacionalnim strateškim dokumentima i preuzetim međunarodnim obavezama u procesu pridruživanja Crne Gore EU, jasno su definisani ciljevi, mjere i aktivnosti kojima se utvrđuje nacionalna politika u oblasti lokalne samouprave na način koji će stvoriti uslove za decentralizaciju, odnosno prenošenje velikog broja poslova iz nadležnosti države u nadležnost lokalne samouprave.

Sa druge strane, odredbama Nacrta, u dijelu koji se odnosi na lokalnu samoupravu se bez izuzetka oduzima samostalnost lokalne samouprave u raspolaganju sredstvima budžeta i utvrđivanju i vođenju politike zarada, kao važnog aspekta politike upravljanja

ljudskim resursima. Osim toga, primjenom različitih kriterijuma na državnom i lokalnom nivou na štetu lokalne samouprave u svakom aspektu koji tretira ovaj Nacrt, potencira se centralizacija državne vlasti, minorizuje uloga lokalne samouprave, dovodi u pitanje ravnopravnost građana pred Ustavom i zakonom, kao i efikasnost i profesionalnost pružanja javnih usluga građanima. Takođe, dovodi se u pitanje ostvarivanje Ustavom zajemčenog prava građana na lokalnu samoupravu, odnosno, kako je to propisano Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, obavljanje javnih poslova od strane one vlasti koja je najbliža građanima i zapošljavanje visoko kvalitetnog osoblja kojem će se obezbjediti njihovo odgovarajuće nagrađivanje i mogućnost napredovanja u službi (član 4 i 6 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi), ali i Ustavom garantovanog prava zaposlenih na odgovarajuću zaradu (član 64 stav 1).

Komisija za razvoj lokalne samouprave ne spori potrebu utvrđivanja minimuma i maksimuma sredstava za zarade u lokalnom sektoru imajući u vidu ekonomske uslove u kojima funkcioniše najveći broj jedinica lokalne samouprave. Međutim, polazeći od ključnih principa o autonomiji lokalne samouprave, neophodno je da se ova pitanja regulišu posebnim zakonom kojim bi se uredile zarade lokalnih funkcionera, lokalnih službenika i namještenika i zaposlenih u javnim službama čije je osnivač opština, zavisno od njihove solventnosti.

Izražavajući opravdanu bojazan da načelne primjedbe u ovom Izjašnjenju neće biti prihvaćene, a u cilju potpunijeg uređivanja pitanja koja se tiču lokalne samouprave i otklanjanja brojnih pravnih praznina prisutnih u ovom Nacrtu, dajemo sledeće:

Pojedinačne primjedbe:

1. U članu 2 stav 1 tačka 2) neadekvatnom formulacijom zaposlenih u lokalnom sektoru, izostavljeni su zaposleni u službama koje su dio organizacije lokalne uprave (Komunalna policija, Služba zaštite, Služba unutrašnje revizije, Centar za informacioni sistem te stručne službe u upravi koje su različite od opštine do opštine).

Pojašnjenja radi ukazujemo da organizaciju lokalne uprave ne čine samo organi uprave, već i posebne službe utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi i posebnim zakonima, kao i neke stručne službe koje se po potrebi obrazuju u jedinicama lokalne samouprave u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i Odlukom o organizaciji i načinu rada lokalne uprave pojedinih opština (Služba glavnog administratora, Služba menadžera, Služba za zajedničke poslove).

Zbog preciznog obuhvata svih zaposlenih u lokalnom sektoru, predlažemo da se član 2 stav 1 tačka 2) preformuliše i glasi:

“2) zaposleni u organu i službi lokalne samouprave i organu i službi lokalne uprave (u daljem tekstu: lokalni sektor)”.

2. U članu 7 u stavu 2 brisati riječi: “i 5” zbog različitog pravnog statusa ustanova i privrednih društava čiji je osnivač opština. Naime, ustanove se neposredno finansiraju iz Budžeta lokalne samouprave, što znači da se iz tog izvora finansiraju i njihove zarade. Ovo iz razloga što one ili uopšte ne ostvaruju, ili ostvaruju prihode koji nisu dovoljni za njihove zarade. Isti je slučaj i sa nekim privrednim društvima čiji je osnivač opština.

Stoga predlažemo da se poslije stava 2 doda novi stav 3 koji glasi:

“Sredstva za zarade, naknade zarada i druga primanja zaposlenih kod pravnih lica iz člana 2 stav 1 tačka 5 ovog zakona obezbjeđuju se iz prihoda koje ostvare obavljanjem djelatnosti, odnosno iz budžeta lokalne samouprave.”

3. U članu 9 i 10 smatramo da uslove za smanjenje ili povećanje sredstava za zarade na državnom i lokalnom nivou treba urediti na identičan način i to u smislu jasno propisane uzročno posleđične veze sa ostvarenim deficitom i sa međusobnim dužničko povjerilačkim odnosima države i jedinica lokalne samouprave, bez obzira na iznos deficita, odnosno duga.

Naime, krajnje je neodgovorno ovim zakonom omogućiti državi da poveća sredstva za zarade zaposlenih u uslovima kada ima neizmirene dugove prema jedinicama lokalne samouprave (u pojedinim slučajevima i u milionskim iznosima), a istu mogućnost uskratiti lokalnoj samoupravi.

Osim toga, u članu 10 stav 1 smatramo da treba utvrditi krajnji rok umanjivanja sredstava za zarade za 10%. Ovo iz razloga što je iz predloženog stave ne može utvrditi da li se obaveza umanjivanja odnosi samo na planiranje budžeta za godinu nakon stupanja na snagu ovog zakona ili za svaku narednu godinu dok ovo stanje traje. U suprotnom, ovo bi dovelo do trajnog smanjenja zarada u pojedinim jedinicama lokalne samouprave, što je neodrživo.

Takođe, u članu 10 stav 2 kojim je utvrđen procenat obaveznog smanjivanja zarada kod pravnih lica iz člana 2 stav 1 tačka 3, 4 i 5 u intervalu od dvije godine nezavisno od iznosa gubitka u poslovanju, prvenstveno predlažemo vezivanje ove odredbe za privredna društva, odnosno isključivanje ustanova koje se finansiraju iz Budžeta te zamjenu utvrđenog procenta riječima: “u skladu sa kolektivnim ugovorom”, odnosno njeno vezivanje za precizno utvrđenu visinu gubitaka koji uzrokuju smanjenje fonda za zarade.

Ovo iz razloga što je unificiranje procenta smanjenja zarada nezavisno od iznosa i vremenskog trajanja gubitaka u poslovanju (čak i u slučaju kada je privredno društvo u narednoj godini ostvarilo dobit), potpuno neopravdano, uz činjenicu da ovo može djelovati veoma destimulativno po efikasnost pružanja javnih usluga kada je gubitak u poslovanju zanemarljiv i traje samo jednu godinu.

4. U članu 12 u stavu 1, poslije riječi: “(u daljem tekstu: Vlada) dodaje se zarez i riječi: “odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave u skladu sa statutom”, a poslije riječi “državne” dodaje se zarez i riječi: “odnosno lokalne”, a iza riječi “ budžeta” stavlja se tačka a ostale riječi brišu se.

U stavu 2 i 3, poslije riječi “Vlada” dodaje se zarez i riječi: “odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave” u odgovarajućem padežu.

Obrazloženje za ovu sugestiju dato je u načelnim primjedbama.

5. Član 14 mijenja se i glasi:

“ Zarada zaposlenom isplaćuje se jedanput mjesečno. do desetog u mjesecu”.

Cilj ove sugestije je obezbjeđivanje socijalne sigurnosti zaposlenih u javnom sektoru

6. U članu 16, dodatak po času na osnovnu zaradu za rad noću, na dan državnih i vjerskih praznika i prekovremeni rad propisan je u mnogo nižem procentu u odnosu na Opšti kolektivni ugovor. Smatramo da se ovim dovodi u pitanje ravnopravnost i jednakost građana pred Ustavom i zakonom te predlažemo da se na ove institute primjenjuje Opšti kolektivni ugovor ili da se uredi u skladu sa istim.

7. U članu 17 u stavu 2 predlažemo brisanje riječi: “uz saglasnost Ministarstva” iz razloga ostvarivanja Ustavom utvrđenog položaja lokalne samouprave, kako je to navedeno u načelnim primjedbama.

U stavu 3 istog člana, poslije riječi: “iz člana 2 stav 1 predlažemo brisanje broja 2 i zarez. Ovo iz razloga što organi i službe lokalne samouprave i organi lokalne uprave nemaju svojstvo pravnog lica a sporna tačka 2 odnosi se na ograničenje ostvarivanja dodatka na zaradu zaposlenih kod **pravnih lica** iz člana 2 stav 1 tačka 2, 3, 4 i 5, gdje su tačkom 2 utvrđeni organi i službe lokalne samouprave i organi lokalne uprave, pa je pretpostavka da je u pitanju tehnička greška obrađivača Nacrta.

U stavu 4 riječi. “i 5” brisati.

Poslije stava 4 dodati novi stav 5 koji glasi:

“Radna mjesta, način ostvarivanja prava i iznos dodatka iz stava 1 ovog člana za zaposlene iz člana 2 stav 1 tačka 5 ovog zakona utvrđuje se aktom tih pravnih lica, uz saglasnost nadležnog organa jedinice lokalne samouprave utvrđenog statutom”.

Razlozi za ovu intervenciju sadržani su u načelnim primjedbama. Osim toga, jedinica lokalne samouprave je osnivač subjekata iz člana 2 stav 1 tačka 5 Nacrta, usvaja njihove finansijske izvještaje i vrši upravni nadzor nad njihovim radom te tako ostvaruje potpuni uvid u finansijsko i svako drugo poslovanje istih, dok ministarstvo u ovom dijelu nema nikakve ingerencije.

8. U članu 18 u stavu 1, poslije riječi: “za državu” sugerišemo dodavanje riječi: “ i za lokalnu samoupravu” a poslije riječi “Ministarstva” dodati riječi: “odnosno nadležnog organa jedinice lokalne samouprave u skladu sa statutom”.

Takođe, poslije stava 2 predlažemo novi stav 3 kojim će se dati pravni osnov jedinicama lokalne samouprave za donošenje lokalnog propisa kojim će se utvrditi poslovi, uslovi, način ostvarivanja i iznos specijalnog dodatka.

9. U članu 19, smatramo da je protivustavno ograničavanje ostvarivanja prava na dodatak na zaradu za rad noću, na dan državnih i vjerskih praznika i prekovremeni rad u procentu najviše do 40%, bez obzira na stvarnu visinu ostvarene naknade po ovom osnovu. Naime, članom 64 Ustava CG propisano je da zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu, koja se predloženom odredbom povrijeđuje, pa iz navedenog predlažemo da se isti član briše.

10. U članu 20, uvećanje osnovne zarade za svaku započetu godinu radnog staža utvrđeno je u nižem procentu od procenta propisanog Opštim kolektivnim ugovoru, što smatramo da je neustavno u smislu ravnopravnosti građana pred Ustavom i zakonom.

11. U članu 21 predlažemo da se na državnom nivou na identičan način propišu uslovi za utvrđivanje varijabilnog dijela zarade kao što je to učinjeno na lokalnom nivou (prezaduženost države i poreska i druga dugovanja prema jedinicama lokalne samouprave).

Takođe, u stavu 4 istog člana smatramo da riječi: “uz saglasnost Vlade, po pribavljenom mišljenju Ministarstva” treba brisati iz razloga navedenih u načelnim primjedbama.

Stav 5 ovog člana upodobiti predloženim sugestijama na član 9 i 10 Nacrta.

12. U članu 22 stav 1 smatramo da je, radi pravne sigurnosti, neophodno precizno propisati sva zvanja u lokalnom sektoru koja ovim članom nisu obuhvaćena (starješina

posebne službe, starješina stručne službe, pomoćnik starješine posebne službe, pomoćnik starješine stručne službe, menadžer, savjetnik predsjednika opštine, sekretar skupštine i sl.) te ih gradirati u zavisnosti od djelokruga i propisane odgovornosti. Takođe nije obuhvaćen ni predsjednik lokalne Komisije za žalbe.

Naime, grupa poslova C, u koje se raspoređuju zvanja u lokalnom sektoru i izražavaju koeficijentima, jednim djelom je potpuno neprimjenljiva a jednim dijelom neobjektivna. Ovo se, između ostalog, odnosi na identičan koeficijent za starješinu organa lokalne uprave - sekretarijata, uprave, direkcije (koji priprema i sprovodi lokalne propise), starješinu posebne službe koji ih samo sprovodi i starješinu stručne službe koji obavlja stručne poslove za predsjednika opštine, glavnog administratora, menadžera i sl, što je neprihvatljivo kako sa stanovišta djelokruga, tako i odgovornosti.

13. U članu 23 u stavu 1 riječi: “uz predhodnu saglasnost Ministarstva finansija” – brišu se iz razloga navedenih u načelnim primjedbama. Naime, saglasnost Ministarstva finansija na utvrđivanje koeficijenata na lokalnom nivou potpuno je neopravdana i neprihvatljiva budući da se koeficijenti propisuju zakonom čija je primjena obavezna i budući da je Zakonom o lokalnoj samoupravi već propisan način vršenja spoljnog nadzora nad radom lokalne samouprave.

U stavu 2 istog člana nije utvrđen koeficijent za predsjednika skupštine opštine, potpredsjednika opštine i glavnog administratora koji su, kao lokalni funkcioneri, utvrđeni članom 86 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Potpuno je neopravdano i neprihvatljivo da se koeficijent za utvrđivanje zarade za gradonačelnika i predsjednika opštine utvrđuje isključivo u zavisnosti od broja stanovnika jedinice lokalne samouprave. Naime, pored ovog kriterijuma morali bi se uzeti u obzir i drugi kriterijumi, kao što su: površina i razuđenost jedinice lokalne samouprave, stanje razvijenosti jedinice lokalne samouprave, kao i stvarne potrebe stanovnika za određenim uslugama na području jedinice lokalne samouprave.

Osim toga, Nacrtom zakona koeficijent predsjednika opštine koja ima do 10.000 stanovnika (koeficijent 15,00) izjednačen je sa koeficijentom starješine samostalnog organa uprave u toj opštini, starješine službe (što bi značilo i rukovodioca stručne službe tog predsjednika opštine i njegovog savjetnika (14,95). Poređenja radi, sa koeficijentom tog predsjednika opštine izjednačen je i koeficijent sekretara generalnog direktora u ministarstvu i sl, što je apsolutno neprihvatljivo kada se ima u vidu zakonom utvrđena odgovornost predsjednika opštine kao izvršnog ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE. Prethodno rješenje, između ostalog, dovelo bi do toga da se ostalim lokalnim funkcionerima (potpredsjednik opštine, glavni administrator) smanje koeficijenti u odnosu na koeficijent predsjednika opštine, što bi značilo da bi isti bili manji od koeficijenta koji se predlaže za starješinu organa lokalne uprave i rukovodioca službe, a što je apsurdno.

Stoga predlažemo da se predhodna rješenja potpuno redefinišu u skladu sa zakonom utvrđenim ovlašćenjima i odgovornostima ovih kategorija lica.

14. U članu 24 u stavu 1 poslije riječi: “člana 2 stav 1 tač.3, 4” broj 5 brisati iz razloga koji su već navedeni u ovom Izjašnjenju.

U stavu 3 istog člana, poslije riječi: “uz saglasnost Vlade”, dodati riječi: “odnosno predsjednika opštine u lokalnom sektoru” iz razloga što nadzor nad radom javnih službi čiji je osnivač opština (ustanove, privredna društva i druga pravna lica) vrše isključivo opštine. Saglasnost na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ovih subjekata daje

predsjednik opštine te, po prirodi stvari, predsjednik opštine treba da daje i predhodnu saglasnost na zaradu rukovodećeg lica u tim javnim službama.

Pri tome, smatramo da je neprihvatljivo rješenje prema kome rukovodioci ustanova i privrednih društava na državnom i lokalnom nivou, primjenom ove odredbe, imaju veću zaradu od zarade predsjednika opštine, drugih lokalnih funkcionera, kao i od starješina organa uprave.

15. U članu 25 poslije riječi: “člana 2 stav 1 tač.3, 4”, broj 5 brisati iz razloga koji su više puta navedeni u ovom Izjašnjenju.

16. Član 26 potrebno je preispitati i to kako u odnosu na osnovno, tako i u odnosu na alternativno rješenje. Smatramo da nije opravdano ograničavanje prava na naknadu za članstvo u komisijama, savjetima, radnim tijelima i drugim oblicima rada, koje obrazuju organi iz člana 26. stav 2 Nacrta zakona i da može da izazove velike probleme u praksi. Ovo iz razloga što ovaj oblik angažovanja i rada podrazumijeva stručnost i odgovornost pa bi isključivanje prava na naknadu određenim ili svim navedenim kategorijama dovelo članove komisija, savjeta, radnih tijela i drugih oblika rada u neravnopravan položaj i uticalo na kvalitet obavljenih zadataka.

17. U članu 27 smatramo da je poslije stava 2 potrebno dodati novi stav 3 u kome će se utvrditi pravni osnov da skupština opštine svojim propisom utvrdi ista prava na lokalnom nivou, zbog istovjetnog nivoa potrebnih kompetencija, znanja, vještina ekspertske kadra te definisati eksperski kadar od posebnog interesa za lokalnu upravu.

Dodatno, nejasna je formulacija iz stava 2 ovog člana koja se odnosi na zarade eksternog ekspertske kadra te sugerišemo njeno pojašnjenje, tim prije što ovaj zakon uređuje zarade, naknade zarada i druga primanja zaposlenih (pretpostavlja radni odnos), dok eksterni eksperski kadar implicira na obligacioni odnos, pa predlažemo da se u stavu 2 riječi “ i eksterni eksperski” brišu.

18. U članu 29, utvrđivanjem manje zarade pripravnika u javnom sektoru u odnosu na zaradu propisanu Opštim kolektivnim ugovorom, narušava se ustavni princip jednakosti građana pred Ustavom i zakonom.

19. U članu 32, kojim se utvrđuje nadležnost za donošenje rješenja o osnovnoj i varijabilnom dijelu zarade, nije propisana nadležnost za donošenje rješenja za neke elemente zarade iz člana 11 ovog Nacrta (specijalni dodatak, dodatak za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima i sl.). Takođe je nejasno da li posebna zarada predstavlja sastavni dio osnovne zarade, kako je to precizno propisano Opštim kolektivnim ugovorom.

Navedena pitanja moraju biti jasno definisana radi otklanja dilema u praksi u dijelu sadržine rješenja o zaradi.

U stavu 3 istog člana riječ: “imenovanju” brisati budući da starješina lokalne uprave može donijeti rješenje o zaradi isključivo za službenike, namještenike i inspektore zaposlene u tom organu, na osnovu rješenja o njihovom raspoređivanju, odnosno postavljenju.

Imenovanja u lokalnoj samoupravi vrše isključivo organi lokalne samouprave (skupština i predsjednik opštine).

20. U članu 37 u stavu 1 i 2 poslije riječi “funkcija” u odgovarajućem padežu, dodati zarez i riječi: “odnosno dužnost”.

U stavu 4, poslije riječi “funkciju” dodati zarez i riječi: “odnosno organ nadležan za imenovanje, odnosno postavljenje”.

Ovo iz razloga što u grupi poslova C nisu funkcioneri već starješine i pomoćnici starješine organa uprave i službi i kategorije lica koje nisu obuhvaćene a trebale su biti, kako je to već navedeno u primjedbi na član 22 ovog Izjašenjenja, koji se imenuju, odnosno postavljaju.

21. U članu 38 nije utvrđena nadležnost za vođenje centralne evidencije o zaradama na lokalnom nivou, koju treba propisati organu lokalne uprave nadležnom za poslove budžeta, u skladu sa propisom ministarstva kojim se uređuje bliži sadržaj i način vođenja te evidencije.

22. U članu 40, kojim je propisana nadležnost za poslove inspekcijskog nadzora od strane budžetskog inspektora, predlažemo propisivanje njegovih preciznih ovlašćenja u vršenju inspekcijskog nadzora, radi stvaranja neophodne distinkcije u odnosu na nadležnosti upravnog inspektora. Ovo iz razloga što riješenje o zaradama takođe predstavlja upravni akt.

23. U članu 42, kaznene odredbe upodobiti sa prijedlozima i sugestijama iz ovog Izjašenjanja.

24. U članu 44 smatramo da je potrebno precizno propisati zakonske, druge propise i kolektivne ugovore koji se imaju usaglasiti sa ovim zakonom i preispitati rok od 90 dana za njihovo usaglašavanje.

Stav 2 ovog člana brisati jer je isti u sukobu sa članom 43 stav 2 ovog zakona, a naročito jer se aktom Vlade ne mogu derogirati odredbe važećih zakona.

U stavu 3 brisati riječi: “uz saglasnost Vlade” iz razloga koji su već navedeni u ovom Izjašnjenju.

25. U članu 49 izostavljena je obaveza stavljanja van snage odgovarajućih odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi, Uredbe o zvanjima lokalnih službenika i namještenika i uslovima za njihovo vršenje.

26. Takođe se ukazuje da Nacrtom zakona nijesu regulisana pitanja u vezi sa pravima funkcionera koji funkciju obavljaju volonterski, kao što je to uređeno Zakonom o zaradama i drugim primanjima državnih i javnih funkcionera i Zakonom o lokalnoj samoupravi.

PREDSJEDNIK KOMISIJE
Mišela Manojlović, sr.