

**PRIJEDLOG ZAKONA O USKRATI ISPLATE POJEDINI
MATERIJALNIH PRAVA ZAPOSLENIMA U JAVNIM SLUŽBAMA,
S KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA**

PRIJEDLOG ZAKONA O USKRATI ISPLATE POJEDINIHI MATERIJALNIH PRAVA ZAPOSLENIMA U JAVNIM SLUŽBAMA

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovoga zakona sadržana je u članku 2. stavku 4., a u vezi s člankom 55. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/2010 - pročišćeni tekst i 5/2014 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU PREDLOŽENIM ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

Republika Hrvatska nalazi se u teškoj gospodarskoj situaciji uslijed višegodišnje recesije. Pogoršanje domaćih makroekonomskih uvjeta, potpomognuto negativnim kretanjima u međunarodnom okruženju, imalo je značajan utjecaj na slabije prikupljanje prihoda proračuna koje bi bilo još izraženije da nije bilo zakonskih izmjena poreznog sustava. Kretanje rashoda u velikoj mjeri određeno je troškovima financiranja javnog duga koji je značajno narastao uslijed višegodišnjih deficita i preuzetih dugova javnih poduzeća, kao posljedica lošeg upravljanja.

Primjenom nove metodologije ESA 2010 za razdoblje od 2010. do 2013., konsolidirani je dug opće države u prosjeku porastao za 27 do 29 milijardi kuna godišnje. Tako je u 2012. godini iznosio 212,9 milijardi kuna ili 64,4% BDP-a, a u 2013. godini 249,8 milijardi kuna ili 75,7% BDP-a, dok je prije revizije iznosio 67,1% BDP-a.

Razlog za donošenje ovoga zakona je potreba za fiskalnom održivosti sustava državnih i javnih službi, odnosno ostvarivanje potrebnih ušteda u državnom proračunu Republike Hrvatske, nastala u okruženju nepovoljnih gospodarskih kretanja, odnosno izmijenjenih gospodarskih okolnosti u odnosu na one koje su zabilježene u vrijeme ugovaranja takvih materijalnih prava zaposlenih u državnim i javnim službama. To i stoga što je 10. prosinca 2013. godine Europska komisija donijela zaključak o postojanju prekomjernog proračunskog manjka u Republici Hrvatskoj, a potom je 28. siječnja 2014. godine Vijeće europske unije usvojilo Preporuke i pozvalo Republiku Hrvatsku da riješi stanje prekomjernog proračunskog manjka do 2016. godine provedbom strukturnih mjera.

Republici Hrvatskoj predstoji niz procedura ekonomskog upravljanja ustrojenih na razini Europske unije. To se prije svega odnosi na Pakt o stabilnosti i rastu čiji je cilj osigurati održivost javnih financija. S obzirom na to da deficit opće države prelazi granicu od 3%, a dug od 60% BDP-a, pokreće se korektivna procedura prekomjernog deficita čiji je cilj u najkraćem razumnom roku dostići predviđene razine.

Budući da su rashodi za zaposlene u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2015. godinu, za koje se sredstva osiguravaju iz izvora financiranja opći prihodi i primici, doprinosi za obvezna osiguranja te namjenski primici od zaduživanja, planirani u iznosu od 21,1 milijarde kuna, a što je za 250 milijuna kuna manje u odnosu na 2014. godinu, nužno je uskratiti pojedina materijalna prava zaposlenima u javnim službama u 2015. godini.

Zakonom o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (Narodne novine, br. 143/2012 i 159/2013) zbog promijenjene gospodarske situacije, za 2012., 2013. i 2014. godinu uskratila se isplata pojedinih materijalnih prava, koja su za zaposlene u javnim službama ugovorena kolektivnim ugovorima ili drugim sporazumima čiji je potpisnik Vlada Republike Hrvatske. S obzirom na to da navedenim Zakonom nije obuhvaćeno pravo na isplatu regresa za korištenje godišnjeg odmora za 2015. godinu te pravo na isplatu godišnje nagrade za božićne blagdane zaposlenima u javnim službama za 2015. godinu, zbog čega bi zaposleni u javnim službama ostvarili pravo na isplatu temeljem navedenih prava, predloženim se zakonom uskraćuju navedena prava zaposlenima u javnim službama za 2015. godinu.

U ovom trenutku iznimno nepovoljnih kretanja u gospodarstvu, zadržavanje prava proisteklih iz trenutno važećih zakonskih propisa značilo bi pritisak na daljnji rast manjka proračuna i javnog duga. Produbljivanje fiskalnih neravnoteža moglo bi dovesti do dodatnog pada kreditnog rejtinga te daljnjeg porasta cijena zaduživanja države, ali i ukupnog gospodarskog sustava. To bi predstavljalo teret za ukupnu konkurentnost gospodarstva i održivost duga.

S obzirom na to da iz navedenih pokazatelja ekonomskih kretanja proizlazi da se upravo predloženim mjerama osigurava gospodarski napredak, Vlada Republike Hrvatske smatra opravdanim i potrebnim donijeti predloženi zakon. Naime, u uvjetima oskudice i gospodarske krize uloga države posebno je naglašena. Njezina dužnost je različitim mjerama gospodarske politike u skladu s gospodarskim mogućnostima urediti razinu gospodarskih i socijalnih prava, odnosno poticati gospodarski napredak, odnosno nužno je provesti daljnje mjere fiskalne štednje radi smanjenja javnog duga. U tom smislu, nameće se i nužnost preispitivanja troškova rada u državnoj službi i javnim službama. Da bi javna vlast u promijenjenim gospodarskim i socijalnim okolnostima djelotvorno zaštitila dobrobit pojedinaca i same društvene zajednice, osiguravajući pritom ostvarenje navedenih temeljnih vrednota, njezina ustavna ovlast i dužnost je prilagoditi zakonsko uređenje tim novim prilikama, što uključuje i redefiniranje određenih prava.

U ovom trenutku se na području rada državnih i javnih službi primjenjuje niz kolektivnih ugovora, odnosno sporazuma i drugih ugovora, koji su zaključivani u vrijeme boljeg gospodarskog stanja, rasta plaća i drugih materijalnih prava, a koje u vrijeme recesije i nužnih mjera štednje, više nije moguće u potpunosti poštivati. Zbog održanja fiskalne stabilnosti troškova zaposlenih u državnim tijelima i javnim službama uočeni problem nedostataka sredstava za poštivanje ugovorenih materijalnih prava, moguće je riješiti ili na način da se privremeno ograniče neka od tih ugovorenih prava ili da se smanjenjem broja zaposlenih smanje ukupni troškovi zaposlenih.

Pregovori o sklapanju izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike (Narodne novine, broj 104/2013) uspješno su okončani 10. prosinca 2013. godine, potpisivanjem Dodatka II. tom Kolektivnom ugovoru, kojim su ugovorne strane ugovorile da se službenicima i namještenicima zaposlenim u tijelima državne uprave za vrijeme važenja Kolektivnog ugovora neće isplatiti nagrada za božićne blagdane, tzv. božićnica i regres za godišnji odmor.

Zbog održavanja fiskalne održivosti sustava javnih službi, te činjenice da se odgovarajuće uštede po osnovi pojedinih materijalnih prava ne mogu provesti kroz izmjene Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama, jer svim sindikatima koji djeluju u području javnih službi nije prihvatljivo sklapanje izmjena i dopuna Temelnog kolektivnog ugovora, što je preduvjet za stupanje na snagu i važenje tako prihvaćenih izmjena i dopuna kolektivnog ugovora, zaposlenima u javnim službama nužno je u 2015. godini uskratiti isplatu godišnje nagrade za božićne blagdane (božićnice) i regresa za korištenje godišnjeg odmora.

Uskratom isplate ovih materijalnih prava zaposlenih u javnim službama u 2015. godini, koja proizlaze samo i isključivo iz ugovorenih obveza, a ne iz zakona i drugih propisa, ostvarit će se odgovarajući dio potrebnih ušteda u državnom proračunu, a materijalna prava zaposlenih u javnim službama izjednačit će se s pravima zaposlenih u državnim službama, što je nužno s obzirom na to da se sredstva za plaće i sva ostala materijalna prava zaposlenih u državnoj službi i zaposlenih u javnim službama osiguravaju iz istog izvora, odnosno državnog proračuna i riznice.

Nadalje, institut plaća i druga ugovorena materijalna prava te druga prava iz rada i nadalje su na snazi, u primjeni i u isplati, te je o njima i nadalje otvorena puna sloboda kolektivnog pregovaranja i mijenjanja, odnosno zaključivanja kolektivnih ugovora. U odnosu na predloženu mjeru, valja naglasiti da se ograničenja sloboda i prava smiju koristiti samo kada je to zaista nužno i samo u minimalnoj mjeri potrebnoj za postizanje zakonitih ciljeva javne vlasti, odnosno razmjerno naravi potreba za ograničenjem. Ograničenja ujedno moraju biti u razboritom razmjeru s njihovom svrhom koja se zakonom želi postići. Ovo pravilo o proporcionalnosti ograničenja cilju i svrsi koje se zakonom želi postići je opće ustavno načelo, koje je imanentno svim ustavnim odredbama o slobodama i pravima (članak 16. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske). Sukladno tome, predlagatelj odstupa razborito i umjereno od općih pravila, čuvajući dignitet zakona i prava radnika zaposlenih u javnim službama.

III. OCJENA SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provođenje ovoga zakona nije potrebno osigurati dodatna financijska sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske jer ne dovodi do povećanja rashoda državnog proračuna, ali će utjecati na postizanje određenih ušteda u području troškova državnog proračuna za zaposlene u javnim službama, koji se procjenjuje u visini od 350 milijuna kuna za 2015. godinu.

IV. PRIJEDLOG ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Temelj za donošenje ovoga zakona po hitnom postupku nalazi se u odredbi članka 204. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 81/2013), a to su osobito opravdani razlozi, odnosno potreba da se u uvjetima gospodarske i financijske krize, te njenog negativnog utjecaja na fiskalnu održivost državnog proračuna i smanjenja prekomjernog proračunskog manjka, smanjenjem troškova rada očuva što veći broj radnih mjesta u državnim i javnim službama. Iz navedenih razloga predlaže se i stupanje zakona na snagu prvoga dana od dana objave u Narodnim novinama.

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O USKRATI ISPLATE POJEDINI MATERIJALNIH PRAVA ZAPOSLENIMA U JAVNIM SLUŽBAMA

Članak 1.

Ovim se Zakonom, zbog promijenjene gospodarske situacije, za 2015. godinu uskraćuje isplata pojedinih materijalnih prava, koja su za zaposlene u javnim službama ugovorena kolektivnim ugovorima ili drugim sporazumima čiji je potpisnik Vlada Republike Hrvatske.

Članak 2.

(1) Zaposlenima u javnim službama uskraćuje se pravo na isplatu regresa za korištenje godišnjeg odmora za 2015. godinu.

(2) Zaposlenima u javnim službama uskraćuje se pravo na isplatu godišnje nagrade za božićne blagdane, odnosno božićnice za 2015. godinu.

Članak 3.

Na prava iz članka 2. ovoga Zakona, ne primjenjuje se odredba članka 9. stavka 3. Zakona o radu (Narodne novine, broj 93/2014).

Članak 4.

Ovaj Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u Narodnim novinama.

OBRAZLOŽENJE**Članak 1.**

Ovim se člankom određuje predmet zakonskog uređenja, odnosno propisuje uskrata isplate pojedinih materijalnih prava u 2015. godini, koja su za zaposlene u javnim službama ugovorena kolektivnim ugovorima i drugim sporazumima, kojima je Vlada Republike Hrvatske potpisnica i stranka.

Članak 2.

Ovim se člankom propisuje uskrata isplate jednokratnih materijalnih prava koja se odnose na godišnju nagradu za božićne blagdane, te regres za korištenje godišnjeg odmora za 2015. godinu.

Članak 3.

Ovim se člankom, za uskraćena materijalna prava, isključuje primjena za radnika najpovoljnijeg prava utvrđenog Zakonom o radu.

Članak 4.

Određuje se stupanje na snagu ovoga Zakona.