

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

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u odredbi članka 2. stavka 4., a u vezi s člankom 55. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 85/10 - pročišćeni tekst).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU ZAKONOM TE POSLJEDICE DONOŠENJA ZAKONA

Republika Hrvatska nalazi se u teškoj gospodarskoj situaciji uslijed višegodišnje recesije. Realna ekonomska aktivnost u 2012. bila je manja za gotovo 11% u odnosu na 2008. godinu. U isto vrijeme, industrijska proizvodnja smanjena je za preko 16%, broj zaposlenih osoba pao je za oko 160 tisuća, a broj umirovljenika porastao za više od 70 tisuća. U 2013. godini zabilježena su daljnja negativna kretanja.

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Δ 2012/ 2008 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|
| BDP - tekuće cijene, mil. HRK | 318.308 | 343.412 | 328.672 | 323.807 | 330.171 | 330.232 | -13.180 |
| BDP rashodovna strana - realni međugodišnji rast, % | 5,1 | 2,1 | -6,9 | -2,3 | 0,0 | -2,0 | -10,9 |
| Potrošnja kućanstava | 6,5 | 1,4 | -7,5 | -1,3 | 0,2 | -2,9 | -11,2 |
| Državna potrošnja | 5,0 | -0,2 | 0,4 | -2,1 | -0,6 | -0,8 | -3,1 |
| Bruto investicije u fiksni kapital | 7,1 | 8,7 | -14,2 | -15,0 | -6,4 | -4,6 | -34,9 |
| Izvoz roba i usluga | 3,7 | 1,7 | -16,2 | 4,8 | 2,0 | 0,4 | -10,0 |
| Uvoz roba i usluga | 6,1 | 4,0 | -21,4 | -2,8 | 1,3 | -2,1 | -24,2 |
| Industrijska proizvodnja, % godišnja promjena | 4,9 | 1,2 | -9,2 | -1,4 | -1,2 | -5,5 | -16,5 |
| Zaposlene osobe (administrativni izvori) | 1.516.909 | 1.554.805 | 1.498.784 | 1.432.453 | 1.411.237 | 1.395.111 | -159.694 |
| od čega javni sektor | 246.806 | 249.265 | 251.061 | 250.547 | 251.453 | 252.172 | 2.907 |
| Registrirane nezaposlene osobe | 264.446 | 236.741 | 263.174 | 302.425 | 305.333 | 324.323 | 87.582 |
| Broj umirovljenika, kraj razdoblja | 1.118.815 | 1.145.438 | 1.172.500 | 1.197.130 | 1.212.261 | 1.217.203 | 71.765 |

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. Tako je, prema statističkoj metodologiji Eurostata ESA 95, u razdoblju 2009. do 2011. godine, manjak proračuna opće države zabilježio je rast s 5,3% BDP-a na 7,8% BDP-a, što je prije svega proizašlo zbog izostanka strukturnih reformi nužnih za dugoročnu održivost javnih financija. U 2012. godini manjak proračuna opće države iznosio je 5% BDP-a. Istodobno, javni dug porastao je za 63 milijarde kuna odnosno s 36,6% BDP-a u 2009. na 55,5% BDP-a u 2012. godini. Takav porast javnog duga doveo je do značajnog rasta troška njegova financiranja odnosno rashoda za kamate koje su u 2012. iznosile 8,9 milijardi kuna.

Planirani manjak u 2013. godini iznosi 18,4 milijarde kuna ili 5,5% BDP-a, iz čega proizlazi da će javni dug, kao i trošak kamata, i dalje značajno rasti. Proračun za 2014. pokazuje daljnji rast deficita i to na 19,2 milijarde kuna ili 5,5% BDP-a, uslijed rasta rashoda za kamate koje će iznositi 12,1 milijardu kuna te porasta rashoda povezanih s ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju od oko 4,3 milijarde kuna.

Time ovi rashodi ograničavaju kretanje svih ostalih kategorija proračunskih rashoda. Projicirani deficiti te neizvjestan i spor oporavak ekonomskog rasta u idućim godinama

dodatno će povećati razinu javnog duga, koji će već u 2014. godini prijeći razinu od 60% BDP-a.

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 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. Europska komisija već je najavila pokretanje procedure prekomjernog deficita za Hrvatsku, a u siječnju 2014. godine očekuje se usvajanje programa fiskalne prilagodbe, koji će Vijeće EU zahtijevati od Republike Hrvatske.

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 kako 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 dobrobiti pojedinaca i same društvene zajednice, osiguravajući pri tome 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 104/13) uspješno su okončani 10. prosinca 2013. godine, potpisivanjem Dodatka 2. tom Kolektivnom ugovoru, kojim su ugovorne strane ugovorile da se službenicima i namještenicima zaposlenim u tijelima državne uprave u 2014. godini 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 granskih kolektivnih ugovora prije obveze isplate godišnje nagrade za Božićne blagdane, jer sindikatima koji djeluju u području javnih službi nije prihvatljivo sklapanje izmjena i dopuna važećih kolektivnih ugovora, zaposlenima u javnim službama nužno je u 2014. godini uskratiti isplatu godišnje nagrade za Božićne blagdane (božićnice) i regresa za korištenje godišnjeg odmora.

Uskrotom isplate ovih materijalnih prava zaposlenih u javnim službama u 2014. 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 obzirom 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). Sukladno tome, predlagatelj odstupa razborito i umjereno od općih pravila, čuvajući dignitet zakona i prava radnika zaposlenih u javnim službama.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provođenje ovoga Zakona nije potrebno osigurati dodatna 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 2014. 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 državni razlozi, odnosno potreba da se u uvjetima gospodarske i financijske krize, te njenog negativnog utjecaja na fiskalnu održivost Državnog proračuna i zaposlenost, smanjenjem troškova rada očuva što veći broj radnih mjesta u javnim službama. Slijedom navedenoga predlaže se i stupanje zakona na snagu 1. siječnja 2014. godine.

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

Članak 1.

Ovim se Zakonom, zbog promijenjene gospodarske situacije, za 2014. 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 2014. godinu.

(2) Zaposlenima u javnim službama uskraćuje se pravo na isplatu godišnje nagrade za Božićne blagdane, odnosno božićnice za 2014. godinu.

Članak 3.

Na prava iz članka 2. ovoga Zakona, ne primjenjuje se odredba članka 7. stavka 3. Zakona o radu (Narodne novine, br. 149/2009, 61/2011, 82/2012 i 73/2013).

Članak 4.

Ovaj Zakon objavit će se u Narodnim novinama, a stupa na snagu 1. siječnja 2014. godine.

V. OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBI

Članak 1.

Ovim se člankom određuje predmet zakonskog uređenja, odnosno propisuje uskrata isplate pojedinih materijalnih prava u 2014. 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 2014. godinu.

Članak 3.

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

Članak 4.

Određuje stupanje na snagu ovoga Zakona.