

POLITIKA PLAĆA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE ZA PERIOD 2007. – 2010. GODINA

I

VAŽEĆA REGULATIVA I POSTOJEĆA PRAKSA

Bazni zakoni kojima je regulirana problematika plaća i naknada u institucijama Bosne i Hercegovine su Zakon o radu u institucijama BiH i Zakon o državnoj službi u institucijama BiH.

Postojeća regulativa kojom se regulišu prava na plaće i naknade izrazito je disperzovana u više zakona po pojedinim oblastima, a praksa prilikom donošenja zakona bila je da se u zakonima vezanim za pojedine oblasti kao poseban dio utvrđuje specifična regulativa vezana za plaće i naknade.

Razlozi za ovakav pristup bili su, prije svega, nepostojanje jedinstvenog zakona o plaćama za institucije BiH, ali i u nekim slučajevima podrška relavantnih međunarodnih institucija za izuzimanje ili specifično tretiranje pojedinih institucija od općih pravila utvrđenih u Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH.

Reguliranje plaća i naknada za uposlene u ministarstvima i drugim tijelima Vijeća ministara BiH zasnovana je na Odluci o načinu obračuna plaća i drugih naknada zaposlenih u Vijeću ministara BiH, ministarstvima BiH i drugim institucijama i tijelima Vijeća ministara BiH koja, uz brojne izmjene i dopune, datira iz 1998. godine i koja se tada primjenjivala za sve institucije BiH.

Međutim, uspostava novih institucija BiH donošenjem zakona i težnja institucija za što većom samostalnošću, vremenom je dovela do različite prakse u dijelu koji se odnosi na problematiku plaća i naknada u institucijama BiH.

Kao rezultat takvog pristupa imamao sljedeće slučajeve:

- a) Podzakonske akte kojima samostalno reguliraju plaće i naknade, a koji su zasnovani na odredbama zakona kojima se institucije uspostavljaju imaju sljedeće institucije:
 - Središnje izborno povjerenstvo BiH
 - Institucija Ombudsmana BiH
 - Ured za reviziju institucija BiH
 - Uprava za neizravno oporezivanje BiH
 - Regulatorna agencija za komunikacije
 - Državna regulatorna komisija za električnu energiju

- b) Institucije koje su samostalno odlukama uredile problematiku plaća i naknada su:
 - Parlamentarna skupština BiH
 - Predsjedništvo BiH, uključujući Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika BiH i Urede oficira za vezu sa ICTY u Hagu

- c) Institucije za koje je podzakonske akte na osnovu kojih se obračunavaju plaće i naknade usvojilo ili odobrilo na osnovu zakona Vijeće ministara BiH, a to su:
 - Ministarstvo obrane BiH uključujući Oružane snage

- Državna granična služba BiH i Državna agencija za istrage i zaštitu BiH
- Obavještajno-sigurnosna agencija BiH
- Konkurencijsko vijeće BiH
- Povjerenstvo za koncesije BiH
- Ured za žalbe po javnim nabavkama BiH

d) Na osnovu Zakona o plaćama i naknadama u sudskim i tužiteljskim institucijama na razini Bosne i Hercegovine, koje je proglasio visoki predstavnik za BiH u "Službenom glasniku BiH" broj 90/05, a usvojila ga i Parlamentarna skupština BiH ("Službeni glasnik BiH" broj 32/07) obračunavaju se plaće i naknade za:

- Ustavni sud BiH
- Sud BiH
- Tužiteljstvo BiH
- Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće BiH

Nepostojanje jedinstvenog zakona o plaćama uzrokovalo je donošenje pojedinačnih akata u institucijama BiH u kojima je na različite načine regulirana problematika plaća, a posebno pojedinih vrsta naknada za državne službenike, namještenike i izabrane i imenovane osobe u tim institucijama.

Bez obzira na različita rješenja koje su pojedine institucije primjenjivale uspostavljena je jedinstvena baza svih zaposlenih u institucijama BiH i od 2006. godine vrši se centralizirani obračun i isplata plaća preko Ministarstva financija i trezora BiH, tako da postoje tehnički uslovi za realiziranje budućih zakonskih rješenja.

II

PRIJEDLOG REGULATIVE I ELEMENTI POLITIKE PLAĆA I NAKNADA

1. Zakonsko regulisanje plaća i naknada

Opredjeljenje Vijeća ministara je da se problematika plaća i naknada, odnosno primanja zaposlenih u institucijama BiH, regulira isključivo jednim zakonom, a eventualne specifičnosti vezane za neke vrste primanja u pojedinim resorima regulisaće se podzakonskim aktima koje će Vijeće ministara donositi isključivo na osnovu usvojenog jedinstvenog zakona o plaćama.

Dugoročno opredjeljenje je primjena bruto principa plaća i značajno smanjenje broja različitih vrsta naknada.

Kreirati i testirati rješenja kojima se omogućava prelazak sa principa neto plaće na princip bruto plaće kada se harmoniziraju entitetski propisi o porezima i doprinosima na primanja zaposlenih i porezima na dohodak.

Usvajanjem Zakona o plaćama potrebno je staviti van snage ili izmijeniti sve propise koji su direktno i indirektno regulirali problematiku plaća i naknada u institucijama BiH.

2. Osnovni kriteriji vrednovanja

Koristiti dobre prakse vezane za problematiku plaća u zemljama regiona, kao i u razvijenim evropskim zemljama, ali uvažavati realne ekonomske faktore u BiH, kao jedan od bitnih ograničenja.

Uvažavati primanja u entitetskim organima uprave i ostalim institucijama u javnom sektoru kao jedan od elemenata na osnovu kojih se definišu relativni odnosi ukupnih primanja u organima uprave i institucijama nauke, obrazovanja, kulture i zdravstva.

Primijeniti jedan od osnovnih principa upravljanja ljudskim resursima u okviru državne (javne) službe: "jednaka primanja za jednak posao".

Podstaci i motivisati kreativne kadrove uvođenjem stimulativnog sistema nagrađivanja i povećanje rukovodne odgovornosti povećanjem *compression ratio*, tj. odnosa između najviše i najniže plaće u sustavu, kao i između menadžerskih pozicija i ostalih zaposlenih, uz istovremeno definiranje proračunskih ograničenja za ukupne i pojedinačne stimulacije.

Compression ratio između najviših i najnižih primanja u sustavu može iznositi maksimalno 10.

Specifično vrednovati rukovodnu odgovornost za operativno raspolaganje i upravljanje finansijskim sredstvima iz domaćih izvora, donatorskih izvora i sredstvima fondova koje BiH koristi kao pomoć vezanu za procese pridruživanja Europskoj uniji.

Razviti sustav unutarnjih platnih razreda za vrednovanje državnih službenika i zaposlenika koji će omogućiti povećanje plaće na bazi unaprijed definiranih kriterija ocjenjivanja i utvrditi godišnja ograničenja ukupnog broja izvršilaca koji mogu ostvariti pravo za napredovanje u okviru istih platnih razreda za period 2008. – 2010.

Osigurati mehanizme podsticaja obrazovanju kadrova i njihovog angažiranja u institucijama BiH, kao i mehanizme povrata uloženi sredstava u slučajevima kada takvi kadrovi eventualno odlaze u privatni sektor ili u druge institucije.

Osigurati zakonska i podzakonska rješenja kojima se značajno reduciraju prava na uobičajene beneficije vezane za korištenje službenih i privatnih automobila, telefona, reprezentacije i harmonizirati kriterije za njihovo korištenje u institucijama BiH.

Stvoriti preduvjete da Vijeće ministara BiH može upravljati sistemom prema usvojenoj politici plaća.

3. Odnosi zakonodavne, sudske i izvršne vlasti, neovisnih i regulatornih tijela

Osigurati izbalansiran odnos plaća i naknada izabranih i imenovanih lica uvažavajući evropsku i praksu u okruženju.

Plaće, naknade i ostala prava koje ostvaruju zaposleni državni službenici, namještenici i svi ostali uposlenici u institucijama BiH moraju se zasnivati na istim osnovama uz maksimalno uvažavanje ciljeva donošenja politike plaća i naknada i kriterija vrednovanja utvrđenih u ovom dokumentu.

4. Plaće i naknade u Oružanim snagama, policijskim i obavještajnim organima, inspekcijским i carinskim službama

S obzirom na ukupan broj uposlenih u ovim strukturama kreirati zakonska i podzakonska rješenja koja omogućavaju usklađivanje ukupnih troškova reformi sa realno raspoloživim sredstvima i mogućnostima BiH.

Zakonska i podzakonska rješenja moraju uvažavati uobičajenu praksu kod određivanja osnovne plaće i dodataka koji su vezani za specifičnosti izvršavanja zadataka pojedinih javnih službi.

Zakonska rješenja moraju osigurati fleksibilnost prilikom utvrđivanja dodataka za specifična radna mjesta, ali ukupni dodaci moraju biti zakonski limitirani kako bi se osiguralo realno i utemeljeno budžetiranje na trogodišnjoj i godišnjoj osnovi.

Kod kreiranja rješenja koristiti dobre europske i prakse u zemljama koje su izvršile reforme vojnih i policijsko-obavještajnih struktura.

5. Ovlaštenje za donošenje podzakonskih akata i kontrolni mehanizmi

Isključiva ovlaštenja za donošenje podzakonskih akata vezano za Zakon o plaćama mora imati Vijeće ministara BiH.

Kontrolu primjene zakonskih rješenja vršiće Ministarstvo financija i trezora BiH korištenjem sistema Centraliziranog obračuna plaća za sve zaposlene u institucijama BiH. Također, mora se propisati zakonska obaveza da svaki prijedlog za izmjene zakonskih i podzakonskih akata mora biti istestitan, finansijski obrazložen i verifikovan od strane Ministarstva financija i trezora.

6. Okviri godišnjeg budžeta za plaće u institucijama BiH

Za period 2007. – 2010. godina planirano je smanjenje učešća ukupne javne potrošnje u BDP-u.

S obzirom na činjenicu da u Proračunu institucija Bosne i Hercegovine izdaci za plaće i naknade zaposlenih učestvuju sa cca 70% u ukupnim rashodima, realno je da se uticaj na sniženje ukupne javne potrošnje u BDP može izvršiti tako što će izdvajanja za plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH rasti sporije od stope rasta BDP-a.

Godišnji rast prosječnih plaća i naknada u institucijama BiH za period 2008-2010. godina može iznositi maksimalno 50% od stope rasta BDP-a u istom periodu.

Moguće godišnje stope rasta prosječnih plaća i naknada u institucijama BiH utvrđivat će se u procedurama usvajanja Dokumenta okvirnog proračuna i godišnjih Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH uz uvažavanje ograničenja utvrđenog obima i strukture novog upošljavanja u istim periodima.