

Миле Радивојевић,*

Републичка агенција за мирно решавање радних спорова

UDK: 349.2:331.2]:334.724

УТИЦАЈ ПРИНУДНИХ ПРОПИСА И ПРОГРАМА ПОСЛОВАЊА НА ИСПЛАТУ ЗАРАДА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА И ДРУШТВА КАПИТАЛА

Апстракт: У овом раду бавићемо се ограничењима за исплату зарада у јавним предузећима и друштвима капитала чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у контексту актуелних принудних прописа као мера за смањење нивоа фискалног дефицита, као и о односу са оснивачем кроз поступак доношења програма пословања.

Из уставне надлежности Републике Србије да уређује и обезбеђује систем у области радних односа добијен је и основ за доношење оваквих прописа, а све у циљу обезбеђења стабилности јавних финансија. Ову стабилност је веома тешко ускладити са потребама запослених за оном зарадом која представља материјалну и социјалну сигурност, односно директно утиче на животни стандард.

Имајући у виду да је пословодство у јавним предузећима и друштвима капитала у општем радно правном режиму, на њих се примењују одредбе колективних уговора као и на друге запослене. Због тога што је интерес запослених уствари и њихов интерес, препознатљива је оснивачева улога „чувара“ јавног интереса, како кроз учешће у закључењу колективног уговора тако и кроз давање сагласности на Програм пословања.

Кључне речи: Зарада, принудни прописи, програм пословања.

* e-mail: mile.radivojevic@ramrrs.gov.rs

Рад примљен: 22.07.2017.

Рад прихваћен: 28.07.2017.

1. Увод

У овом раду покушаћемо да објаснимо на који начин принудни прописи ограничавају слободу послодавца да својевољно одлучује по питању уговарања и исплате зарада, односно да ли су се постигли очекивани ефекти примене ових прописа и како они утичу на економски положај запослених. Затим, колика је одговорност послодавца у усклађивању одобрене и уговорене масе зарада. Фокус ће бити на најактуелнијим корисницима јавних средстава, а то су пре свега јавна предузећа и друштва капитала која обављају делатност од општег интереса, а која су као таква дефинисана чланом 3. став 2. тачка 1. и 2. Закона о јавним предузећима¹ (у даљем тексту: друштва капитала). У Републици Србији регистровано је око седамсто јавних предузећа, која углавном остварују сопствене приходе. Имајући у виду обавезу да део добити уплате у буџет републике, потребно је спречити привидно приказивање умањене добити кроз несавесно увећање расхода, најчешће кроз непотребно увећање броја запослених.

2. Исплата зарада запослених у складу са принудним прописима и колективним уговорима

Зараде запослених код корисника јавних средстава дефинисаних чланом 2. тачка 5. Закона о буџетском систему², уређене су са једне стране Законом о раду³, колективним уговорима и уговорима о раду а са друге стране, прописима којима се у одређеном делу ограничавају права послодавца да уговара висину зараде.

Под корисницима јавних средстава сматрају се директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и

1 “Сл. гласник РС”, бр. 119/2012, 116/2013 – аутентично тумачење и 44/2014 – др. закон.

2 “Сл. гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон и 103/2015.

3 “Сл. гласник РС”, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014.

јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама (члан 2. став 1. тачка 5. Закона о буџетском систему).

Закон о раду у члановима од 104. до 123. уређује право на зараду, накнаду зараде и друга примања запослених. Запослени има право на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду. Зарада се састоји од зараде за обављени рад и време проведено на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду. Чланом 8. став 2. закона је прописано да се Општим актом и уговором о раду могу утврдити већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није другачије одређено. Наиме, Закон о раду оставља простор послодавцу да општим актом за запослене утврди постојећа права у већем обиму или да утврди и друга права у складу са законом.

Ступањем на снагу Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава⁴, 28. октобра 2014. године (у даљем тексту Закон о привременом уређивању основица), законодавац је битно ограничио могућност доношења аката којима би се повећао износ плате и другог сталног примања запосленог код корисника јавних средстава. Наиме, законодавац утврђује ништавим све одредбе општег или појединачног акта донетог за време примене овог закона, а које би за последицу имале повећање примања који имају карактер зараде. Према образложењу предлагача закона, циљ доношења је било смањење нивоа фискалног дефицита и нивоа неопходног задуживања у трогодишњем периоду⁵. Овим законом, не само што је ограничена могућност да се повећају плате и друго стално примање, већ је извршено њихово умањење, тако што је умањена основица за обрачун и исплату плата и другог сталног примања за 10%.

Корисници јавних средстава су директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике Србије; организације за обавезно социјално осигурање и корисници средстава тих организација; директни и индиректни корисници буџетских средстава локалне власти у смислу закона којим се уређује буџетски систем; јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти у смислу закона којим се уређује буџетски систем, као и правна лица основана од стране тих јавних предузећа; правна лица над којима Република Србија, односно

4 „Службени гласник РС“, бр. 116/2014

5 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3796-14.pdf

локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50 % капитала или више од 50% гласова у органима управљања, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години; јавне агенције и друге организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама или су под контролом Републике Србије, односно локалне власти (члан 2. ст.1 Закона о привременом уређивању основица).

Закон о раду који је ступио на снагу 29. јула 2014. године, предвидео је рок од шест месеци за усаглашавање, односно за закључивање нових колективних уговора и доношење Правилника о раду у складу са законом. Већина јавних предузећа је закључила колективне уговоре пред сам истек рока, односно 29. јануара 2015. године, док су нека пропустила тај рок, што је имало за последицу да сви општи и појединачни акти донети после 28. октобра 2014. године (након ступања на снагу Закона о привременом уређивању основица), нису могли запосленим да омогуће право на зараду већу од оне које су остваривали по основу аката донетих пре почетка примене тог Закона. С обзиром да се закључивање колективних уговора временски готово поклопило са доношњем Закона о привременом уређивању основица, ови уговори нису могли дати запосленим већа права, односно повећати оне елементе који утичу на повећање зараде у смислу члана 105. став 3. Закона о раду.

Најчешћи случајеви у којима је вршено повећање елемената који чине зараду су уговарање исплате минулог рада, накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора у већем износу од оног који је био исплаћиван пре ступања на снагу Закона о привременом уређивању основица.

Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије⁶, који је ступио на снагу 26. марта 2015. године је у члану 65. став 2. и члану 66. став 1. утврдио висину накнаде трошкова за исхрану у току рада у износу од 250 динара и регрес за коришћење годишњег одмора, најмање у висини 1/12 месечно од 75 % просечно исплаћене зараде по запосленом у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за статистику, за претходну годину.

Закон о раду је у члану 10. став 2. предвидео да се не могу утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленом од права и услова утврђених општим, односно посебним колективним уговором. Ова одредба је проузроковала недоумицу у многим јавним комуналним предузећима на нивоу локалне самоуправе, на који начин да ускладе

6 „Сл. гласник РС“, број 27/2015

колективне уговоре код послодавца са Посебним колективним уговором за јавна предузећа у комуналној делатности, имајући у виду Закон о привременом уређивању основица.

Једна од првих локалних самоуправа, која је обратила Министарству финансија са захтевом за тумачење појединих одредаба Закона о привременом уређивању основица, са циљем разјашњења ове ситуације, био је Град Ваљево. Стим у вези Министарство финансија је дописом⁷ исти обавестило да, уколико је до ступања на снагу Закона о привременом утврђивању основица висина накнаде трошкова за исхрану у току рада била утврђена у мањем износу од 250 динара дневно, односно уколико је износ регреса био утврђен у мањем износу од 1/12 месечно од 75 % просечно исплаћене зараде по запосленом у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за статистику, за претходну годину, онда би свако повећање ових елемената било у супротности са Законом.

И поред јасне информације оснивачу, односно Граду Ваљеву, у 2016. години два јавна предузећа из Ваљева покренула су колективне радне спорове пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова⁸. Предмет спорова било је Закључење колективних уговора код послодавца, а разлог је неприхватање чињенице, од стране синдиката, да је посебним прописом онемогућено уговарање минимума права предвиђених у поменутом Посебном колективном уговору за јавна предузећа у комуналној делатности. Оба спора окончана су споразумима послодавца и синдиката да се наставе преговори и циљу закључења колективних уговора, те да је могуће уговорити и већа права, али да ће те одредбе ступити на снагу тек по престанку важења Закона о привременом уређивању основица.

Сличан спор појавио се и у ЈКСП „Комстан“ из Трстеника, где су запослени покренули 108 индивидуалних радних спорова пред Агенцијом, у којима је предмет спора накнада за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора⁹. У овој ситуацији послодавац је применио Закон и задржао висину накнада на нивоу који је важио у време ступања на снагу закона. Запослени су и овде сматрали да им послодавац ускраћује разлику до оног износа који је предвидео Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности. Сви поступци су окончани арбитражним решењима којим су одбијени захтеви запослених као неосновани.

7 Министарство финансија, бр:011-00-01199/2015-03, од 13. новембра 2015. године

8 Предмети заведени под бр.116-02-00784/2016-02 и 116-02-00787/2016-02

9 Предмети заведени под бр.116-02-00261/2017-02

Ова неправилност уочена је и у Извештају о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања ЈКП „Водовод и канализација“ Суботица¹⁰. Овде је послодавац такође прекршио Закон о привременом умањењу основица, на начин да је извршена увећана исплата зараде, тако што је повећана накнада за исхрану у току рада која сходно члану 105. став 3. има карактер зараде. Ревизор је констатовао следеће: „Исхрана у току рада је обрачуната у висини од 150 динара по радном дану, у периоду јануар - септембар 2015. године. Предузеће је дана 25. септембра 2015. године закључило анексе уговора о раду са свим запосленима, којима је исхрана у току рада утврђена у висини од 250 динара са припадајућим доприносима на терет запосленог. Чланом 105. став 1. Закона о раду прописано је да зараду чине и друга примања, а према одредбама става 3. истог члана следи да је у та примања укључена накнада за исхрану у току рада. Због наведеног, мишљења смо да извршено повећање износа накнаде у току рада није у складу са чланом 4. Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава.“

С обзиром да предузеће није извршило исплату топлог оброка за све месеце, запослени у ЈКП „Водовод и канализација“ Суботица су поднели тужбу против предузећа за неисплату разлике накнаде за топли оброк. Тужба је поднета због непримењивања Посебног колективног уговора за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије од 26. марта 2015. године, а који је предвидео право на накнаду за исхрану у току рада најмање у висини од 250 динара. Основни суд у Суботици, као првостепени суд је усвојио тужбени захтев и обавезао туженог, ЈКП „Водовод и канализација“ Суботица, да исплати разлику накнаде за топли оброк. Међутим Апелациони суд у Новом Саду, је у својој пресуди¹¹ заузео другачији правни став, односно, одбио је тужбени захтев тужиоца.

У образложењу пресуде суд је навео:

„Тужени је сачинио Програм пословања за 2015. годину којим је предвиђен износ масе зарада запослених, а који програм је усвојен од стране Скупштине Града Суботице, оснивача туженог.

Дана 26.03.2015. године ступио је на снагу Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије (“Службени гласник РС”, бр. 27/2015 даље у тексту: Посебан колективни уговор) којим је предвиђен другачији начин исплате, односно износ по основу накнаде регреса за годишњи одмор и исхране

¹⁰ Извештај објављен на сајту www.dri.rs, стр. 58

¹¹ Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж1-2434/16 од 09. новембра 2016. године

у току рада од оног који је предвиђен приликом доношења годишњег плана и није обухваћен масом зарада.

Посебним колективним уговором у члану 65. утврђена је накнада за исхрану у току рада најмање у износу од 250,00 динара са припадајућим порезима и доприносима, а чланом 66. и накнада регреса за коришћење годишњег одмора - најмање у износу од 1/12 месечно од 75% просечно исплаћене зараде у Републици Србији за претходну годину са припадајућим порезима и доприносима.

Маса зарада се код туженог утврђује на нивоу годишњег плана и програма који утврђује Скупштина Града, а после усвојеног Плана и програма за 2015. годину потписан је Посебан колективни уговор (26.03.2015. године) који је предвидео већи износ накнаде за исхрану у току рада и регреса за годишњи одмор за сваког запосленог који тужени није могао исплатити, с обзиром да је у погледу масе зарада био ограничен годишњим планом и програмом.

С обзиром да је Посебан колективни уговор од 26.03.2015. године донет за време важења Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, то су сходно члану 4. Закона одредбе члана 65. и 66. овог ПКУ ништаве и као такве не производе правно дејство. Стога је првостепена пресуда преиначена као у изреци.“

Оно што је заједничко Закону о буџетском систему, Закону о привременом уређивању основица и Закону о утврђивању максималне зараде за запослене у јавном сектору је да се сва три закона примењују у раду јавних предузећа и друштава капитала.

За разлику од важећег Закона о раду, који предвиђа да запослени има право на увећану зараду по основу временаведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца (у даљем тексту минули рад) најмање 0,4% од основице, члан 108. став 1. тачка 4., Закон о утврђивању максималне зараде за запослене у јавном сектору¹², који је на снази од 29. септембра 2012. године, је у члану 4., ограничио висину процента за обрачун минулог рада на 0,4%. Дакле, предвиђено је да запослени код исплатиоца зарада у јавном сектору има право на увећану зараду по основу временаведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу – 0,4% од основне зараде. Под јавним сектором, у смислу овог закона, сматрају се јавне агенције, организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, организације обавезног социјалног осигурања, јавна предузећа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне

12 „Сл. гласник РС“, број 93/2012

самоуправе, правна лица над којима Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и у друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода.

С обзиром на то да је питање минулог рада у јавном сектору регулисано са два закона, а да Закон о утврђивању максималне зараде за запослене у јавном сектору има карактер специјалног закона у односу на Закон о раду који је општи закон, по принципу *lex specialis derogat legi generali*, на исплату минулог рада у јавним предузећима и друштвима капитала, требао би да се примењује проценат у висини од 0,4% од основице.

Међутим, одступање од законског процента извршено је на два начина.

Пре свега Влада Републике Србије је донела Закључак којим се дерогира одредба члана 3. и 4. Закона о утврђивању максималне зараде у јавном сектору тако што се иста неће односити на утврђивање зараде запослених у јавним предузећима, акционарским друштвима и друштвима са ограниченом одговорношћу чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и зависним друштвима капитала чији су оснивачи та предузећа.

Образложење за доношење оваквог Закључка било је да се на основу разговора са представницима синдикалних организација, дошло до оцене да је у условима светске економске кризе која је захватила и нашу земљу материјални положај запослених у јавним предузећима, акционарским друштвима и друштвима са ограниченом одговорношћу чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и зависним друштвима капитала чији су оснивачи та предузећа неповољан и да запослени имају ниске зараде, а да би ограничење зарада на начин предвиђен чл.3. и 4. Закона о утврђивању максималне зараде у јавном сектору довео велики број запослених у наведеним предузећима у још неповољнији материјални положај, што би било у супротности са интенцијом овог закона¹³.

Друго одступање од законског процента увећања минулог рада извршено је кроз поједине колективне уговоре који су закључени након 29. јануара 2015. године.

Државна ревизорска институција је у свом Извештају о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања ЈП „Водовод“ Рума

13 Закључак Владе бр. 120-7866/2012, од 8. новембра 2012. године

за 2015. годину¹⁴, је указала на чињеницу да послодавац закључио колективни уговор 31. марта 2015. године којим је извршено утврђивање права на исплату увећане зараде по основу минулог рада у висини од 0,5% од основице, иако је претходно важећим колективним уговором, минули рад био утврђен у висини од 0,4%. С обзиром на члан 4. Закона о привременом уређивању основица, послодавац је извршио исплату на основу ништавог акта, односно неосновану исплату.

Колективни уговори закључују се на период до 3 године због чега треба узети обзир могућност његове примене и након престанка важења Закона о привременом уређивању основица, због чега није споран моментат уговарања оних елемената који утичу на повећање зараде, већ чињеница њихове исплате док траје примена закона.

Питања која се намећу, а до којих долазимо након изведених ставова су, да ли су се последице оваквих исплата могле предвидети? Да ли се у потпуности постигла сврха принудних прописа који су на снази и да ли је чињеница да ће се ускоро започети са новим колективним преговорима прилика да се поједини пропусти исправе?

Одговори на претходна питања су са аспекта теорије радног права позитивни, али имајући у виду раније пропусте, можда би најисправнији одговор био, тежиће се томе.

3. Однос масе зараде одобрене програмом пословања и обавезе исплате уговорене зараде и других сталних примања запослених

Јавна предузећа имају обавезу доношења годишњег, односно трогодишњег програма пословања и његово достављање на сагласност оснивачу¹⁵. Од ступања на снагу Закона о јавним предузећима ова обавеза постоји и за друштва капитала¹⁶.

Програм пословања је плански акт, без чијег усвајања од стране оснивача, предузеће не може да врши плаћања. Према члану 60. наведеног закона годишњи односно трогодишњи програм пословања садржи: планиране изворе прихода и позиције расхода по наменама; планиране набавке; план инвестиција; планирани начин расподеле добити, односно планирани начин покрића губитка; елементе за целовито сагледавање цена производа и услуга; план зарада и запошљавања и критеријуме

¹⁴ Извештај објављен на сајту www.dri.rs, стр. 79

¹⁵ Видети члан 59. Закона о јавним предузећима “Сл. гласник РС”, бр. 15/2016.

¹⁶ Видети члана 3. став 2. тачка 1. и 2. Закона о јавним предузећима “Сл. гласник РС”, бр. 15/2016.

за коришћење средстава за помоћ, спортске активности, пропаганду и репрезентацију.

Имајући у виду да програм пословања садржи и план зарада, односно одобрену масу зарада која представља горњу границу за исплату зарада, јавна предузећа и друштва капитала могу уговорати исплату зараде највише до те границе. У прилог овогоме говори и пресуда Уставног суда Србије број Уж-2128/2011 од 25. септембра 2014. године у којој је суд заузео следећи став:

„Уставни суд полази од тога да сваки запослени има право на исплату зараде, у висини која се утврђује законом, актима из аутономне регулативе послодавца и уговором о раду. Међутим, у конкретном случају својство туженог имао је не било који послодавац, већ јавно предузеће чији је оснивач Република, и чије је пословање, укључујући и обрачун и исплату зарада, било регулисано принудним прописима – Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и уредбама које је Влада доносила за сваку пословну годину, а путем којих су били уређени начин и контрола обрачуна исплате зарада у јавним предузећима. Цитиране одредбе Закона и Уредбе ограничавале су туженог, под претњом прописаних санкција, да самостално доноси опште акте којима се уређује питање зарада и да врши обрачун и исплату зарада без претходно добијене сагласности Владе“.

По схватању Уставног суда, овде није реч о једностраном умањењу зарада, најпре из разлога што је одредбама чл. 22 и 22а Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса прописано да јавно предузеће послује на основу претходно донетог Програма пословања, на који сагласност даје оснивач, а који обавезно садржи све позиције расхода за читаву наредну календарску годину, и то по наменама, дакле и за зараде, као и елементе за целовито сагледавање политике зарада и запослености у истом предузећу. Додатно, планирана политика зарада се мора утврдити у складу са политиком пројектованог раста зарада коју утврђује Влада. Коначно, Влада је на основу изричитог законског овлашћења уредбама прецизно уређивала питање зарада у јавним предузећима. Из изнетог следи да је у погледу утврђивања зарада у јавном предузећу однос послодавца и запосленог уговорни однос, али само у оквиру прописаних правила и ограничења. Уредбе су такође предвиђале и начин контролисања висине исплаћених зарада у једном месецу, дајући право да се изврши умањење зарада за више исплаћени износ наредног месеца за који се врши исплата зарада. С тим у вези, Уставни суд констатује да се оваквом правном регулативом тежи очувању масе зарада планиране Програмом пословања за одређену

пословну годину, што додатно потврђује горе изнету оцену, да је однос јавног предузећа, као послодавца и запосленог у јавном предузећу уговорни однос, који је битно ограничен императивним прописима¹⁷.

Чињеницу неусаглашености између закључених колективних уговора и принудних прописа, учили су и субјекти, учесници у колективном преговарању па је тако у Посебном колективном уговору за јавна комунална предузећа и друга јавна предузећа Града Новог Сада¹⁸, наведено да ће се зараде запослених за време важења Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, обрачунавати и исплаћивати у складу са овим законом.

На исти закључак упућује и судија Апелационог суда у Новом Саду, Боровоје Гајић, где наводи:

„Регулатива појединих Посебних колективних уговора из комуналне делатности градова (нпр. Сомбор или Панчево), који у прелазним и завршним одредбама, примања запослених у истим делатностима условававају принудним прописима и законским ограничењима (нпр. Посебан КУ Града Панчева- члан 141-Сл.гл.РС бр. 59/2015). Стога се без испитивања могућности примене истих у сваком конкретном случају регулатива ових КУ не може непосредно применити. То налаже обавезу да суд приликом сваког вештачења (члан 313-ЗПП-а) са пажњом испита како одговарајући годишњи програм рада сваког конкретног ЈП, његов садржај и могућност примене, у односу на све позиције расхода као обавезан садржај истих у односу на принудне прописе и законска ограничења свих примања запослених код корисника буџетских средстава (директних или индиректних).“¹⁹

Усвајањем Програма пословања за одређену пословну годину, од стране оснивача, јавном предузећу, а од ступања на снагу новог Закона о јавним предузећима, и друштву капитала, ограничавасе маса средстава се из које се исплаћују зараде, односно утврђује се највиши износ планираних новчаних средстава на име исплата зарада.

На увећани утрошак планираних средстава за исплату зарада утиче више фактора, од којих су најзначајнији, кретање броја запослених односно ново запошљавање, повећање старосне структуре запослених који утиче на висину исплате минулог рада, непланирана стимулација, прековремени рад и други видови увећане зараде.

17 Пресуда Уставног суда број Уж-2128/2011 од 25. септембра 2014. године,

18 „Сл. лист Града Новог Сада“, број 19/2017,

19 „Права и обавезе запослених у јавним предузећима“, радни материјал седнице Одељења за радне спорове, Апелационог суда у Новом Саду од 28.11.2016. године

Иако је Законом о изменама и допунама закона о буџетском систему²⁰ уведена такозвана забрана запошљавања која траје и данас, поједини корисници јавних средстава, а у том смислу и јавна предузећа и друштва капитала, нису поштовала ову забрану. Један од таквих примера је утврђен је и у Извештају Државне ревизорске институције,²¹ у којем се констатује : „Предузеће је у 2014. години примило у стални радни однос 7 (седам) лица, без сагласности Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, чиме је поступило супротно члану 27е став 34. и 35. Закона о буџетском систему („Службени Гласник РС“ бр. 54/2009...108/2013).“

Запошљавање које се врши како без сагласности надлежног тела Владе, тако и без сагласности оснивача, који је ту чињеницу морао препознати кроз Програм пословања, утиче на планирану масу зарада. Наиме, уколико планирана маса зарада у потпуности покрива постојећи број запослених, предузеће неће бити у могућности да изврши исплату за новозапослене, односно, тако утврђену масу зарада распоредиће према новом броју запослених. Наведено ће имати за последицу сразмерно умањење зараде свим осталим запосленим лицима. Одређени број новозакључених колективних уговора садржи управо утврђену горњу границу до које се предузеће може обавезати на исплату зарада. Наиме, иако се колективним уговорима прецизирају елементи зараде, пракса је да се уводи заштитни члан. Такав један пример сусрећемо у Посебном колективном уговору за јавна комунална и друга јавна предузећа града Новог Сада²² који у члану 25 каже:

„У програму пословања предузећа одређује се маса средстава за исплату зарада на годишњем и месечном нивоу, за сваки месец појединачно, у складу са законом, смерницама Владе Републике Србије, овим колективним уговором и другим прописима који се односи на зараде. Овако утврђена маса средстава представља горњу границу за исплату зарада.“

4. Закључак

Намера да се принудним прописима, код корисника јавних средстава, обезбеди рационално трошење средстава за зараде, чиме би се допринело обезбеђењу фискалне консолидације, је засигурно дала позитивне ефекте. Али, истина је да се није увек и на прави начин то

20 „Сл. гласник РС“, број 108/2013,

21 Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања ЈКП “Градске тржнице“ Крагујевац за 2014. годину, стр. 72, објављен на сајту ДРИ,

22 „Сл. гласник РС“, број 19/2017

постизало. Ову тезу поткрепљују статистички подаци броја радних спорова пред свим судовима у Републици, који су настали искључиво због погрешног тумачења али и примене важећих принудних прописа.

Требало би избегавати доношење оваквих прописа. Уређивање финансија се, код корисника јавних средстава, не врши кроз смањење расхода за зараде запослених и доношење принудних прописа је питање којем се мора приступати веома рестриктивно. Једна добра намера, уколико се тај посао не уради како треба, може да произведе низ негативних ефеката, пре свега поменутих радних спорова. Пажљивијим планирањем и правилнијом анализом ефеката важећих прописа, избегли би се спорови, а тиме и огромни трошкови тих спорова који опет падају на терет запослених и буџета.

Литература

Поповић Д. *Пореско право*, (2016) Правни факултет Универзитета у Београду, Београд,

Гејер Т., Розен Х. *Јавне финансије*, (2009) Економски факултет Универзитета у Београду,

Закони

Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон и 103/2015),

Закон о јавним предузећима (“Сл. гласник РС”, бр. 15/2016.),

Закон о јавним предузећима („Сл. гласник РС”, бр. 119/2012, 116/2013 – аутентично тумачење и 44/2014 – др. закон.),

Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава („Службени гласник РС“ бр. 116/2014)

Закон о раду (“Сл. гласник РС”, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014.)

Закон о утврђивању максималне зараде за запослене у јавном сектору („Сл. гласник РС“, број 93/2012),

Законом о изменама и допунама закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, број 108/2013)

Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије („Сл. гласник РС“, број 27/2015),

Посебан колективни уговор за јавна комунална предузећа и друга јавна предузећа Града Новог Сада („Сл. лист Града Новог Сада“, број 19/2017),

Интернет извори:

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3796-14.pdf (приступило:25.08.2017)

www.dfi.rs (приступило:25.08.2017)

Mile Radivojević,

Republic agency for peaceful settlement of labour disputes

The influence of enforceable regulations and Business Program on restrictions of the payment of salaries with particular turn on public enterprises and corporations

Summary

In this paper we will deal with restrictions on the payment of salaries in public enterprises and corporations founded by the Republic of Serbia, Autonomous Province or local self-government unit, in the context of current enforceable regulations as measures to reduce the level of fiscal deficit, as well as the relationship with the founder through the process of Business program adoption.

The basis for adopting such regulations was obtained from the constitutional jurisdiction of the Republic of Serbia to regulate and provide a system in the field of labour relations, all with the aim of ensuring the stability of public finances, which is very difficult to reconcile with the needs of employees for the income that represents material and social security i.e. that directly affects the standard of living.

Bearing in mind that management in public enterprises and corporations is in the general legal employment regime, the provisions of collective agreements are applied to them as well as to other employees. Due to this fact, the founder's role of the "guardian" of the public interest is recognizable, both through participation in the conclusion of the collective agreement and through the approval of the Business Program.

Keywords: *earnings, compulsory regulations, business program.*