



GGEA

CENTAR ZA ISTRAŽIVANJA I STUDIJE

IZVJEŠTAJ

**O NAČINIMA UTVRĐIVANJA PLATA POSLANIKA I DELEGATA U
PARLAMENTARNIM TIJELIMA BIH UZ PRIJEDLOG USPOSTAVLJANJA
DUGOROČNO ODRŽIVOG MODELA**

maj 2010. godine

Podržano od:



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА

Izveštaj pripremio:



Centar za istraživanja i studije – Gea je nevladina i neprofitna organizacija sa sjedištem u Banjaluci koja inicira i podržava reforme domaćih politika od značaja za održivi razvoj.

Autori: Ognjen Đukić, Marko Martić i Vladislav Jakovljević

Prelom i priprema: Dejan Đurić (S.R. BLMEDIA)

Tiraž: 100 primjeraka

Štampa: Grafička radnja "Panter"

Banja Luka, maj 2010. godine

Sadržaj:

1. O Izvještaju	4
2. Sažetak	5
3. Pozadina problema	11
4. Metodologija	16
4.1. Kriterijumi za ocjenu postojećih modela	16
5. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine	19
5.1. Pravni okvir	19
5.2. Procedura utvrđivanja plate	21
5.3. Visina plate i paušala	22
5.4. Ocjena modela	25
6. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine	28
6.1. Pravni okvir za određivanje plate poslanika	28
6.2. Procedura utvrđivanja plate	30
6.3. Visina plate i paušala	32
6.4. Ocjena modela	35
7. Narodna skupština Republike Srpske i Vijeće naroda Republike Srpske	38
7.1. Pravni okvir	38
7.2. Procedura utvrđivanja plate	39
7.3. Visina plate i paušala	40
7.4. Ocjena modela	44
8. Parlamenti evropskih zemalja	48
8.1. Parlament Norveške	50
8.2. Parlament Kraljevine Belgije	52
8.3. Parlament Njemačke	54
8.4. Parlament Republike Slovenije	58
8.5. Parlament Latvije	62
8.6. Evropski parlament	66
9. Osnovni nalazi	68
10. Zajedničke preporuke i obrazloženja	72
10.1. Preporuke za PSBiH	75
10.2. Preporuke za PFBiH	78
10.3. Preporuke za NSRS i VNRS	80
Dodatak:	84
Smjernice za izmjenu postojećeg pravnog okvira u skladu sa preporukama za sva tri izabrana parlamenta Bosne i Hercegovine	84
Pojašnjenja skraćenica i akronima	92

1. O Izvještaju

Ovaj Izvještaj adresira slabosti postojećih modela utvrđivanja plata u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Vijeću naroda Republike Srpske. Izvještaj ima za cilj dati objektivnu ocjenu kvaliteta postojećih rješenja, identifikovati njihove osnovne nedostatke te ponuditi konkretne preporuke za dostizanje boljih i dugoročno održivih rješenja.

U cilju zadržavanja što veće objektivnosti u izradi Izvještaja, postojeća domaća rješenja su komparirana sa uporedivim rješenjima u 5 evropskih zemalja i Evropskom parlamentu. Na ovaj način, sve preporuke su bazirane isključivo na dokazanim praksama iz Evropske unije, dok se pri izradi preporuka vodila posebna pažnja da ponuđena rješenja budu kompatibilna sa domaćim institucionalnim i pravnim okvirom. U sklopu finalizacije preporuka iz Izvještaja održana su dva okrugla stola na ovu temu, jedan u Banjaluci, a drugi u Sarajevu.

Zajedničke preporuke i obrazloženja za sva tri parlamenta navedene su u poglavlju 10. Ove preporuke su detaljnije razrađene za pojedinačne parlamente u poglavljima 10.1., 10.2. i 10.3. U Dodatku Izvještaja date su pravne smjernice za potrebne izmjene postojećih zakonskih i podzakonskih akata u cilju provođenja navedenih preporuka.

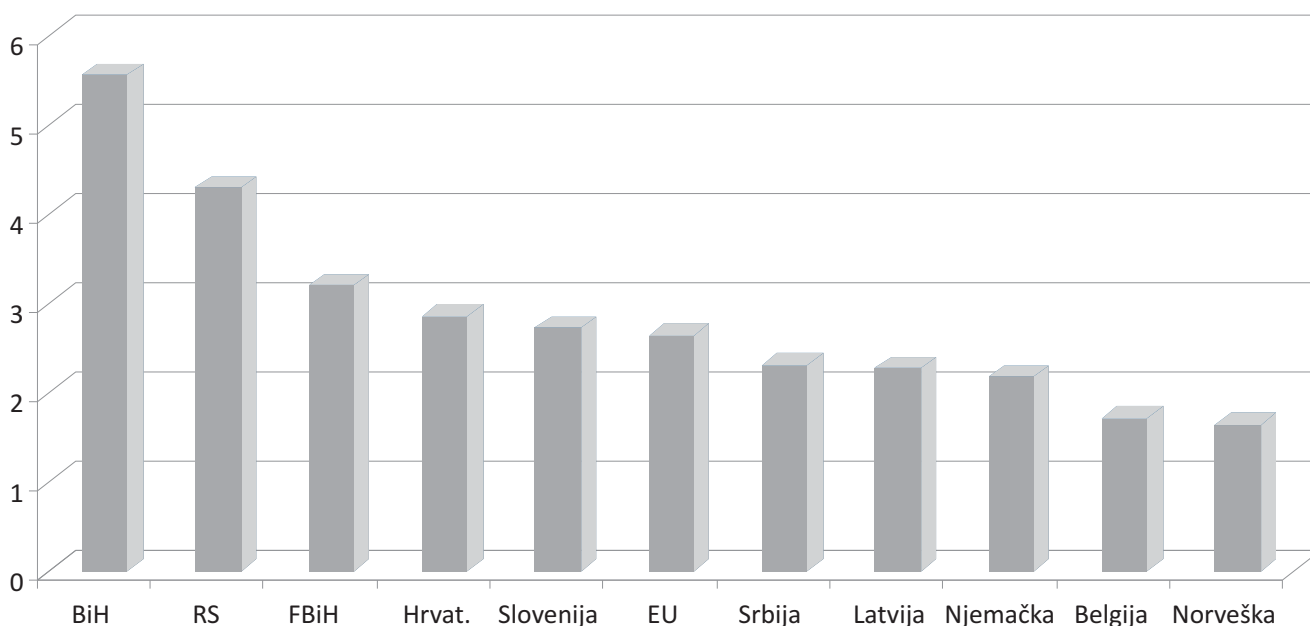
2. Sažetak

Mjesečno primanje poslanika sa 10 godina radnog staža u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine (PSBiH), samo po osnovu plate i paušala u 2010. godini iznosi 5.140 KM, što je jednako iznosu od 6,6 prosječnih plata i čak 15,4 prosječnih penzija u Bosni i Hercegovini.

Ista primanja poslanika i delegata u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine (PFBiH) u 2010. godini iznose 3.226 KM, tj. 4,1 prosječne plate ili 9,4 penzije, a u Narodnoj skupštini Republike Srpske (NSRS) i Vijeću naroda Republike Srpske (VNRS) 2.678 KM, tj. 3,7 prosječnih plata ili 8,4 penzije. U 2008. godini, navedena primanja su bila i znatno viša, a predstavljaju plod neodgovorne politike plata koja se vodila u velikom dijelu javnog sektora Bosne u Hercegovine, u periodu nakon uvođenja PDV-a sve do kulminacije ekonomske krize. Treba napomenuti da su poslanici i delegati u PSBiH i NSRS uvećali svoje plate u toku 2008. godine, a u PFBiH u januaru 2009. godine, kada su efekti svjetske ekonomske krize u Bosni i Hercegovini bili i više nego evidentni.

Poređenja radi, visina poslaničke plate u drugim evropskim zemljama koje su analizirane u ovom Izvještaju (Norveška, Njemačka, Slovenija, Latvija, Belgija i Evropski parlament) ni u jednom slučaju ne prelazi iznos od 3 prosječne plate, uključujući i susjede BiH - Srbiju i Hrvatsku. Pregled odnosa između jedne plate parlamentarca (bez paušala i drugih naknada) i jedne prosječne plate u navedenim zemljama prikazan je na Grafikonu 1.

Grafikon 1. Broj prosječnih plata u zemlji u jednoj poslaničkoj u 2009. godini *



*Radi uporedivosti u kalkulaciju nisu uključeni paušali i druge naknade poslanika
 Izvori podataka: Parlamenti, zavodi za statistiku i kalkulacije autora

Ovakav nesrazmjer između visine poslaničkih plata i životnog standarda građana u BiH ukazuje na ozbiljne probleme i nedostatke u funkcionisanju postojećih modela utvrđivanja plata u navedenim domaćim parlamentima:

- U sadašnjim modelima, ključnu ulogu u procesu odlučivanja o visini plata imaju administrativne komisije parlamenata čiji članovi su sami poslanici i delegati, što znači da poslanici i delegati sami odlučuju o svojim platama. U PFBiH, diskreciono pravo Administrativne komisije je ipak značajno umanjeno činjenicom da se osnovica za obračun plate poslanika i delegata utvrđuje odlukom Vlade FBiH, a da su sami koeficijenti zakonski utvrđeni.

- U prethodnom periodu, administrativne komisije su imale praksu čestih izmjena i dopuna relevantnih odluka, a iste nisu bile objavljivane u službenim glasnicima, kao ni na zvaničnim internet prezentacijama parlamenata (sa izuzetkom PSBiH).

- Postojeći modeli u PSBiH, NSRS i VNRS nemaju ugrađene adekvatne mehanizme koji bi osigurali usklađenost kretanja plata poslanika i delegata sa kretanjem plata u javnom sektoru. U PFBiH, uslovi za ovu usaglašenost su obezbijeđeni djelimično formalno, činjenicom da

Vlada FBiH utvrđuje osnovicu za obračun plata, dok poslanici i delegati u Parlamentu Federacije nisu u mogućnosti da, na ad hoc osnovi, utiču na vrijednost koeficijenata. Značaj postojanja čvrste usklađenosti sa kretanjem plata u javnom sektoru ogleda se u činjenici da se plate poslanika i delegata takođe finansiraju iz budžetskih sredstava, kao i činjenice da koordinisana politika plata, u svim segmentima javnog sektora, povećava njenu efikasnost i kredibilnost. Ovdje je posebno važan snažan psihološki uticaj na javnost koji ostvaruju promjene u visini plata poslanika i delegata.

- Pored visokih osnovnih plata, veliki broj poslanika i delegata ostvaruje dodatna uvećanja plate po osnovu obavljanja različitih funkcija u parlamentu. Primjera radi, u NSRS postoji 37 dužnosti čiji vršioци ostvaruju dodatno uvećanje plate u rasponu od 5% do 40%.

- Pored toga, poslanici i delegati u PSBiH i PFBiH ostvarivali su pravo na mjesečni paušal, koji je u 2009. godini iznosio preko 700 KM i nije bio vezan za jasno definisanu aktivnost ili trošak, čime su dodatno uvećana primanja poslanika i delegata u ovim parlamentima.

- Prema važećim odredbama u sva tri parlamenta, primanja poslanika i delegata se razlikuju zavisno od njihovog „profesionalnog“ ili „neprofesionalnog“ statusa tj., zavisno od toga da li su zasnovali radni odnos u parlamentu ili ne. Ovakav model dvostrukog statusa parlamentaraca u smislu različitih prava koje parlamentarci ostvaruju u zavisnosti od radnog statusa ne postoji u evropskim zemljama obrađenim u ovom Izvještaju.

- U PSBiH, NSRS i VNRS nisu predviđene mjere sankcija za neodgovorne poslanike i delegate koji ne izvršavaju svoje poslaničke obaveze, dok je u Predstavničkom domu PFBiH Poslovníkom predviđena mogućnost finansijske sankcije za neopravdano izostajanje sa zasjedanja doma ili radnog tijela, ali nije poznato da su se ovakve sankcije primjenjivale.

U narednoj tabeli sumirane su ocjene domaćih parlamenata u odnosu na sljedeće kriterijume: nepristrasnost modela, usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru, transparentnost i kredibilnost modela, adekvatnost visine plate, nagrađivanje prema rezultatima rada i sankcionisanje za neizvršavanje obaveza.

Tabela 1. Pregled karakteristika postojećih modela utvrđivanja plata u domaćim parlamentima

Kriterijum/institucija	Parlamentarna skupština BiH	Parlament FBiH	Narodna skupština RS i Vijeće naroda RS
Nepriistrasnost modela	Niska. Osnovicu utvrđuje Vijeće ministara, ali Administrativna komisija samostalno donosi odluke o koeficijentima i naknadama.	Srednja. Koeficijenti utvrđeni zakonom. Osnovicu utvrđuje Vlada, ali Administrativne komisije imaju diskreciono pravo da koriguju visinu osnovice.	Niska. Administrativna komisija samostalno utvrđuje koeficijente i osnovicu.
Usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru	Nije bilo usklađenosti. Iako je osnovica za obračun plata zajednička, kretanje plata poslanika i delegata u proteklom periodu značajno je odstupalo od kretanja plata u javnom sektoru.	Nije bilo usklađenosti. Iako je osnovicu utvrđivala Vlada, kretanje plata poslanika i delegata u proteklom periodu značajno je odstupalo od kretanja plata u javnom sektoru.	Nije bilo usklađenosti. Dolazilo do značajne godišnje promjene odnosa plate prema prosječnoj plati u javnoj upravi.
Transparentnost i kredibilnost modela	Srednje. Podaci o platama poslanika i delegata su dostupni, ali značajno učešće surugata plate u ukupnim primanjima umanjuje transparentnost modela.	Relativno visoke. Visina osnovice i koeficijenti propisani zakonom i objavljeni. Odluke Administrativnih komisija se objavljuju.	Niske. Istorijski česte izmjene odluka Admin. komisije koje nisu objavljivane u Službenom glasniku RS ni na zvaničnim sajtovima NSRS i VNRS.
Adekvatnost visine plate	Izrazito neadekvatna. Ne postoji mehanizam koji će osigurati dugotrajnu adekvatnost. U januaru 2010. g. plata poslanika i delegata iznosila više od 5 prosječnih plata u BiH.	Neadekvatna. Došlo do određenih smanjenja u 2009. godini, sa 3,5 prosječnih plata početkom godine do 3,2 na kraju 2009. godine.	Neadekvatna. Došlo do određenih smanjenja u 2009. i 2010. U januaru 2010. g. plata poslanika iznosila 3,7 prosječnih plata u RS. Ne postoji mehanizam koji će osigurati dugotrajnu adekvatnost.
	Nema instrumenata nagrađivanja ili sankcionisanja zbog neizvršavanja poslaničkih obaveza.	Nema instrumenata nagrađivanja. Postoje neki elementi sankcionisanja, ali nisu ujednačeni u oba doma PFBiH niti su detaljno razrađeni.	Nema instrumenata nagrađivanja ili sankcionisanja neizvršenih obaveza.

Svi navedeni nedostaci ukazuju na potrebu hitne reforme postojećih sistema utvrđivanja plata domaćih parlamentaraca, u cilju dobijanja efikasnijeg, fiskalno odgovornog i dugoročno održivog sistema. U skladu s tim, definisane su sljedeće preporuke koje su, između ostalog, bazirane i na dobrim praksama parlamenata evropskih zemalja analiziranih u ovom Izvještaju:

I Plate i naknade poslanika i delegata zakonski regulisati uključivanjem ovog pitanja u zakone koji regulišu plate u institucijama vlasti entiteta i BiH

II Utvrditi visinu plata poslanika i delagata u iznosu ne većem od tri prosječne plate u entitetu/zemlji

III Ukinuti surogate plate - mjesečni paušal (PSBiH i PFBiH) i naknade za rad u komisijama i odborima

IV Ukinuti uvećanja plata za predsjednike i zamjenike klubova

V Izjednačiti visinu primanja za sve poslanike i delegate bez obzira na njihov radno-pravni status

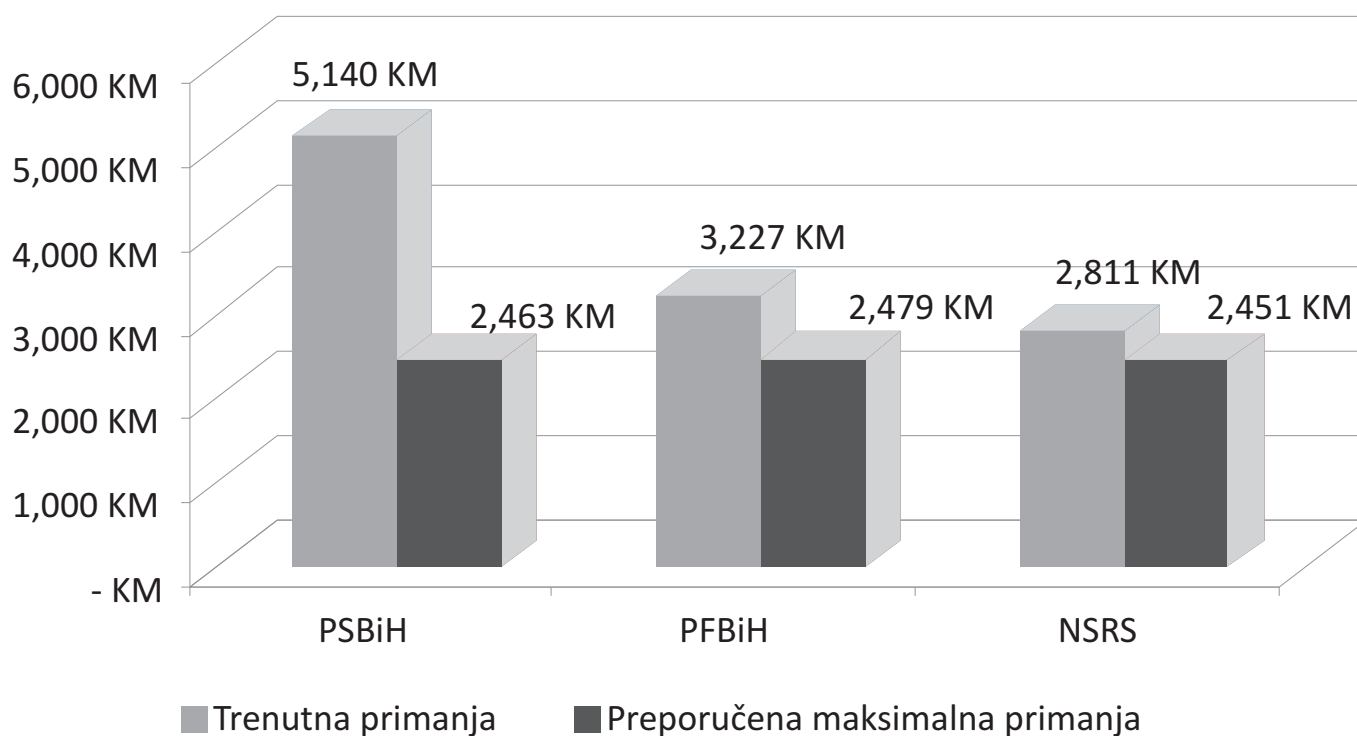
VI Uvesti finansijski penal za neopravdano izostajanje sa sjednica parlamenata ili radnih tijela

VII Na zvaničnim internet prezentacijama parlamenata postaviti sve relevantne informacije koje se tiču primanja poslanika i delegata.

Implementacijom navedenih preporuka ostvarile bi se budžetske uštede u minimalnom iznosu od oko 2,5 miliona KM u PSBiH, 1,4 miliona KM u PFBiH i 0,3 miliona u NSRS i VNRS.

Na Grafikonu br. 2 prikazane su promjene u visini primanja poslanika i delegata koje bi se desile primjenom ovih preporuka.

Grafikon 2. Trenutna i preporučena maksimalna primanja poslanika i delegata*



	PSBiH	PFBiH	NSRS
Trenutna primanja	5 140 KM	3 227 KM	2 811 KM
Preporučena maksimalna primanja	2 463 KM	2 479 KM	2 451 KM
Razlika	-2 677 KM	-748 KM	-360 KM
Razlika (u%)	-52,1%	-23,2%	-12,8%

*Kalkulacije se urađene za poslanika ili delegata koji ima 10 godina radnog staža. Kalkulacija uključuje platu, naknadu za rad u komisijama i mjesečni paušal (koji se dodatno isplaćuje svim poslanicima u PSBiH i PFBiH), a ne uključuje ostale naknade za pokriće različitih troškova koje ostvaruju poslanici i delegati.

Međutim, najvažniji rezultat primjene ovih preporuka bio bi dobijanje transparentnijeg i održivog sistema plata u domaćim parlamentima koji bi obezbijedio dugoročnu usklađenost plata poslanika i delegata sa platama zaposlenih u javnom sektoru.

3. Pozadina problema

Primanja poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske, kao i Parlamentu Federacije BiH, u protekle dvije godine, konstantno su zaokupljala pažnju javnosti. Svakako ne bez razloga, jer su u prethodnom periodu upravo primanja zastupnika u ova tri parlamenta najdrastičnije oscilirala u odnosu na sve druge kategorije budžetskih korisnika. Ovdje treba naglasiti da je uvođenjem PDV-a u poreski sistem došlo do značajnog povećanja ukupnih javnih prihoda, čime je, između ostalog, tokom 2007. i 2008. godine stvorena mogućnost za uvećanje plata i naknada svim budžetskim korisnicima. Zastupnici u spomenuta tri parlamenta su takvu mogućnost brzo prepoznali i iskoristili, pa je, primjera radi, već u julu 2008. godine osnovna plata poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH, povećanjem osnovice za obračun sa 240 KM na 498 KM, više nego udvostručena, čime su neto mjesečna primanja poslanika i delegata samo na bazi osnovne plate i paušala dostigla iznos od 5.000 KM, a uključujući ostala primanja kroz različite naknade čak 7.000 KM i više. Još je interesantnije da su prethodno, prilikom rasprave o Prijedlogu Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH, poslanici u Parlamentarnoj skupštini BiH iz ovog Prijedloga izostavili dio koji bi regulisao njihove plate i naknade, čime se zadržao stari način utvrđivanja poslaničkih i delegatskih primanja. Drugim riječima, poslanici i delegati u Parlamentarnoj skupštini BiH su na taj način zadržali diskreciono pravo da potpuno samostalno odlučuju o visini svojih primanja.

Što se entitetskih parlamenata tiče, u januaru 2009. godine, Administrativna komisija Zastupničkog doma Parlamenta Federacije BiH je promijenila odluku o načinu izračuna osnovice za obračun plata izabranih i imenovanih dužnosnika čime je, iako sa nešto nižeg nivoa, takođe došlo do značajnog povećanja plata zastupnika i u Federaciji BiH. Parlament FBiH sa druge strane, prvo vrši povećanje plata početkom godine kroz Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravima izabranih dužnosnika, kada određivanje osnovice prestaje da vrši Vlada FBiH, a počinje Administrativna komisija Parlamenta. Međutim, već u julu, nakon potpisivanja stand by aranžmana sa MMF-om, Vlada i Parlament FBiH usvajaju Zakon o ostvarivanju ušteta u FBiH, kojim je obuhvaćen dio zahtjeva MMF-a o hitnosti ušteta u javnom sektoru, a kojim su obuhvaćene i uštete u primanjima izabranih parlamentaraca u FBiH na svim nivoima.

Ovim zakonom je, između ostalog, plata koju će parlamentarci primiti od jula 2009. godine ograničena na iznos plate iz decembra 2008. godine, umanjeno za 10% uz ukidanje svih naknada, pa i za rad u parlamentarnim komisijama. Ipak, tu se priča ne završava, jer je u septembru objelodanjeno da su parlamentarci “doskočili” ovom zakonu i isplatili sebi “zaboravljeni” funkcionalni dodatak od 1.500 KM, koji je uvela Vlada FBiH 2007. godine i koji je isplaćivan do januara 2009. godine, kada je i došlo do posljednjeg povećanja plata. Na ovaj način su izbjegli koliziju sa zakonom koji su donijeli samo dva mjeseca prije toga, a ukupna primanja čak i povećali. Konačno, aktuelna događanja u martu 2010. godine i rasprava o Zakonu o platama u institucijama Federacije BiH govore o tome da ne postoji jasna politika plata kojom će biti obuhvaćeni i poslanici i delegati u Parlamentu FBiH.

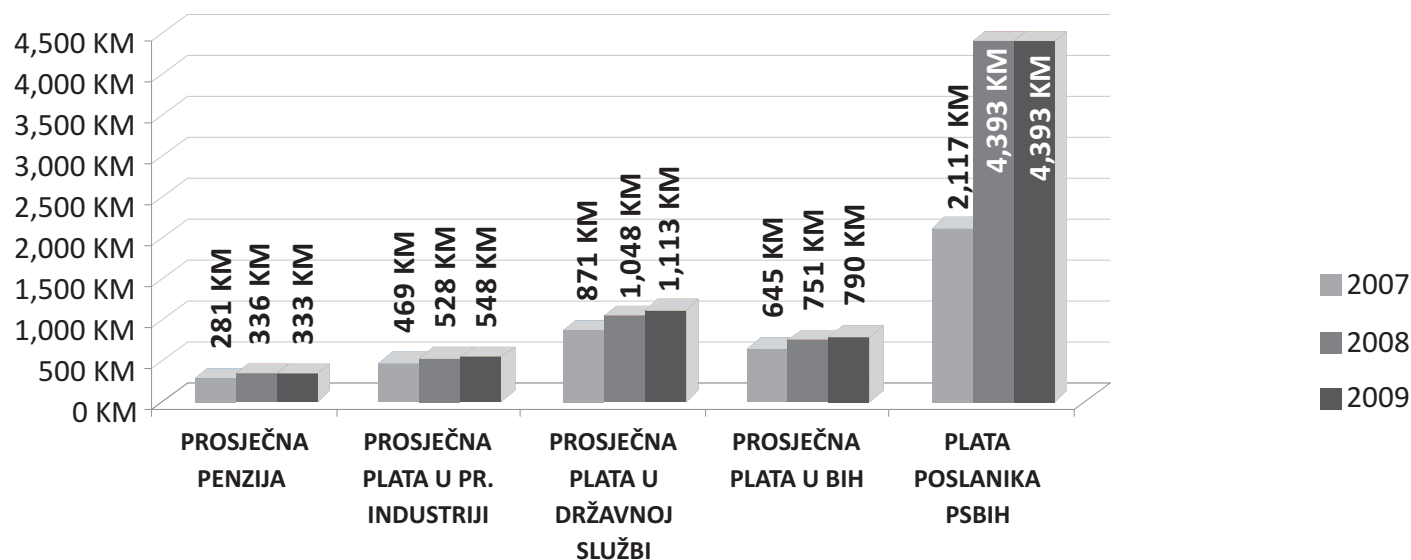
Slično je i sa Narodnom skupštinom Republike Srpske gdje je, odlukama Administrativne komisije iz 2008. godine, osnovna plata narodnog poslanika utvrđena na iznos od 3.500 KM. Nadalje, Parlament RS u vrijeme krize, kada Vlada RS uvodi smanjenje plata od 10% sebi i javnoj upravi, propušta da kroz svoje akte uradi slično i ostavlja visinu plata i primanja poslanika na istom nivou. Tek naknadno, tokom 2009. godine, na preporuku Vlade RS, zastupnici u Narodnoj skupštini u dva navrata usvajaju odluke o smanjenju svojih primanja i to za 10% odnosno 15%.

Potrebno je naglasiti da se pomenuti događaji dešavaju u vrijeme kada upozorenja o očekivanim negativnim efektima svjetske ekonomske krize na domaću ekonomiju, a time i javne prihode, postaju sve ozbiljnija tema te kada su se ti efekti u BiH dobrim dijelom počeli materijalizovati. Iako je u okolnostima ovakvih ekonomskih poremećaja neophodno težiti smanjenju tekuće fiskalne potrošnje koja podrazumijeva i korekcije plata budžetskih korisnika prema dole, što se može vidjeti na primjeru brojnih evropskih zemalja koje su primijenile ovakve mjere, u slučaju poslanika i delegata u BiH desilo se upravo suprotno. Tek kada su posljedice ekonomske krize efektuirane kroz alarmantno smanjenje ukupnih budžetskih priliva, a dijelom i zbog pritiska javnosti, poslanici i delegati u izabranim parlamentima se odlučuju za smanjenje plata ili se odriču pojedinih kategorija naknada i dodataka na platu.

Još jedan važan aspekt koji je potrebno istaknuti prilikom analize problema uspostavljanja dugoročno održivog modela plata parlamentarnih zastupnika je činjenica da su poslanicima i delegatima u sva tri posmatrana parlamenta, kao nosiocima zakonodavne vlasti, data ustavna ovlašćenja da sami odlučuju o visini svojih primanja.

Takav stepen ovlašćenja podrazumijeva izuzetno visok stepen odgovornosti prema obavljanju poslaničkih dužnosti, ali i prema ukupnim društveno-ekonomskim kretanjima u zemlji, posebno kroz prizmu odnosa prema građanima koji svojim glasovima direktno odlučuju o mandatima parlamentaraca. U tom smislu, odgovornost poslanika i delegata prema glasačima predstavlja ključnu pretpostavku za izgradnju dugoročno održivog modela plata. Međutim, o dostignutom stepenu odgovornosti u proteklom periodu možda najbolje govori ilustracija koja prikazuje kretanje plata parlamentarnih zastupnika u odnosu na kretanje prosječnih plata, plata u industriji, javnoj upravi i isplaćenim penzijama¹.

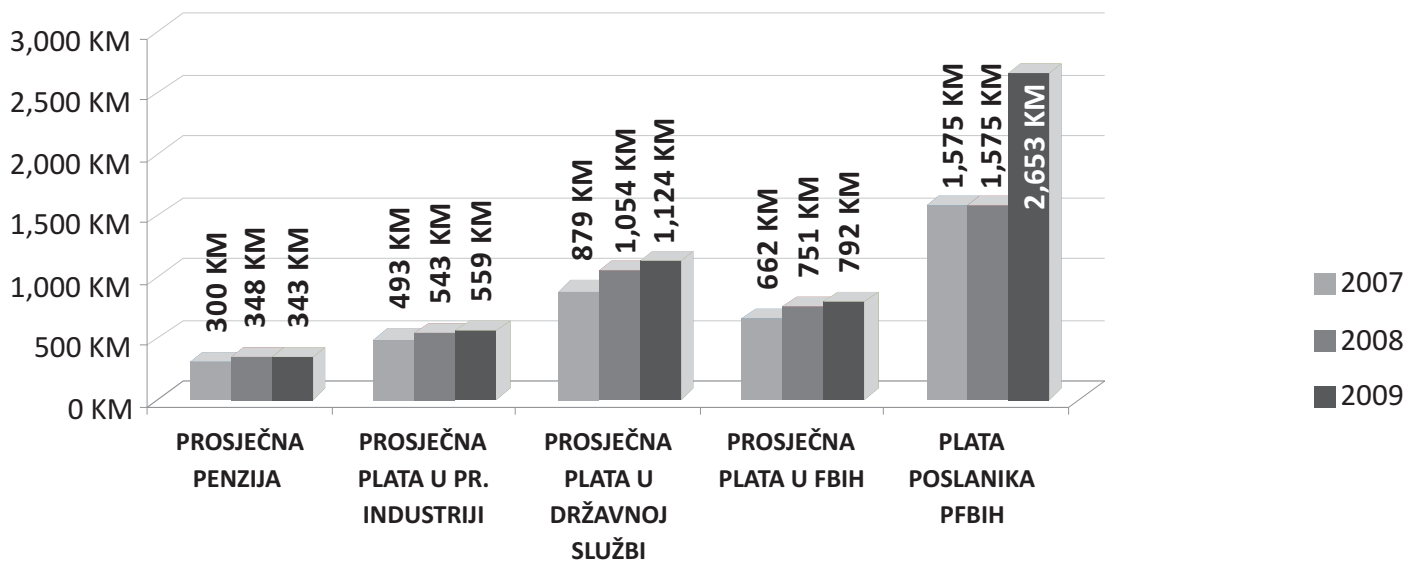
Grafikon 3: kretanje prosječnih plata, plata u industriji, državnoj upravi i isplaćenih penzija u odnosu na kretanje plata parlamentarnih zastupnika na nivou BiH



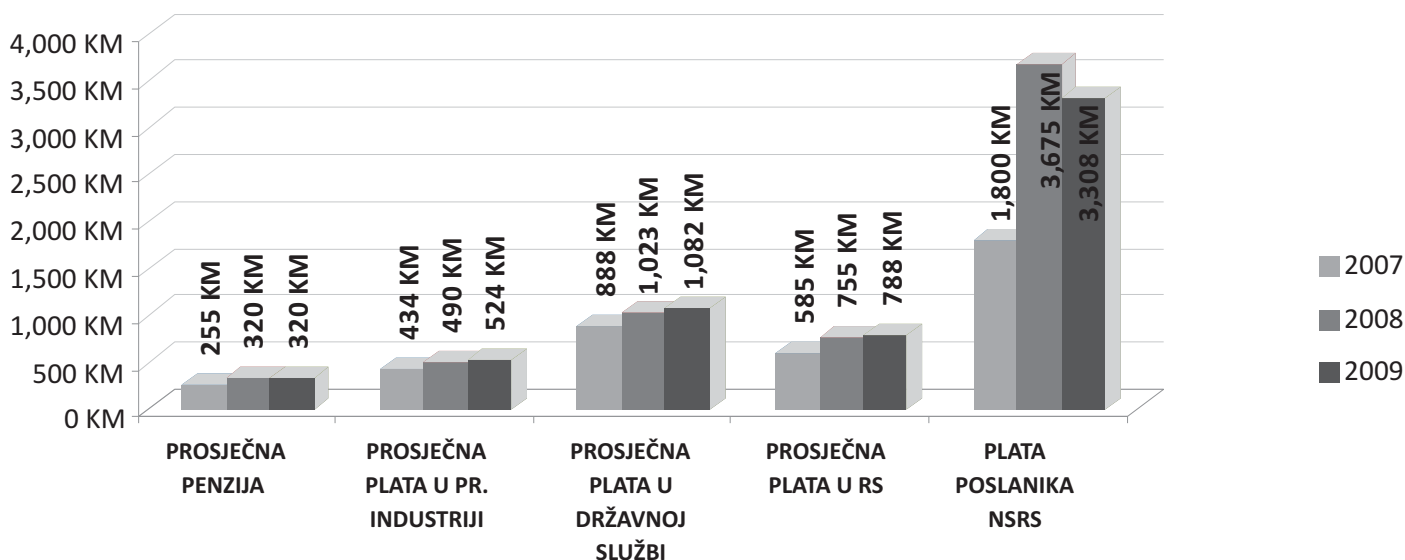
¹ Prosječna isplaćena penzija na kraju posmatranog perioda (decembar 2007., 2008. i 2009. godine). Prosječna neto plata prema podacima Agencije za statistiku BiH, Federalnog zavoda za statistiku i Zavoda za statistiku Republike Srpske.

Kalkulacije autora rađene na bazi osnovne poslaničke plate i 10-godišnjeg radnog staža bez paušala

Grafikon 4: kretanje prosječnih plata, plata u industriji, javnoj upravi i isplaćenih penzija u odnosu na kretanje plata parlamentarnih zastupnika na nivou Federacije BiH



Grafikon 5: kretanje prosječnih plata, plata u industriji, javnoj upravi i isplaćenih penzija u odnosu na kretanje plata parlamentarnih zastupnika na nivou Republike Srpske



Ovakav razvoj događaja je stavio dodatan naglasak na već postojeći akutni problem vođenja neodržive politike plata u javnom sektoru BiH, koja se, u prethodnom periodu, značajnim dijelom bazirala na netransparentnosti i trenutnoj raspoloživosti javnih prihoda, dok su porasti plata bili vremenski povezani sa političkim ciklusima. U tim uslovima, modeli za utvrđivanje plata parlamentarnih zastupnika u Bosni Hercegovini su bili zasnovani na donošenju ad hoc odluka, bilo kroz interne akte parlamenata kao što je to slučaj u Parlamentarnoj skupštini BiH i Narodnoj skupštini RS, bilo kroz donošenje

posebnih zakona kao što je to slučaj u Parlamentu Federacije BiH. U oba slučaja, model utvrđivanja plata parlamentarnih zastupnika nije poštovao osnovne kriterijume dugoročne održivosti, a to su: nepristrasnost, transparentnost, adekvatnost i usklađenost sa opštom politikom plata u javnom sektoru.

4. Metodologija

Ovaj Izvještaj ima za cilj dati objektivnu ocjenu postojećih modela utvrđivanja plata poslanika i delegata u domaćim parlamentima, identifikovati slabe tačke ovih modela te ponuditi preporuke u cilju njihovog otklanjanja. Da bi se ocjena postojećih modela uradila na uporediv i konzistentan način, definisani su kriterijumi za ocjenu uspješnosti postojećih modela, koji su opisani u poglavlju broj 2.1.

U samom procesu ocjenjivanja modela utvrđivanja plata korišćen je metod komparativne analize, u kojem su postojeća rješenja u domaćim parlamentima poređena sa istim u parlamentima pet evropskih zemalja i Evropskom parlamentu. Ovaj pristup izabran je u cilju postizanja što većeg nivoa objektivnosti u ocjenjivanju i omogućio je poređenje postojećih domaćih rješenja sa praksama u drugim evropskim zemljama. Obrazloženje izbora stranih parlamenata koji su korišćeni u poređenju, kao i opis osnovnih elemenata njihovih modela, dati su u poglavlju broj 6.

Sve preporuke za domaće parlamente u ovom Izvještaju bazirane su na postojećim dobrim praksama u posmatranim evropskim parlamentima, vodeći računa da preporuke budu prilagođene domaćim zakonodavnim i institucionalnim okvirima.

Svi podaci prikazani u Izvještaju bazirani su na zvaničnim informacijama i podacima.

4.1. Kriterijumi za ocjenu postojećih modela

U cilju stvaranja adekvatnog okvira za ocjenu postojećih modela utvrđivanja plata poslanika i delegata u domaćim parlamentima, definisano je pet kriterijuma:

- nepristrasnost modela,
- usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru,
- transparentnost i kredibilnost modela,
- adekvatnost visine plate,
- nagrađivanje prema rezultatima rada.

U nastavku su obrazloženi pojedinačni kriterijumi:

Nepriistrasnost modela

Osnovni cilj ovog kriterijuma je da pokaže u kojoj mjeri je proces odlučivanja o visini plata poslanika i delegata nezavisan od uticaja samih poslanika i delegata. Povećanje nepriistrasnosti modela umanjuje intenzitet sukoba interesa koji postoji u situaciji kada poslanici i delegati direktno odlučuju o visini sopstvenih plata.

Usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru

U kojoj mjeri model osigurava usklađenost kretanja nivoa plata poslanika i delegata sa kretanjem plata u javnom sektoru? Ovaj kriterijum proizilazi iz činjenice da se plate poslanika i delegata finansiraju iz budžetskih sredstava, kao i značaja vođenja koordinisane politike plata za cjelokupan javni sektor. Koordinisanost i jednoobraznost u implementaciji politike plata u javnom sektoru pojačavaju njenu efikasnost i kredibilnost. Značaj ovog kriterijuma se dodatno povećava kada se uzme u obzir visok uticaj na javno mnjenje, koji imaju promjene visine plata poslanika i delegata.

Transparentnost i kredibilnost modela

Kriterijum transparentnosti otkriva u kojoj mjeri su podaci o platama poslanika i delegata, kao i akti koji uređuju ovu oblast, dostupni javnosti. On takođe ocjenjuje dostupnost informacija o svakoj nastaloj promjeni u visini plata poslanika i delegata. Pored toga, transparentnost modela zavisi i od mjere u kojoj su sva primanja poslanika i delegata, koja imaju karaktere plate, objedinjena pod samom platom. Prirodno, model koji ima veći broj različitih primanja vezanih za rad (npr.: paušal, naknada za rad u komisijama i sl.) manje je transparentan, jer otežava uvid u stvarna primanja poslanika. Kredibilnost modela označava nivo pouzdanosti da će model obezbijediti pravičan i održiv nivo plata poslanika i delegata, kao i da će otkloniti rizike od različitih zloupotreba. Kredibilnost modela povećava povjerenje javnosti.

Adekvatnost visine plate

Kriterijum adekvatnosti visine plate zasniva se na principu da visina plate poslanika ili delegata treba da bude u određenoj usaglašenosti sa nivoom životnog standarda izbornog tijela, tj. građana. Kao pokazatelj nivoa životnog standarda izabrana je prosječna mjesečna plata iz sljedećih razloga: 1) zbog visokog nivoa povezanosti i višestrukog značaja usklađenosti kretanja plata u

javnom sektoru (koji uključuje parlamente) sa kretanjem plata u čitavoj ekonomiji², 2) zbog jednostavnosti i dostupnosti ovog pokazatelja na mjesečnom nivou u BiH i 3) zbog mogućnosti međunarodnog poređenja. Takođe, u cilju dobijanja međunarodno uporedivih veličina, kao pokazatelj visine plate parlamentaraca izabran je podatak o mjesečnoj plati koja ne uključuje eventualna uvećanja po osnovu vršenja određenih funkcija u parlamentarnim tijelima (npr.: predsjednici stalnih odbora ili parlamentarnih komisija, predsjednici parlamenata itd.). Stavljanjem ove dvije veličine u odnos dobijaju se međunarodno uporedive veličine koje nam pokazuju koliko prosječnih plata u zemlji je sadržano u jednoj poslaničkoj plati.

Nagrađivanje prema rezultatima

Ovaj kriterijum ispituje da li model ima ugrađene mehanizme koji nivo primanja stavljaju u određenu zavisnost od ostvarenih rezultata rada (npr. broj izglasanih zakona), kao i da li su predviđene finansijske sankcije za slučajeve neispunjenja poslaničkih i delegatskih obaveza (npr. neprisustvovanje sjednicama parlamenta ili radnog tijela). Ovaj kriterijum je uvršćen zbog registrovanog niskog nivoa efikasnosti zakonodavnih tijela u BiH i čestih izostanaka poslanika i delegata sa zvaničnih parlamentarnih sjednica (vidi izvještaje Centara civilnih inicijativa o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH, Parlamenta FBiH i Narodne skupštine Republike Srpske).

U sklopu pregleda domaćih parlamenata, u naredna tri poglavlja, svaki od parlamenata je ocijenjen u odnosu na prethodne kriterijume. Takoće, u poglavlju br. 7., ponuđen je pregled postojećih modela u pet evropskih zemalja i Evropskom parlamentu sa osvrtom na iste kriterijume.

² Više informacija o uticaju plata u javnom sektoru na plate u čitavom tržištu rada, zapošljavanje i konkurentnost domaće ekonomije može se naći u studiji „Plate u javnom sektoru BiH: nanošenje štete ekonomiji?“, čiji je sažetak dostupan na www.gea.ba.

5. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

5.1. Pravni okvir

Parlamentarna skupština BiH (u daljem tekstu PSBiH) uspostavljena je potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine. Članom 4. Ustava Bosne i Hercegovine definisana su dva doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i to Predstavnički dom koji broji 42 poslanika i Dom naroda koji broji 15 delegata. Rad oba doma Parlamentarne skupštine određen je Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Poslovníkom Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Članom 12. Poslovníka o radu Doma naroda i Poslovníka o radu Predstavničkog doma, određeno je da delegati i poslanici, koji imaju status stalno zaposlenog u jednom od ova dva doma, imaju pravo na platu za obavljanje dužnosti i druge naknade, u skladu sa zakonom i odlukama Zajedničke administrativne komisije, a svi delegati i poslanici imaju pravo na paušal te pravo na naknadu određenih materijalnih troškova.

Svojim zaključkom Dom, na prijedlog Kolegijuma oba Doma, određuje kriterijume po kojima delegat i poslanik, u svojstvu izabranog zvaničnika, ima pravo na status stalno zaposlenog izvan jednog od ova dva doma.

Članom 58. Poslovníka o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članom 52. Poslovníka o radu Doma naroda definisano je da između ostalog, odluku o visini primanja poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH donosi Zajednička administrativna komisija oba doma Parlamenta BiH.

Zajednička komisija za administrativne poslove PSBiH dakle:

- a)** usvaja akte koji regulišu visinu plata i naknada za sve zaposlene u PSBiH;
- b)** usvaja akte koji regulišu visinu naknada za specifične materijalne troškove zaposlenih u PSBiH, donosi pojedinačne akte o platama i naknadama materijalnih i drugih troškova, naknadama i dnevnicama za angažovanje stručnjaka i svjedoka, kao i naknadama određenih materijalnih troškova savjetnika;

- c)** u saradnji s nadležnim tijelima oba doma, prati i razmatra izvještaje o izvršenju budžeta PSBiH i o tome obavještava domove te donosi sve akte PSBiH kojima se reguliše trošenje, odnosno korišćenje sredstava utvrđenih budžetom PSBiH;
- d)** obavlja aktivnosti u vezi s nekretninama u vlasništvu PSBiH, a posebno o korišćenju stanova za zaposlene u PSBiH i raspolaganju stanovima; odlučuje o njihovoj dodjeli na korišćenje, zamjeni i jednokratnom prenosu prava korišćenja, u skladu sa zakonom;
- e)** odlučuje o dodjeli privremenog smještaja zaposlenim u skladu sa zakonom i aktima PSBiH;
- f)** daje saglasnost na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata, u skladu s Odlukom o organizaciji Sekretarijata koju donosi PSBiH;
- g)** daje prijedlog i mišljenje o promjeni organizacije Sekretarijata;
- h)** definiše uslove za korišćenje automobila u obavljanju službenih dužnosti;
- i)** na osnovu godišnjih izvještaja klubova o utrošku sredstava i iskazanih godišnjih potreba klubova, odlučuje i godišnje izvještava Dom o preraspodjeli finansijskih sredstava, prostorija, kao i administrativnih, tehničkih i drugih usluga za rad klubova;
- j)** utvrđuje kriterijume za angažovanje stručnjaka i svjedoka za potrebe komisija i drugih radnih tijela Doma.

Zajednička komisija ima 12 članova, od kojih se šest bira iz Doma naroda, a šest iz Predstavničkog doma, s tim da se dvije trećine članova biraju s teritorije Federacije BiH, a jedna trećina s teritorije Republike Srpske.

Treba napomenuti da je 2008. godine usvojen Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH (Sl. Glasnik BiH, br. 50/08), kojim se se regulišu plate i naknade zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, međutim ovim aktom su izuzete plate i naknade poslanika i delegata kao izabranih članova PSBiH.

Na taj način uspostavljen je pravni okvir u kojem delegati i poslanici faktički sami odlučuju o visini svojih plata i naknada za rad u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

5.2. Procedura utvrđivanja plate

Donošenjem Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH za poslanike i delegate kao izabrane članove Parlamentarne skupštine BiH nisu definisani platni razredi niti koeficijenti. Zajednička komisija za administrativne poslove je, u cilju prevazilaženja nastale situacije, donijela odluku broj 03/5-50-1-17-15,5/08 od 28.07.2008. godine, kojom se preuzima osnovica za obračun plata izabranih osoba (poslanika - delegata) iz Zakona o platama i naknadama zaposlenih u institucijama BiH, pri čemu se za obračun plate poslanika i delegata koriste raniji koeficijenti koji su korišćeni prije donošenja novog Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH. Iz navedenog proizilazi kako je Parlamentarna skupština, odnosno Zajednička komisija za administrativne poslove, iznose plata izabranih zvaničnika utvrdila dijelom koristeći odredbe novog Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH, a dijelom koristeći ranije propise koji su regulisali ovo područje. Analizirajući odredbe člana 1. Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH, može se reći kako Parlamentarna skupština BiH nije izuzeta iz navedenog Zakona. Međutim, ostale odredbe navedenog Zakona idu u prilog činjenici kako izabrani zvaničnici (poslanici i delegati) u Parlamentarnoj skupštini BiH nisu obuhvaćeni odredbama Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH, zbog čega je i donesena spomenuta Odluka Zajedničke komisije za administrativne poslove.

U periodu od 2008. godine, Zajednička komisija za administrativne poslove je čak pet puta vršila dopune i izmjene Odluke o načinu obračuna plata i ostalih materijalnih prava poslanika i delegata u PSBiH i to: 28.07.2008., 18.09.2008., 09.10.2008., 17.11.2008., 12.03.2009., da bi na 25. sjednici, održanoj 08.04.2009., konačno usvojila prečišćeni tekst Odluke o načinu obračuna plata i ostali materijalnih prava poslanika i delegata u PSBiH. Ipak, 5 mjeseci kasnije, 11.09.2009. godine usvojena je nova izmjena Odluke kojom se, između ostalog, ukidaju naknade za rad u komisijama kao i naknade za učenje stranih jezika.

Brojne izmjene i dopune odluka o platama i naknadama poslanika i delegata u PSBiH govore o hitnoj potrebi uspostavljanja dugoročnijeg modela utvrđivanja primanja izabranih članova PSBiH kroz prijedlog sistemskog rješenja.

5.3. Visina plate i paušala

Plata poslanika i delegata u parlamentarnoj skupštini BiH utvrđuje se prema koeficijentima složenosti i odgovornosti poslova. Koeficijenti za obračun plata predsjedavajućih, zamjenika predsjedavajućih, predsjedavajućih radnih komisija, predsjedavajućih klubova Doma naroda, Predstavničkog doma, poslanika i delegata su:

Dužnost	Koeficijent
Predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućih	8,70
Predsjedavajući radnih komisija oba doma i predsjedavajući klubova Doma naroda i Predstavničkog doma	8,50
Poslanici i delegati u Parlamentarnoj skupštini BiH	8,40

Poslanici i delegati u stalnom radnom odnosu u PSBiH

Osnovnu platu poslanika i delegata čini osnovica pomnožena sa navedenim koeficijentima. Osnovica za obračun plate utvrđena je članom 7. Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine (Sl. Glasnik BiH, br. 50/08), koji kaže da se osnovica za obračun plata utvrđuje u iznosu od 85 % prosječne mjesečne neto plate u Bosni i Hercegovini iskazane na godišnjem nivou za kalendarsku godinu koja dvije fiskalne godine prethodi godini u kojoj će se osnovica primjenjivati. Početkom 2009. godine ova osnovica je iznosila 535 konvertibilnih maraka da bi, prvenstveno zbog pritiska javnosti, izmjenama i dopunama Zakona o platama i naknadama iz 2009. godine i Odlukom Vijeća ministara osnovica za obračun plate smanjena na 498,10 KM. Na osnovu navedenog, može se izračunati da najniža neto plata poslanika i delegata u PSBiH iznosi 4.184 konvertibilne marke. Imajući u vidu različitost propisa kojim se obračunavaju porezi i doprinosi na plate u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, različiti su i iznosi bruto plata poslanika i delegata PSBiH, u zavisnosti iz kog entiteta dolaze. Plata poslanika i delegata dodatno se uvećava za svaku započetu godinu radnog staža za 0,50%, s tim da ukupno povećanje ne može biti više od 20%. Pod pretpostavkom da poslanici i delegati u prosjeku imaju najmanje 10 godina radnog staža onda se najniža neto plata poslanika i delegata uvećava na 4.393. konvertibilne marke.

Poslanici i delegati koji nisu u stalnom radnom odnosu u PSBiH

Poslanik odnosno delegat koji nije u stalnom radnom odnosu u Parlamentarnoj skupštini BiH ima pravo na razliku plate ukoliko mu je plata manja u matičnoj organizaciji u kojoj je stalno zaposlen. Razlika plate isplaćuje se na osnovu potvrde o visini zarade za svaki mjesec posebno, koju poslanik odnosno delegat predaje Odjelu za računovodstvo i finansije. Prema podacima za mart mjesec 2010. godine, od ukupno 57 poslanika i delegata u oba doma Parlamentarne skupštine BiH, njih 50 se nalazi u profesionalnom radnom odnosu, dok je 7 poslanika Predstavničkog doma prijavilo radni odnos van Parlamenta BiH.

Pravo na mjesečni paušal

Poslaniku i delegatu za obavljanje poslaničke i delegatske dužnosti pripada mjesečni paušal bez obzira na radnopravni status. Visina paušala utvrđuje se množenjem osnovice koeficijentom 1,50. Osnovica za 2009. godinu iznosila je 498,10 konvertibilnih maraka, a visina mjesečnog paušala za sve poslanike i delegate u Parlamentarnoj skupštini BiH iznosila je 747,30 konvertibilnih maraka. Samo po osnovu plate (uz prosječan radni staž od najmanje 10 godina) i paušala, najniža mjesečna neto primanja poslanika i delegata u PSBiH u 2009. godini iznosila su 5.140 konvertibilnih maraka.

Sredstva za plate poslanika i delegata Parlamentarne skupštine BiH se obezbjeđuju iz Budžeta institucija Bosne i Hercegovine, a Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza BiH, za 2010 godinu predviđeno je ukupno izdvajanje za plate poslanika i delegata u iznosu od 9.190.000 KM, što je za 6% više u odnosu na 2009. godinu.

Tabela broj 2: Plate poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine

	1	2	3=1x2	4	5	6=4/5
	Osnovica (KM)	Koeficijent	Osnovna plata (KM)	Neto plata sa 10 g. minolog staža (KM)	Prosječna neto plata u BiH (KM)	
	2008. godina					
Predsjedavajući	240	8,7	2.088	2.192	751	2,92
Zamjenici predsjedavajućih	240	8,7	2.088	2.192	751	2,92
Predsjedavajući radnih komisija	240	8,5	2.040	2.142	751	2,85
Predsjedavajući klubova	240	8,5	2.040	2.142	751	2,85
Poslanici i delegati	240	8,4	2.016	2.117	751	2,82
Mjesečni paušal **				840		
	2009. godina					
Predsjedavajući	498,1	8,7	4.333	4.550	790	5,76
Zamjenici predsjedavajućih	498,1	8,7	4.333	4.550	790	5,76
Predsjedavajući radnih komisija	498,1	8,5	4.234	4.446	790	5,63
Predsjedavajući klubova	498,1	8,5	4.234	4.446	790	5,63
Poslanici i delegati	498,1	8,4	4.184	4.393	790	5,56
Mjesečni paušal				747		
	2010. godina (januar)					
Predsjedavajući	498,1	8,7	4.333	4.550	782	5,81
Zamjenici predsjedavajućih	498,1	8,7	4.333	4.550	782	5,81
Predsjedavajući radnih komisija	498,1	8,5	4.234	4.446	782	5,68
Predsjedavajući klubova	498,1	8,5	4.234	4.446	782	5,68
Poslanici i delegati	498,1	8,4	4.184	4.393	782	5,61
Mjesečni paušal				747		

*Imajući u vidu različitost propisa kojim se obračunavaju porezi i doprinosi na plate u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, različiti su i iznosi bruto plata poslanika i delegata PSBiH, u zavisnosti iz kog entiteta dolaze. Zbog toga je u obračunu korišten model neto plata u odnosu na prosječnu neto platu u BiH.

** Mjesečni paušal poslanika i delegata, u 2008. godini, iznosio je 840 KM i kalkulisan je množenjem osnovice od 240 KM koeficijentom 3,5. Odlukom o načinu obračuna plata i ostalih materijalnih prava poslanika i delegata u PSBiH iz aprila 2009. godine, iznos mjesečnog paušala je utvrđen u iznosu od 747 KM (osnovica od 498,10 KM x koeficijent 1,5)

5.4. Ocjena modela

Nepriistrasnost modela

Postojeći model utvrđivanja plata poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH počiva na diskrecionom pravu parlamentaraca da kroz odluke Zajedničke administrativne komisije Parlamentarne skupštine BiH samostalno odlučuju o visini koeficijenata koji se primjenjuju na osnovicu plate, iznosu mjesečnog paušala i iznosu svih drugih naknada koje ulaze u ukupna primanja poslanika i delegata oba doma PSBiH. Na taj način uspostavljen je model koji gotovo u potpunosti zavisi od „dobre volje“ poslanika i delegata prilikom donošenja odluka o visini svojih primanja. Jedina kategorija za utvrđivanje plate koja se nalazi van direktnog uticaja poslanika i delegata je osnovica za platu koja se utvrđuje odlukom Vijeća ministara. Međutim, činjenica da parlamentarci autonomno odlučuju o visini koeficijenata koji se primjenjuju na tu osnovicu samo relativizira ionako skromni pokušaj da se osigura barem minimalna nepriistrasnost modela. Na osnovu navedenog može se zaključiti da se radi o modelu gdje postoji izuzetno nizak nivo nepriistrasnosti sa značajnim rizikom sukoba interesa.

Usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru

Izuzimanjem poslanika i delegata iz Zakona o platama u institucijama Bosne i Hercegovine stvoren je takav okvir u kojem nema mogućnosti za djelovanje mehanizma koji će osigurati barem minimalnu usklađenost kretanja plata u javnom sektoru sa primanjima poslanika i delegata u PSBiH. Može se reći da usklađenost plata BiH parlamentaraca sa platama u javnom sektoru postoji samo formalno, imajući u vidu činjenicu da je osnovica za utvrđivanje plate zajednička za sve zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine. Međutim, mogućnost poslanika i delegata da samostalno odlučuju o koeficijentima i drugim kategorijama ukupnih mjesečnih primanja dovela je do toga da je plata poslanika i delegata u PSBiH za period 2008. – 2009. godina rasla više nego dvostruko u odnosu na prosječnu platu u javnom sektoru na nivou BiH institucija. To dalje znači da suštinska usklađenost sa platama u javnom sektoru ne postoji, što predstavlja veoma ozbiljan nedostatak postojećeg modela.

Transparentnost i kredibilnost modela

Ocjena transparentnosti modela može se izvršiti kroz dva aspekta. Prvi aspekt jeste dostupnost i raspoloživost informacija o visini ukupnih primanja poslanika i delegata te o načinu za utvrđivanje istih. U tom smislu, treba konstatovati da su tekst Odluke o načinu obračuna plata i ostalih materijalnih prava poslanika i delegata u PSBiH kao i osnovna struktura ukupnih primanja poslanika i delegata dostupni javnosti putem Internet adrese (www.parlament.ba) čime je osiguran minimalni nivo transparentnosti. Drugi aspekt koji se uzima u obzir prilikom ocjenjivanja transparentnosti modela jeste učešće osnovne plate u ukupnim primanjima. U modelima koji imaju visok nivo transparentnosti, ovo učešće je dominantno, odnosno, osnovna plata čini pretežni dio poslaničkih primanja dok se surogati plate, poput mjesečnih paušala i raznih naknada bez jasno utvrđenih kriterija, nastoje svesti na minimum. Trenutni model utvrđivanja plata poslanika i delegata u PSBiH favorizuje upravo surogate plate, obzirom na značajno učešće mjesečnog paušala za rad poslanika i delegata te brojna druga materijalna prava na koja zastupnici imaju pravo. Izmjenom Odluke o načinu obračuna plata i ostalih materijalnih prava poslanika i delegata u PSBiH, krajem 2009. godine, određene kategorije naknada za rad u komisijama, radnim tijelima i učenje stranih jezika su izuzete iz materijalnih prava poslanika i delegata, ali je dobar dio ostalih prava i dalje zadržan, zbog čega je i transparentnost modela ostala na veoma niskom nivou.

Sa niskom transparentnošću modela usko je vezana i niska kredibilnost, iz osnovnog razloga što postoji gotovo apsolutni nivo diskrecije u odlučivanju Administrativne komisije, gdje članovi pomenute komisije potpuno samostalno odlučuju o visini svoje plate, kao i plate svojih parlamentarnih kolega.

Adekvatnost visine plate

U tabeli o visini primanja poslanika i delegata u PSBiH može se vidjeti da se odnos plate poslanika i delegata prema prosječnoj plati u Bosni i Hercegovini kretao od 2,8 u 2008. godini do vrtoglavih 5,7 u 2009. godini, sa tendencijom da se takav odnos zadrži i u 2010. godini. U poređenju sa zemljama u okruženju, kao i sa drugim evropskim parlamentima koji su analizirani u ovom Izvještaju, može se reći je u Bosni i Hercegovini prisutna potpuna neadekvatnost plata u odnosu na prosječnu platu kao indikator nivoa životnog standarda. Čak se može reći da poslanici i delegati u PSBiH imaju ubjedljivo najveća primanja, posmatrajući relativni odnos njihove i prosječne plate u odnosu na sve druge zemlje koje su bile predmet analize u ovom Izvještaju.

Dodaju li se tome iznosi mjesečnih paušala i drugih materijalnih prava, situacija postaje još gora, što upućuje na hitnu potrebu da se što prije uskladi nivo plata poslanika i delegata u PSBiH sa prosječnom platom u zemlji, po ugledu na ostale evropske zemlje.

Nagrađivanje prema rezultatima rada

U oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nisu predviđeni instrumenti finansijskog nagrađivanja parlamentaraca u odnosu na rezultate rada, ali ni mehanizmi za njihovo sankcionisanje u slučaju neredovnosti i odsustva sa sjednica.

6. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

6.1. Pravni okvir za određivanje plate poslanika

Način organizovanja Parlamenta FBiH određen je Ustavom Federacije BiH kojim je uređeno ustrojstvo Parlamenta koji se sastoji od Predstavničkog doma i Doma naroda. Ustavom je definisano da Parlament uređuje organizaciju svog rada i način ostvarivanja prava i dužnosti poslanika. Takođe, članom 14. Ustava (IV. Struktura federalne vlasti, Zakonodavna vlast Federacije, Parlament Federacije), jasno je definisano da će članovi oba doma biti plaćeni kako je utvrđeno zakonom te da se plata neće povećavati ili smanjivati tokom izbornog mandata, osim za prilagođavanje troškovima života.

Svaki od domova Parlamenta FBiH usvaja poslovnik o radu kojim pobliže određuje organizaciju rada svakog doma, organe i komisije domova. Poslovnica oba doma uspostavljene su Administrativne komisije kao stalna radna tijela Predstavničkog doma i Doma naroda. Članom 59. Poslovnika o radu Predstavničkog doma i članom 57. Poslovnika Doma naroda, utvrđene su nadležnosti Administrativnih komisija, koje, između ostalog, podrazumijevaju:

- pripremanje, utvrđivanje i donošenje akata kojima se uređuju naknade plata poslanika u Predstavničkom domu i Domu naroda, plata funkcionera koje bira, odnosno imenuje Predstavnički dom i Dom naroda, kao i naknade određenih materijalnih troškova poslanika i funkcionera, plata rukovodećih državnih službenika i ostalih zaposlenika u Stručnoj službi Predstavničkog doma, Doma naroda i Zajedničkoj službi Parlamenta Federacije te donosi odgovarajuća akta za njihovu primjenu, kao i pojedinačna akta o platama i naknadama materijalnih i drugih primanja;
- utvrđivanje visine naknade i posebne naknade za rad članovima radnih tijela izabranih iz reda naučnih, stručnih i javnih radnika;
- utvrđivanje prijedloga za osiguranje sredstava u budžetu Federacije za rad Parlamenta Federacije i korišćenje tih sredstava;
- obavljanje svih poslova u vezi sa osiguranjem stanova za potrebe Predstavničkog doma, Doma naroda i Zajedničkih službi Parlamenta Federacije i raspolaganjem tim stanovima, odlučivanjem o njihovom dodjeljivanju na korišćenje, zamjenom i sa jednokratnim prenosom prava korišćenja u skladu sa zakonom;

- odlučivanje o dodjeljivanju privremenog smještaja funkcionerima i, po potrebi, drugim zaposlenicima u Stručnoj službi Predstavničkog doma i Doma naroda i Zajedničkoj službi Parlamenta Federacije ili drugim federalnim organima;

- utvrđivanje uslova i načina korišćenja putničkih automobila za obavljanje službenih poslova, i

- vršenje i drugih poslova određenih Poslovnica i drugim opštim aktima Predstavničkog doma i Doma naroda.

Članom 16. Poslovnika Predstavničkog doma predviđeno je da Poslanici Predstavničkog doma, za obavljanje poslaničke funkcije imaju pravo na platu, naknadu za poslaničko angažovanje, naknadu određenih materijalnih troškova i druge nakande na osnovu posebnog akta Predstavničkog doma, odnosno Administrativne komisije.

Istim članom Poslovnika predviđene su i destimulativne mjere u slučaju neispunjavanja poslaničkih obaveza. Za neizvršavanje obaveza u obavljanju poslaničke funkcije (konkretno je navedeno neopravdano odsustvo sa sjednica doma i radnih tijela) poslanicima Predstavničkog doma se može umanjiti naknada za poslaničko angažovanje ili druga primanja i naknade.

Članom 17. Poslovnika Doma naroda utvrđeno je da se pitanja plata i troškova nastalih vršenjem poslaničke dužnosti u Domu naroda utvrđuju zakonom i drugim propisima.

Ustrojstvom Parlamenta Federacije BiH, odnosno njena dva doma predviđene su Administrativne komisije kao radna tijela u oba doma sa sličnim radnim zadacima. Takođe, Vlada Federacije BiH, kao izvršni organ takođe imenuje svoju Administrativnu komisiju kao administrativno radno tijelo Vlade. Poslovnica o radu domova parlamenta predviđena je mogućnost zajedničkog zasjedanja po pitanjima opštih akata ili zakona u oblastima od zajedničkog ili jedinstvenog interesa.

Članom 59. Poslovnika Predstavničkog doma i članom 57. Poslovnika Doma naroda pobiže su utvrđene oblasti u okviru kojih se administrativna radna tijela oba doma trebaju sastati i donositi odluke.

Članom 54. Poslovnika Predstavničkog doma i članom 52. Poslovnika Doma naroda predviđena je mogućnost da Predstavnički dom sa Domom naroda može osnovati stalna ili povremena zajednička radna tijela iz reda poslanika, odnosno delegata i stručnjaka za praćenje, pretresanje i proučavanje određenih pitanja, kao i za pripremanje i podnošenje prijedloga za donošenje zakona, nacрта ili prijedloga zakona ili drugih akata iz nadležnosti oba doma Parlamenta Federacije.

Takođe, članom 51. Poslovnika Predstavničkog doma i članom 50. Poslovnika Doma naroda predviđeno je da predlagač opšteg akta ili zakona prisustvuje sjednicama radnih tijela oba doma.

U slučaju primanja poslanika i njihovih nadoknada, predlagač aktuelnih zakona koji definišu prava izabranih dužnosnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije BiH je Vlada Federacije BiH. Prijedlog zakona prolazi proceduru verifikacije i usvajanja u Predstavničkom domu i Domu naroda. Nakon usvajanja zakona, prema dosadašnjoj praksi, praćenje njegovog izvršavanja i šire određivanje njegovih odredbi ulazi u ingerenciju rada administrativnih komisija oba doma i Vlade Federacije BiH, koje to čine kroz usvajanje opštih akata (Odluka) na zajedničkim sjednicama.

6.2. Procedura utvrđivanja plate

Najširi okvir kojim se uređuje pitanje procedure utvrđivanja plata poslanika u Parlamentu Federacije BiH je ustav kojim je utvrđeno da se plate poslanika moraju utvrditi zakonom te da se ne mogu povećavati ili smanjivati tokom izbornog mandata, odnosno da se mogu prilagođavati troškovima života. Predlagač zakona kojim se regulišu plate i prava poslanika u parlamentu je Vlada Federacije BiH. Vlada podnosi prijedlog zakona Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH koji ga usvaja u formi Nacrta ili Zakona i prosljeđuje na verifikaciju Domu naroda. Nakon što je verifikovan i u Domu naroda, zakon je usvojen i potpisuju ga Predsjednici oba doma Parlamenta Federacije BiH. Zakon predstavlja, nakon dosta opštih ustavnih odredbi, drugi širi pravni okvir kojim se regulišu pitanja plata i prava poslanika.

Za određivanje prava poslanika u parlamentu Federacije BiH trenutno su važeći Zakon o pravima izabranih dužnosnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije (Službene novine FBiH br. 59/06 i 23/08), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravima izabranih dužnosnika, nosilaca

izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije (Službene novine FBiH br. 84/08) i Zakon o načinu ostvarivanja ušteta u Federaciji BiH (Službene novine FBiH br. 50/09).

Navedenim zakonima obuhvaćeni su poslanici u oba doma Parlamenta FBiH, predsjednik i potpredsjednik FBiH, članovi Vlade FBiH i savjetnici.

U skladu sa postojećim propisima, poslanik stiče pravo na plate, naknade plate, pravo na penziju, i druga prava u skladu sa Zakonom, danom potvrđivanja njegovog izbora odnosno imenovanja u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine. Profesionalni poslanik stiče poslaničko pravo danom podnošenja zahtjeva za profesionalno obavljanje dužnosti nadležnoj komisiji i time stiče pravo na punu nadoknadu za obavljanje poslaničke dužnosti. Poslanici koji ne ostvaruju platu na osnovu poslaničke delegatske dužnosti (neprofesionalni poslanici) imaju pravo na razliku plate, sa plaćenim porezima i doprinosima, koju bi ostvarili na osnovu obavljanja poslaničke/delegatske dužnosti, ako je plata koju ostvaruju po drugom osnovu manja.

Osnovna plata poslanika se tvori množenjem osnovice i koeficijenta utvrđenih zakonom i uvećava za minuli rad. Osnovica se uvećava za 0.5% za svaku započetu godinu radnog staža i ne može biti veća od 20%.

Osnovica za obračun plate i koeficijent se određuju odlukama Vlade na bazi važećih Zakona. Članom 6. Zakona o pravima izabраниh dužnosnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije (Službene novine FBiH br. 59/06 i 23/08) i članom 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima izabраниh dužnosnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije (Službene novine FBiH br. 84/08) propisano je da osnovicu za obračun plate utvrđuje Vlada Federacije, svakog mjeseca, na osnovu podataka Federalnog zavoda za statistiku o prosječnoj mjesečnoj isplaćenoj plati po zaposlenom u privredi u Federaciji.

Administrativne komisije Vlade FBiH, Predstavničkog doma i Doma naroda, na osnovu člana 6. Zakona, člana 59. Poslovnika o radu Predstavničkog doma i člana 57. Poslovnika o radu Doma naroda, na zajedničkim sjednicama donose opšti akt kojim se detaljno regulišu pitanja osnovice za obračun plata i nadoknada izabраниh dužnosnika, nosilaca izvršnih funkcija. Posljednji važeći akt sa zajedničkih sjednica Administrativnih komisija je Odluka o visini jedinstvene osnovice za obračun plata izabраниh dužnosnika, nosilaca izvršnih funkcija i

savjetnika u institucijama vlasti Federacije BiH broj 01/03,02/03-14-200/09, V.broj 03/06-34-2-2/09 od 27.01.2009.godine, kojom je utvrđena jedinstvena osnovica za obračun plata od 01.01.2009. godine i dalje, u iznosu od 60% prosječne mjesečne plate isplaćene po zaposlenom u FBiH, prema posljednjem objavljenom podatku Federalnog zavoda za statistiku za prethodni kvartal, pa se tako utvrđena osnovica umanjuje za 20%. Ova Odluka je izmijenjena i dopunjena Odlukom broj 01/03,02/3-02-1000/09. V.broj 03/06-34-234-1/09 od 17.09.2009. godine kojom je osnovica utvrđena prethodnom Odlukom umanjena za dodatnih 10%.

Administrativne komisije Predstavničkog doma i Doma naroda su zajednički usvojile i Odluku o ostvarivanju prava na platu, naknadu plate i druga materijalna prava izabраних dužnosnika i savjetnika u Domu naroda i Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH, kojom su regulisana i detaljnije utvrđena prava poslanika utvrđena važećim Zakonima.

Prema važećim aktima koeficijent poslanika u Parlamentu FBiH iznose:

- predsjedavajući domova 8

- predsjednici radnih tijela 7,1

- potpredsjedavajući domova 7,5

- poslanik/delegat 7

- predsjednici klubova 7,3

Pored poslaničke plate, poslanicima se isplaćuje i paušal na ime povećanih materijalnih troškova u obavljanju svoje dužnosti u visini jedne prosječne plate isplaćene u Federaciji prema posljednjem objavljenom podatku Federalnog zavoda za statistiku.

6.3. Visina plate i paušala

Poslanici u stalnom radnom odnosu i „neprofesionalni“ poslanici

Osnovna prosječna neto plata poslanika i delegata u stalnom radnom odnosu, kao i „neprofesionalnog“, za prvih šest mjeseci 2009. godine, koja ne uključuje naknadu za minuli rad, iznosila je 2.660 KM. Uključujući naknadu za minuli rad, poslanik koji je imao minuli radni staž od 10 godina primao je mjesečnu platu u iznosu od 2.793 KM. Ovaj iznos predstavlja neto platu, tj. platu

koja se isplaćuje poslaniku ili delegatu i ona je bila veća od prosječne neto plate u ekonomiji za 2009. godinu za 3,5 puta.

Ukoliko u ukupna mjesečna primanja uključimo i poslanički paušal koji je predviđen Zakonom, odnosno članom 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima izabranih dužnosnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije, tada poslanik sa 10 godina radnog staža može ostvariti najniže prosječno mjesečno neto primanje u iznosu od 3.585 KM, što je u odnosu na prosječnu platu u FBiH za prvih šest mjeseci veće za 4.5 puta.

Zakonom o načinu ostvarivanja ušteda u Federaciji BiH, odnosno članom 1. Zakona predviđeno je da se ukupna budžetska sredstva predviđena za plate i naknade koje nemaju karakter plata umanje za 10% u odnosu na masu iz decembra 2008. godine. Nadovezujući se na ovaj Zakon, Administrativne komisije Predstavničkog doma, Doma naroda i Vlade Federacije BiH, dana 17.09.2009., donose Odluku o akontativnoj isplati plata i naknada plata izabranih dužnosnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika kojom jedinstvenu osnovicu utvrđenu Odlukom broj 01/3, 02/3-14-200/09, V.br.03/06-34-2-2/09 od 27.01.2009.godine umanjuju za dodatnih 10%. Zakon je stupio na snagu od 01.07.2009.godine.

Nakon umanjenja osnovice, prosječna neto plata poslanika bez minulog rada iznosila je 2.394 KM, dok je za poslanika sa 10 godina radnog staža iznosila 2.514 KM. Plata poslanika bez minulog rada u odnosu na prosječnu platu u Federaciji BiH, u drugoj polovini 2009. godine, bila je veća za 3.2 puta.

Ukoliko ovako umanjenju mjesečnu platu poslanika uvećamo za mjesečni paušal u iznosu od jedne prosječne neto plate u FBiH (paušal se takođe umanjuje za 10%), za period druge polovine 2009.godine, prosječno mjesečno primanje poslanika sa 10 godina radnog staža je iznosilo 3.226 KM, što je za 4,1 puta veće od prosječne plate isplaćene u FBiH, u istom periodu.

Tabela broj 3: Obračun plate za period 01.07. do 31.12.2009. godine

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Korigovana osnovica	Koeficijent	Neto plata (1x2)	Uvećanje plate za 10 godina staža = $0.5\% * 10$ (3x5%)	Osnovna neto plata (3+4)	Paušal	Neto plata i paušal (5+6)	Broj prosječnih plata u neto plati (5/1)	Broj prosječnih plata u ukupnim primanjima (7/1)
Predsjedavajući domova	342	8	2.736	137	2.873	713	3.586	3,6	4,5
Potpredsjedavajući domova	342	7,5	2.565	128	2.693	713	3.406	3,4	4,3
Predsjednici klubova	342	7,3	2.497	125	2.621	713	3.334	3,3	4,2
Predsjednici radnih tijela	342	7,1	2.428	121	2.550	713	3.262	3,2	4,1
Poslanici	342	7	2.394	120	2.514	713	3.227	3,2	4,1

Osnovica za obračun je rađena na osnovu prosječne plate za 2009. godinu u Federaciji BiH od 792 KM, svedene na 60%, pa umanjene za 20% i 10%. Paušal je takođe rađen na osnovu prosječne plate umanjene za 10%.

Tabela broj 4: Obračun plate za period 01.01. do 30.06.2009. godine

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Korigovana osnovica	Koeficijent	Neto plata (1x2)	Uvećanje plate za 10 godina staža = $0.5\% * 10$ (3x5%)	Osnovna neto plata (3+4)	Paušal	Neto plata i paušal (5+6)	Broj prosječnih plata u neto plati (5/1)	Broj prosječnih plata u ukupnim primanjima (7/1)
Predsjedavajući domova	380	8	3.040	152	3.192	792	3.984	4,0	5,0
Potpredsjedavajući domova	380	7,5	2.850	142.	2.992	792	3.784	3,8	4,8
Predsjednici klubova	380	7,3	2.774	138.	2.912	792	3.704	3,7	4,7
Predsjednici radnih tijela	380	7,1	2.698	134	2.832	792	3.624	3,6	4,6
Poslanici	380	7	2.660	133	2.793	792	3.585	3,5	4,5

Osnovica za obračun je rađena na osnovu prosječne plate za 2009. godinu u Federaciji BiH od 792 KM, svedene na 60%, pa umanjene za 20%. Paušal je takođe rađen na osnovu jedne prosječne plate.

6.4. Ocjena modela

Nepriistrasnost modela

Nepriistrasnost modela obračuna plata i naknada poslanika u FBiH se može ocijeniti kao relativno niska. Procedure određivanja plata i naknada poslanika, kao i procedura usvajanja izmjena zakonskih i podzakonskih akata vezanih za ovo pitanje, u potpunoj su kontroli samog Parlamenta FBiH. Iako je ovo pitanje u FBiH uređeno Zakonom o pravima izabраниh dužnosnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije, njegove izmjene i dopune i usvajanje istih u punoj su kontroli od strane poslanika. Takođe, administrativne komisije oba doma, na osnovu zakona i poslovnika domova, samostalno donose odluke o utvrđivanju i korekciji visine osnovice za obračun plate i ostalim materijalnim pravima. U postojećem modelu ne postoji nikakvo nezavisno tijelo koje daje preporuku o visini plate na osnovu nekih realnih i referentnih veličina. Funkciju kvazi nezavisnog tijela u ovom modelu vrši Vlada FBiH koja je predlagala aktuelne zakone i izmjene zakona, što se ne može posmatrati kao doprinos nepriistrasnosti modela. Donekle, nepriistrasnosti doprinosi činjenica da se u postojećim zakonskim aktima, kao referentna eksterna veličina, odnosno osnovica za obračun plata, uzima prosječna plata u FBiH.

Usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru

Prema postojećem modelu ne postoji direktna usklađenost plata poslanika sa kretanjem plata u javnom sektoru. Indirektno, ona se usklađuje kroz kretanje visine prosječne plate u Federaciji BiH, u koju ulaze prosječne plate i javnog sektora. Dakle, postoji indirektna povezanost sa kretanjem plata u javnom sektoru, jer povećanje ili smanjenje plata u javnom sektoru ukupnu prosječnu platu pokreće na gore ili na dole. Ipak, internim aktima administrativnih komisija i zakonima osnovica, odnosno prosječna plata, često se koriguje shodno trenutnim budžetskim ograničenjima ili zahtjevima međunarodnih finansijskih institucija, kao što je to bio slučaj sa Zakonom o načinu ostvarivanja ušteta ili novog nacrta Zakona o platama i naknadama u organima vlasti FBiH, koji se treba usvojiti do 31.03.2010.godine. Novim je zakonom predviđena potpuna koordinacija plata poslanika sa kretanjem plata u javnom sektoru, jer je predviđeno da se jednim zakonskim aktom obuhvate poslanici, članovi Vlade, ali i svi javni zaposlenici. Takođe je predviđeno da osnovicu za obračun plata, prema ovom zakonu, pregovaraju i dogovaraju Vlada i sindikati i da će ona biti jedinstvena za sve budžetske korisnike.

Transparentnost i kredibilnost modela

Transparentnost ovog modela se može ocijeniti kao dosta visoka. Razlog za ovu tvrdnju leži u činjenici da je ipak propisan zakonski okvir kojim se propisuje visina osnovice, kao i koeficijenti za obračun plata. Postojanjem zakonskog okvira povećava se transparentnost, jer je, za bilo kakve izmjene i dopune, potrebno pokrenuti kompletnu proceduru kroz oba doma parlamenta. Drugi razlog za ovakvu tvrdnju je postojanje referentne tačke, konkretnije, prosječne plate u ekonomiji, koja služi kao osnovica za utvrđivanje visine plata i koja je veličina koja se nezavisno kreće od volje samih poslanika.

Razlog koji ne ide u prilog transparentnosti je to što se relevantne odluke ne objavljuju u Službenom glasniku Federacije BiH niti su prezentovane na zvaničnoj internet preznetaciji Parlamenta FBiH (www.parlamentfbih.gov.ba), što znači da je nivo informisanosti javnosti o navedenim odlukama i promjenama koje nastupaju, u tom pogledu, izrazito ograničen.

Drugi razlog koji ne ide u prilog transparentnosti jeste mogućnost koja je ostavljena parlamentarnim tijelima da mijenjaju referentnu osnovicu utvrđenu zakonom.

Međutim, za ovaj model se ne može reći da je kredibilan, odnosno da pouzdano odražava povjerenje u pravičnost i održivost nivoa plata niti da zadovoljava povjerenje javnosti, kako zbog gore navedenih razloga, tako i zbog činjenice da u okviru modela postoje i naknade koje se isplaćuju poslanicima, a koje imaju karakter surogata plate. Najeklatantniji primjer je paušal koji se isplaćuje mjesečno, a služi za pokriće troškova obavljanja poslaničke funkcije za koje se ne zna koji su i koji se ne pravdaju.

Adekvatnost visine plate

U gornjim tabelama se može vidjeti da se odnos plate narodnog poslanika prema prosječnoj plati u Federaciji BiH, u toku 2009. godine, kretao od 3,5 u prvoj polovini 2009. godine do 3,2 u drugoj polovini iste godine. Čak i nakon posljednjeg smanjenja u julu 2009. godine, ovaj odnos je ostao značajno viši u poređenju sa istim odnosom u drugim evropskim zemljama koje su posmatrane u ovoj studiji (vidi Grafikon broj 1)

Ako prosječnu platu u jednoj zemlji koristimo kao indikator nivoa životnog standarda u toj zemlji, onda možemo zaključiti da su plate poslanika u Parlamentu FBiH bile relativno više u odnosu na standard svojih građana nego što je to bio slučaj kod poslanika u posmatranim evropskim zemljama. Pored toga, veliki broj poslanika u PFBiH imao je mogućnost ostvarenja dodatnog uvećanja plate po osnovu vršenja određenih funkcija, čime se odnos plate ovih lica prema prosječnoj plati u Federaciji BiH dodatno povećava (vidi Tabele broj 3 i 4).

Nagrađivanje prema rezultatima rada

U Parlamentu FBiH nisu predviđeni instrumenti finansijskog nagrađivanja parlamentaraca u odnosu na rezultate rada. S druge strane, članom 16. Poslovnika o radu Predstavničkog doma, predviđene su kazne za poslanike koji ne izvršavaju svoje obaveze u obavljanju poslaničke funkcije. Poslovnik Doma naroda propušta i ovu formulaciju. Ovdje treba istaći Odluku Administrativne komisije Zastupničkog doma iz decembra 2009. godine koja propisuje da profesionalnim zastupnicima treba biti odbijeno 130 KM za svaki dan zasjedanja kojem neopravdano nisu prisustvovali, a onima koji nisu profesionalci po 100 KM. Ova odluka je donesena nakon što se Zastupnički dom nije mogao izjasniti o određenim zakonima, jer nije bilo kvoruma potrebnog za rad. Međutim, do momenta izrade ovog dokumenta nijedan zastupnik u Zastupničkom domu Parlamenta Federacije BiH koji je bez opravdanja odsustvovao sa sjednice nije novčano kažnjen.

7. Narodna skupština Republike Srpske i Vijeće naroda Republike Srpske

7.1. Pravni okvir

Zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vrše Narodna skupština Republike Srpske i Vijeće naroda Republike Srpske.

Narodna skupština Republike Srpske (NSRS)

Član 78. Ustava Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske broj 21/92 i amandmani na Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske brojevi 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03) definisao je da NSRS određuje svoj rad i organizaciju i način ostvarivanja prava i dužnosti poslanika.

Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srpske – prečišćeni tekst (Službeni glasnik Republike Srpske broj 79/07) uspostavljena je Administrativna komisija kao stalno radno tijelo NSRS, a sastoji se od predsjednika i osam članova, koji se biraju iz reda poslanika NSRS. Članom 53. istog Poslovnika utvrđene su nadležnosti Administrativne komisije koje, između ostalog, uključuju:

- utvrđivanje prijedloga sredstava u Budžetu Republike Srpske za rad NSRS, na prijedlog predsjednika i generalnog sekretara NSRS;
- razmatranje Nacrta i Prijedloga budžeta Republike Srpske u dijelu koji se odnosi na rad NSRS;
- pripremu i predlaganje propisa kojima se utvrđuju pitanja ostvarivanja prava i dužnosti poslanika
- donošenje propisa o naknadama i drugim primanjima narodnih poslanika i funkcionera koje bira i imenuje Narodna skupština, kao i funkcionera kojima je prestala funkcija.

Članom 110. Poslovnika NSRS definisano je da narodni poslanik ima pravo na novčana primanja od dana verifikacije izbora u Narodnoj skupštini, odnosno od stupanja na poslaničku dužnost do dana prestanka mandata. Istim članom je predviđeno da narodni poslanik ima pravo da zasnjuje radni odnos u Narodnoj skupštini, a odluku o zasnivanju radnog odnosa donosi Administrativna komisija.

Prava na platu poslanika u NSRS pobježe su uređena Odlukom o platama i naknadama izabranih lica u Narodnoj skupštini Republike Srpske – Prečišćeni tekst (Broj: 02/20-1592/08) i Odlukom o određivanju osnovice za obračun i isplatu plata i naknada za izabrana i imenovana lica u Narodnoj skupštini Republike Srpske (Broj: 02/420-2275/09). Između ostalog, ove odluke definišu način obračuna plate narodnog poslanika te utvrđuju njenu visinu.

Vijeće naroda Republike Srpske (VNRS)

Poslovnikom Vijeća naroda Republike Srpske, kao radno tijelo VNRS uspostavljena je Administrativna komisija, a članom 47. su utvrđene njene nadležnosti u okviru rada VNRS, a koje su uporedive sa navedenim nadležnostima koje ima Administrativna komisija u okviru NSRS. Administrativnu komisiju bira VNRS, a sastoji se od pet članova od kojih je po jedan član iz klubova delegata, a jedan član iz Stručne službe VNRS. Predsjednik i zamjenik predsjednika Administrativne komisije biraju se iz reda delegata.

Članom 45. Poslovnika Vijeća naroda Republike Srpske utvrđeno je da Administrativna komisija VNRS svojim aktom utvrđuje koji delegati imaju status delegata na stalnom radu u VNRS te da utvrđuje osnove i mjerila za plate delegata.

Navedenim odredbama, Administrativnoj komisiji VNRS date su uporedive nadležnosti koje u pogledu utvrđivanja plata i drugih primanja ima Administrativna komisija NSRS.

7.2. Procedura utvrđivanja plate

U skladu sa postojećim propisima, poslanik ili delegat stiče pravo na platu u stalnom mjesečnom iznosu danom stupanja na poslaničku/delegatsku dužnost ukoliko stupa u stalni radni odnos u NSRS i zbog toga prestaje da ostvaruje platu u svom prethodnom zaposlenju ili od samostalne djelatnosti. Odluku o zasnivanju radnog odnosa donosi Administrativna komisija, a narodni poslanik ili delegat koji stupa u stalni radni odnos se još naziva i „profesionalni poslanik“ ili „profesionalni delegat“. Narodni poslanici imaju pravo na platu i po prestanku funkcije u trajanju od šest mjeseci, koje se može produžiti za još šest mjeseci ukoliko poslanik u tom periodu ostvaruje pravo na penziju.

Poslanik koji ne stupi u stalni radni odnos u NSRS ili VNRS ostvaruje pravo na naknadu u mjesečnom iznosu od 70% osnovne plate profesionalnog poslanika odnosno delegata. Ovo se odnosi na one poslanike i delegate koji ostvaruju platu po osnovu nekog drugog zaposlenja ili samostalne djelatnosti.

Plata poslanika ili delegata na stalnom radu se sastoji od osnovne plate, uvećane za minuli rad. Osnovna plata se utvrđuje tako što se odgovarajući koeficijent pomnoži sa osnovicom za obračun i isplatu plata.

Osnovicu za obračun i isplatu plata utvrđuju administrativne komisije putem donošenja odgovarajuće odluke. Vrijednosti koeficijenata i uvećanja plate po osnovu minulog rada su takođe utvrđene odlukama koje donose administrativne komisije. Osnovna mjesečna plata svakog poslanika i delegata se dodatno povećava za 0,50% za svaku punu godinu radnog staža (minuli rad) ali najviše do navršetka radnog staža za sticanje uslova za penziju, odnosno najviše do 20%.

Sredstva za plate poslanika i delegata se obezbjeđuju iz Budžeta Republike Srpske za budžetske korisnike NSRS i VNRS. Odlukom o platama i naknadama izabranih lica u Narodnoj skupštini Republike Srpske predviđeno je da, ako se u određenom periodu Budžet Republike Srpske ne ostvaruje u punom (planiranom) obimu, plate poslanika se umanjuju do visine procenta manje ostvarenih prihoda. Odluku o procentu ovog umanjenja donosi Vlada RS, na prijedlog Ministarstva finansija.

7.3. Visina plate i paušala

Poslanici i delegati u stalnom radnom odnosu

Osnovna plata poslanika i delegata u stalnom radnom odnosu u 2008. godini, bez naknade za minuli rad, iznosila je 3.500 KM. Uključujući naknadu za minuli rad, poslanik ili delegat koji je imao minuli radni staž od 10 godina primao je mjesečnu platu u iznosu od 3.675 KM. Ovaj iznos predstavlja neto platu, tj. platu koja se isplaćuje poslaniku/delegatu.

Bruto plata, tj. plata koja uključuje porez na dohodak i doprinose, za poslanika ili delegata bez minulog radnog staža iznosila je 5.444 KM, a sa 10 godina minulog staža 5.718 KM. Poređenjem bruto plate poslanika/delegata koji je imao 10 godina radnog staža (5.718 KM) sa prosječnom bruto platom u Republici Srpskoj

za 2008. godinu (1132 KM), vidimo da je plata poslanika/delegata sa 10 godina radnog staža bila 5,1 puta veća od prosječne plate u 2008. godini. Na Grafikonu broj 5 može se vidjeti da kretanje plata poslanika i delegata nije bilo usklađeno sa kretanjem prosječne plate u Republici Srpskoj.

Početak 2009. godine, odlukama Administrativnih komisija na osnovu preporuke Vlade Republike Srpske, poslaničke i delegatske plate su smanjene za 10%, pa je osnovna plata poslanika/delegata iznosila 3.150 KM, a bruto plata sa 10 godina radnog staža 3.308 KM. Ako platu poslanika/delegata uporedimo sa prosječnom platom u Republici Srpskoj za 2009. godinu, vidimo da je plata poslanika/delegata sa 10 godina staža bila 4,3 puta veća od prosječne plate u 2009. godini.

Novim odlukama Administrativnih komisija NSRS i VNRS iz decembra 2009. godine, na osnovu preporuke Vlade Republike Srpske i Zaključaka NSRS (Zaključci broj 01-1706/09) u odnosu na iste iz 2009. godine, poslaničke i delegatske plate su smanjene za 15%. Tako je osnovna plata poslanika i delegata bez minulog staža iznosila 2.678 KM, a sa 10 godina minulog staža 2.811 KM. U poređenju sa prosječnom platom u Republici Srpskoj iz januara 2010. godine, plata poslanika i delegata sa 10 godina staža bila je 3,7 puta veća od prosječne plate u RS.

Važno je napomenuti da značajan broj poslanika i delegata ostvaruje dodatna uvećanja plate na osnovu relevantnih odluka Administrativnih komisija NSRS i VNRS koje predviđaju uvećanje koeficijenta za obračun plate po osnovu „obavljanja poslova i zadataka“. Na primjer, u NSRS predviđena uvećanja osnovne plate odnose se na sljedeća lica:

- predsjednik NSRS (+40%),
- potpredsjednik NSRS (+25%),
- predsjednik kluba (+15%),
- predsjednik radnog tijela (+10%),
- zamjenik predsjednika kluba (+5%).

U Tabeli broj 5 prikazane su visine plata koje ostvaruju poslanici, kao i relativan odnos ovih plata prema prosječnoj plati u Republici Srpskoj.

3 Razlog zbog kojeg se pri ovom poređenju koristi pretpostavka od 10 godina minulog radnog staža za narodnog poslanika je da bi se dobila realnija slika o stvarnoj plati koju prima narodni poslanik (prosječan broj godina minulog staža poslanika u NSRS je vjerovatno veći), te da bi bilo moguće poređenje sa statističkim podatkom o prosječnoj plati za RS koji uključuje naknadu za minuli staž.

Uzimajući u obzir da NSRS ima 22 stalna radna tijela i 6 klubova poslanika, dolazimo da ukupne cifre od 37 dužnosti koje ostvaruju dodatno uvećanje osnovne plate, što predstavlja više od 40% poslanika u NSRS. Tako npr. svaki četvrti poslanik u 2010. godini, po osnovu obavljanja funkcije predsjednika radnog tijela, može bez minulog staža ostvariti osnovnu platu od 2.945 KM, a sa 10 godina radnog staža 3.093 KM.

Gotovo identična dodatna uvećanja predviđena su i u VNRS, gdje takođe postoji značajan broj dužnosti koja ostvaruju ova uvećanja (oko 35% u odnosu na ukupan broj delegata).

Poslanici i delegati koji nisu u stalnom radnom odnosu - paušal

Poslanici i delegati koji nisu stupili u stalni radni odnos u NSRS primali su mjesečnu naknadu – paušal u iznosu od 70% osnovne plate poslanika u stalnom radnom odnosu. 4

Tabela broj 5. Plate i paušali poslanika u NSRS

	1	2	3=1x2	4	5	6	7=5/6
	Osnovica (KM)	Koeficijent	Osnovna plata (KM)	Osnovna plata sa 10 g. minulog staža plata (KM)	Bruto plata sa 10 g. minulog staža (KM)	Prosječna bruto plata u RS (KM)	Broj prosječnih RS plata u jednoj poslaničkoj (delegatskoj) plati
2008. godina							
Predsjednik NSRS	100	49,00	4.900	5.145	8.021	1.132	7,1
Potpredsjednik NSRS	100	43,75	4.375	4.594	7.157	1.132	6,3
Predsjednik kluba	100	40,25	4.025	4.226	6.582	1.132	5,8
Predsjednik radnog tijela	100	38,50	3.850	4.043	6.294	1.132	5,6
Zamjenik predsjednika kluba	100	36,75	3.675	3.859	6.006	1.132	5,3
Poslanik - profesionalni	100	35,00	3.500	3.675	5.718	1.132	5,1
Poslanik - nije u stalnom radnom odnosu			2.450*		3.800*	1.132	3,4**
2009. godina							
Predsjednik NSRS	90	49,00	4.410	4.631	7.215	1.204	6,0
Potpredsjednik NSRS	90	43,75	3.938	4.134	6.438	1.204	5,3
Predsjednik kluba	90	40,25	3.623	3.804	5.920	1.204	4,9
Predsjednik radnog tijela	90	38,50	3.465	3.638	5.661	1.204	4,7
Zamjenik predsjednika kluba	90	36,75	3.308	3.473	5.402	1.204	4,5
Poslanik - profesionalni	90	35,00	3.150	3.308	5.143	1.204	4,3
Poslanik - nije u stalnom radnom odnosu			2.205*		3.416*	1.204	2,8**
2010. godina (januar)							
Predsjednik NSRS	76,5	49,00	3.749	3.936	6.127	1.189	5,2
Potpredsjednik NSRS	76,5	43,75	3.347	3.514	5.466	1.189	4,6
Predsjednik kluba	76,5	40,25	3.079	3.233	5.026	1.189	4,2
Predsjednik radnog tijela	76,5	38,50	2.945	3.093	4.806	1.189	4,0
Zamjenik predsjednika kluba	76,5	36,75	2.811	2.952	4.586	1.189	3,9
Poslanik - profesionalni	76,5	35,00	2.678	2.811	4.366	1.189	3,7
Poslanik - nije u stalnom radnom odnosu			1.874*		2.898*	1.189	2,4**

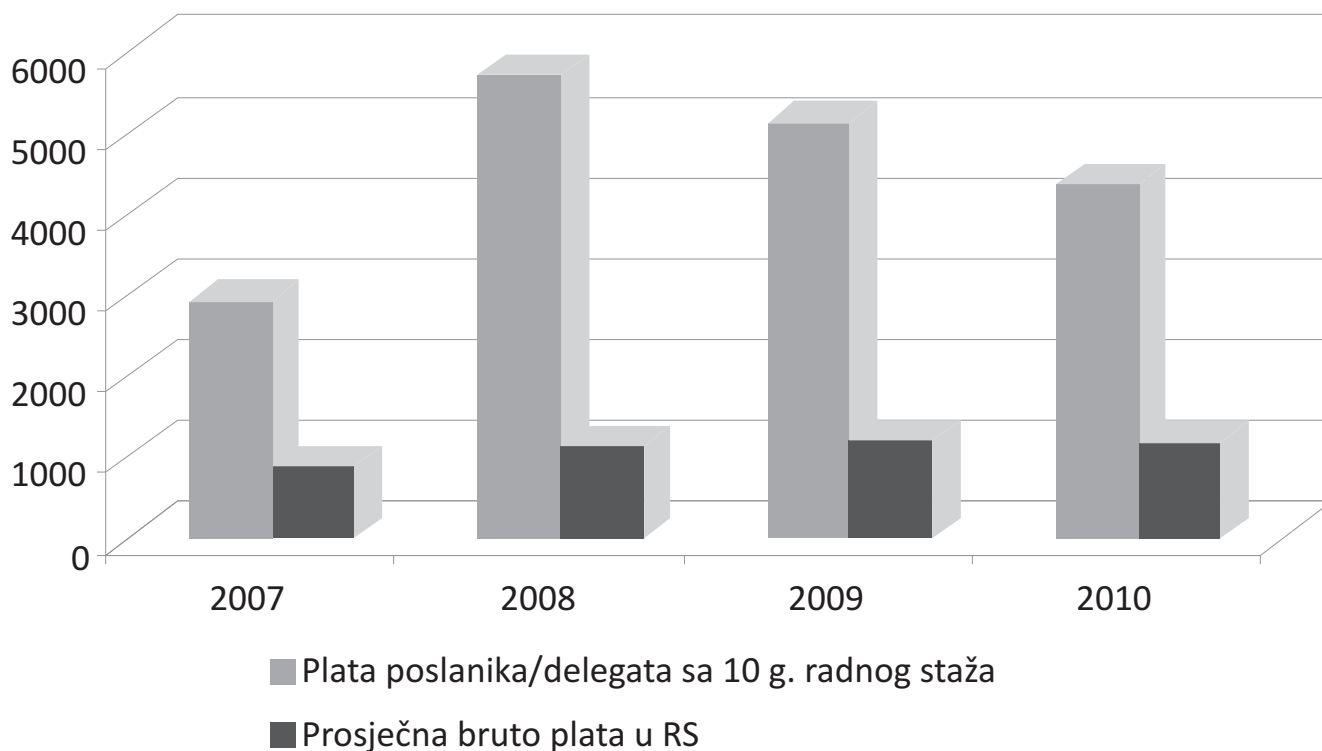
*Mjesečna naknada – paušal

** Broj prosječnih plata u mjesečnoj naknadi – paušalu (7=3/6)

Izvor podataka: NSRS, Republički zavod za statistiku Republike Srpske i kalkulacije autora

4 Prema podacima iz aprila 2010. godine, od ukupno 83 poslanika i 28 delegata, u stalnom radnom odnosu u NSRS i VNRS bio je 51 poslanik i 25 delegata.

Grafikon broj 5. Kretanje bruto plate poslanika/delegata i prosječne bruto plate u RS



Izvor podataka: NSRS, Republički zavod za statistiku Republike Srpske i kalkulacije autora

7.4. Ocjena modela

Nepriistrasnost modela

Nepriistrasnost ovog modela može se ocijeniti kao niska iz osnovnog razloga što sve relevantne odluke o visini plate koju ostvaruju poslanici donose Administrativne komisije NSRS i VNRS, a čiji članovi su upravo sami poslanici i delegati. U postojećim zakonskim i podzakonskim odredbama nigdje nisu pobliže definisane određene referentne tačke ili kriterijumi kojima bi se članovi ovih Administrativnih komisija vodili prilikom odlučivanja o ovom pitanju. Drugim riječima, Administrativne komisije imaju poptunu diskreciju u određivanju visine plata poslanika i delegata. Praktično, jedino ograničenje u ovom pogledu predstavljaju planirana budžetska sredstva za ovu namjenu, ali je važno napomenuti da su Administrativne komisije NSRS i VNRS odgovorne i za utvrđivanje prijedloga potrebne visine sredstava u Budžetu Republike Srpske za rad NSRS i VNRS.

Jedina mogućnost eksternog uticaja na visinu plata poslanika predviđena je u članu 14. Odluke o platama i naknadama izabranih lica u Narodnoj skupštini

Republike Srpske, kojim je predviđeno sljedeće: „Ako se u određenom periodu ne ostvaruje budžet u punom obimu, plate izabраниh lica umanjuju se do visine procenta manje ostvarenih prihoda budžeta. Odluku o procentu umanjenja plate donosi Vlada, na prijedlog Ministarstva finansija“. Prema tome, ovom odredbom ostavljena je mogućnost za umanjivanje plata poslanika na inicijativu Vlade Republike Srpske, u slučaju punjenja budžeta na nivou ispod planiranog.

Usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru

Postojeći model ne obezbjeđuje adekvatnu usklađenost sa kretanjem plata u javnom sektoru. Prethodno navedeni član 14. Odluke o platama i naknadama izabраниh lica u Narodnoj skupštini Republike Srpske uspostavlja jedini postojeći mehanizam usklađivanja sa politikom plata u javnom sektoru, gdje je predviđena mogućnost da Vlada donese odluku o umanjenju plata poslanika. Međutim, mogućnost donošenja ovakve odluke je ograničena samo na situaciju u kojoj se budžet ne ostvaruje u punom obimu, a visina umanjenja je ograničena do visine procenta manje ostvarenih prihoda. Tako ova odredba nije primjenljiva u slučaju potrebe smanjenja plata u javnom sektoru iznad procenta pada prihoda ili kada nije došlo do pada prihoda, a postoji potreba za određenim smanjenjem.

Pored toga, u postojećem modelu nisu propisani nikakvi formalni mehanizmi koji bi obezbijedili usklađenost stepena rasta plata poslanika i delegata sa stepenom rasta plata u javnom sektoru, čime bi se obezbijedilo vođenje koordinisane politike plata u cijelom javnom sektoru koji bi uključivao i NSRS i VNRS. Prema tome, stepen usklađenosti kretanja plata poslanika i delegata sa platama u javnom sektoru u prethodnom periodu je zavisio od relevantnih odluka Administrativnih komisija.

Tako je, u 2008. godini, bruto plata poslanika i delegata sa 10 godina radnog staža dostigla iznos od 3,7 prosječnih bruto plata u državnoj upravi, da bi se, nakon smanjenja, ovaj odnos spustio na 2,6 u 2009. godini i 2,7 u 2010. godini. Iz ovako velikih promjena u navedenom odnosu možemo zaključiti da kretanje plata narodnih poslanika u prethodnom periodu nije bilo usklađeno sa kretanjem plata u javnoj upravi.

Transparentnost i kredibilnost modela

Transparentnost ovog modela se može ocijeniti kao niska iz više razloga. Prvi razlog je to što relevantne odluke o visini plate donose administrativne komisije bez neophodnosti rasprave o ovom pitanju u okviru NSRS i VNRS. Drugi razlog je taj da u postojećim propisima ne postoji propisan okvir, referentna tačka ili kriterijum kojim bi se, prilikom odlučivanja o visini plate, rukovodili članovi Administrativnih komisija, čime im je praktično data potpuna diskrecija po ovom pitanju u okviru raspoloživih budžetskih sredstava. Treći razlog je to što se relevantne odluke ne objavljuju u Službenom glasniku Republike Srpske niti su prezentovane na zvaničnoj internet preznetaciji NSRS (www.narodnaskupstinars.net) i VNRS (www.vijecenarodars.net), što znači da je izrazito ograničen nivo informisanosti javnosti o navedenim odlukama i promjenama koje nastupaju u tom pogledu.

Kredibilnost modela se može ocijeniti kao niska iz sličih razloga kao i trnsparentnost. Osnovni razlog za nisku kredibilnost je visok nivo diskrecije u odlučivanju Administrativnih komisija, uz postojanje problema sukoba interesa gdje predsjednici i članovi – poslanici i delegati – odlučuju o visini svoje plate kao i plata svojih kolega. Prema tome, uz prisustvo niske transparentnosti, ovaj model ne sadrži ugrađene mehanizme koji bi povećali njegovu kredibilnost.

Adekvatnost visine plate

U Tabeli 1. se može vidjeti da se odnos plate poslanika/delegata prema prosječnoj plati u Republici Srpskoj kretao od 5,1 u 2008. godini do 3,7 u januaru 2010. godine. Čak i nakon posljednjeg smanjenja u januaru 2010. godine, ovaj odnos je ostao značajno viši u poređenju sa istim odnosom u drugim evropskim zemljama koje su posmatrane u ovoj studiji (vidi Grafikon broj 1).

Ako prosječnu platu u jednoj zemlji koristimo kao indikator nivoa životnog standarda u toj zemlji, onda možemo zaključiti da su plate poslanika i delegata u RS bile relativno više u odnosu na standard svojih građana nego što je to bio slučaj kod poslanika u posmatranim evropskim zemljama. Pored toga, preko 40 % poslanika u NSRS imalo je mogućnost ostvarenja dodatnog uvećanja plate u iznosu od 5% do 40% plate po osnovu vršenja određenih funkcija, dok je značajan broj delegata takođe ostvario dodatna uvećanja. Time se odnos plate ovih lica prema prosječnoj plati u Republici Srpskoj dodatno povećava (vidi Tabelu broj 5).

Nagrađivanje prema rezultatima rada

U NSRS nisu predviđeni instrumenti finansijskog nagrađivanja poslanika ili delegata u odnosu na rezultate rada niti sankcije za neizvršavanje poslaničkih/delegatskih dužnosti.

8. Parlamenti evropskih zemalja

U okviru ovog poglavlja obrađeni su parlamenti, procedure i prakse iz pet odabranih evropskih parlamenata i to: Norveške, Belgije, Njemačke, Slovenije i Latvije, kao i procedure za utvrđivanje plata zastupnika zajedničkog parlamenta Evropske unije.

Norveška je odabrana kao zemlja koja reprezentuje tzv. „skandinavski“ model sa visokim nivoom fiskalne odgovornosti, transparentnosti, kredibilitnosti i budžetske stabilnosti. U tom kontekstu, istraživanje o načinu na koji tamošnji sistem definiše primanja parlamentaraca predstavlja značajno iskustvo. Belgija je odabrana kao razvijena evropska demokratija koja po svom političkom i administrativnom uređenju ima niz sličnosti sa Bosnom i Hercegovinom, prvenstveno u smislu visokog stepena decentralizacije na nivou entiteta i postojanja zajedničkog parlamenta.

Njemačka je odabrana kao vodeća ekonomija u Evropi, zemlja koja kotira kao referentna osnova u raznim oblastima, a ne samo u domenu utvrđivanja plata parlamentarnih zastupnika, dok je

Slovenija odabrana kao zemlja koja je nekada bila u zajedničkoj državi sa BiH, zemlja koja je relativno uspješno prošla period tranzicije i koja je trenutno jedina članica EU od svih zemalja nastalih raspadom bivše SFRJ.

Latvija je odabrana kao zemlja koja je dugo godina bila pod komunizmom, ali i zemlja koja je, zbog svog brzog rasta i reformi, u proteklom vremenu nazivana „baltičkim tigrom“. Posebno interesantno iskustvo predstavlja činjenica da Latvija od juna 2009. uvodi striktne mjere štednje koje podrazumijevaju i rezanje plata poslanika kao i cjelokupnog javnog sektora zbog snažnog uticaja globalne ekonomske krize na tu zemlju.

I konačno, Parlament Evropske unije, gdje je u julu 2009. godine došlo do velike promjene u sistemu utvrđivanja plata izabranih predstavnika u zajedničkom Parlamentu, što je istovremeno bio odgovor na dotadašnji model u kojem je postojala velika razlika između plata evropskih parlamentaraca iz različitih zemalja.

U narednoj tabeli sažeti su opisi osnovnih elemenata analiziranih modela u navedenim parlamentima evropskih zemalja i Evropskom parlamentu.

Tabela 6. Pregled osnovnih elemenata modela plata parlamentarnih zastupnika u analiziranim evropskim parlamentima

Parlament	Da li poslanici glasaju/odlučuju o svojim platama?	Da li je uključeno neko vanjsko tijelo u procesu utvrđivanja visine plata?	Plata se automatski veže za neku vrijednost?	Kojim aktom je utvrđena visina plate?	Koliki je odnos plate poslanika prema prosječnoj plati u zemlji?
Parlament Norveške	Da, poslanici glasaju kroz tačku dnevnog reda na sjednici Parlamenta.	Da, Komisija za plate vrši godišnju reviziju plata i daje preporuku o visini plate.	Ne.	Odlukom Parlamenta.	1,6
Parlament Belgije	Samo djelimično, jer je opšti okvir za visinu uplata poslanika određen Ustavom.	Da, Visina plate je određena Ustavom i vezana je za platu članova Državnog savjeta.	Da, plata je vezana za platu člana Državnog savjeta.	Ustavom koji definiše najširi okvir i internim aktom Parlamenta koji detaljnije razrađuje plate i naknade zastupnika.	2,1
Parlament Njemačke	Da, poslanici vrše usaglašavanje visine plate na početku svake godine kroz parlamentarnu proceduru.	Ne, Predsjednik parlamenta predlaže korekcije plata za povećane troškove života.	Da, maksimalna visina plata je jedno od referentnih primanja propisana Zakonom.	Ustav i Zakon.	2,4
Parlament Slovenije	Da, ali kroz usvajanje opšteg Zakona o sistemu plata u javnom sektoru.	Da, Komisija za sistem plata u javnom sektoru i predstavnici Vlade i sindikata.	Da, na osnovu platnih razreda koji se definišu za cjelokupni javni sektor.	Zakonom o sistemu plata u javnom sektoru.	2,7
Parlament Latvije	Da, poslanici sami vrše usaglašavanje visine plate svake godine.	Ne, Predsjedništvo parlamenta predlaže godišnje korekcije.	Da, osnovica za obračun je prosječna plata u javnom sektoru.	Poslovnik o radu parlamenta.	2,6
Evropski parlament	Ne.	Ne.	Da, plate su vezane za procenat plate sudije u Evropskom sudu pravde.	Statutom članova Evropskog parlamenta.	2,6

U nastavku teksta detaljnije su opisani modeli za utvrđivanje plata parlamentarnih zastupnika u izabranim evropskim parlamentima.

8.1. Parlament Norveške

Procedura

Predsjednik Parlamenta Norveške imenuje Komisiju za plate na period od pet godina, sa zadatkom da na godišnjem nivou uradi nezavisnu reviziju visine plata parlamentarnih predstavnika i podnese preporuku o eventualnim izmjenama. Komisija za plate se sastoji od tri člana: predsjednika Nacionalnog arbitražnog suda, sudije i univerzitetskog profesora. Rukovodilac Odjeljenja za finansije i administraciju Parlamenta Norveške obavlja funkciju sekretara ove Komisije i on je dužan da članovima Komisije obezbijedi relevantne podatke o kretanju plata i drugih socijalnih indikatora kao i druge informacije neophodne za njihov rad.

Komisija svoju preporuku podnosi Predsjedništvu Parlamenta Norveške, koje onda ovu preporuku podnosi kao tačku dnevnog reda Parlamentu Norveške na glasanje.

Ovakva procedura utvrđivanja visine plate parlamentaraca, koja uključuje nezavisno tijelo, Komisiju za plate, postoji od 1996. godine. Parlament je do sada redovno usvajao preporuke Komisije za plate.

Nepriistrasnost modela

Nepriistrasnost ovog modela ojačana je uspostavom Komisije za plate koju sačinjavaju vanparlamentarni članovi i kojom predsjedava predsjednik Nacionalnog arbitražnog suda. Može se reći da je osnovna uloga ovog tijela da obezbijedi nepriistrasnu preporuku i time umanji problem sukoba interesa kad je u pitanju situacija u kojoj sami parlamentarci glasaju o svojim platama. Jedan rizik za očuvanje nepsriistrasnosti u ovom modelu ogleda se u neophodnosti da se osigura kvalitetan i nezavisan rad Komisije za plate, što se pokušalo obezbijediti kroz odredbe o članovima komisije kao i kroz stavljanje Odjeljenja za finansije i administraciju Parlamenta na raspolaganje Komisiji za plate. Drugi rizik se ogleda u mogućnosti da parlamentarni predstavnici ne prihvate preporuke Komisije. U ovom slučaju bi Parlament svakako morao donijeti odgovarajuću odluku što bi obezbijedilo informisanost javnosti, a važan signal bi bio i odstupanje odluke Parlamenta od preporuke Komisije za plate.

Usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru

Usklađenost kretanja plata parlamentaraca Norveške sa politikom plata u javnom sektoru indirektno je obezbijedena putem procesa godišnje revizije plata od strane Komisije za plate, koja se u izradi svojih preporuka rukovodi kretanjem plata i drugih socijalnih inidikatora u Norveškoj. Prema tome, usaglašenost sa platama u javnom sektoru zavisi od toga do koje mjere preporuke Komisije prate potrebu ove usklađenosti.

Transparentnost i kredibilnost modela

Transparentnost ovog modela se može okarakterisati kao visoka iz razloga što Parlament Norveške o ovoj temi raspravlja svake godine kroz tačku dnevnog reda te donosi odgovarajuću odluku. Prema tome, izmjena visine plate norveških parlamentaraca nije moguća bez zvanične odluke Parlamenta Norveške, što sa sobom nosi obavezan nivo transparentnosti i mogućnost da svi parlamentarni predstavnici rasparavljaju o ovoj temi. To takođe znači da je, čak i u slučaju preporuke Komsije da plate ostanu nepromjenjene, neophodno da ova preporuka bude verifikovana kroz glasanje i odluku na Parlamentu.

Podaci o godišnjoj plati parlamentarnih predstavnika kao i svim drugim naknadama i primanjima vezanim za rad u Parlamentu Norveške dostupni su na zvaničnoj internet prezentaciji Parlamenta Norveške (www.stortinget.no).

Kredibilnost modela je osnažena uspostavljanjem Komisije za plate kao nezavisnog tijela koje sačinjava preporuku o visini plata. Kredibilnost je takođe ojačana time što ovaj model osigurava da pitanje plata parlamentaraca bude tema rasprave na Parlamentu Norveške minimalno jednom godišnje.

Visina plate

Mjesečna bruto plata norveškog parlamentarca od 1. maja 2009. godine iznosi 7.214 EUR (po kursu 1 EUR = 8,05 NOK) i veća je za 1,6 puta od prosječne plate u Norveškoj za 2009. godinu.

Predsjednik Parlamenta dobija istu bruto platu kao premijer Norveške i od 1. maja 2009. godine iznosi 13,130 EUR i veća je za 82% od bruto plate parlamentaraca. Uvećanja u odnosu na platu parlamentarca su takođe predviđena za prvog podpredsjednika Parlamenta (+14%) i za ostale potpredsjednike i predsjedavajuće redovnih tijela (+7%)⁵.

Nagrađivanje prema rezultatima rada

U Parlamentu Norveške nisu predviđeni instrumenti finansijskog nagrađivanja parlamentaraca u odnosu na rezultate rada niti finansijske sankcije za neispunjavanje poslaničke dužnosti.

8.2. Parlament Kraljevine Belgije

Procedura

Belgijski federalni parlament je dvodomo državno tijelo koje se sastoji od Predstavničkog doma (la Chambre des Représentants) i Senata (Le Sénat de Belgique). Ustavom Kraljevine Belgije određeno je da se u Predstavnički dom bira 150 predstavnika iz ukupno 11 izbornih jedinica, dok Senat čini 71 predstavnik plus tri predstavnika kojima senatorska mjesta pripadaju po pravu (članovi belgijske Kraljevske porodice).

Najširi pravni okvir za rad oba doma Parlamenta je Ustav kojim je definisan rad Predstavničkog doma i Senata gdje je, između ostalog, uspostavljen i okvir za visinu primanja zastupnika u oba doma Federalnog parlamenta. Ustavom je definisano da su primanja zastupnika u oba doma vezana/indeksirana za primanja članova Državnog savjeta (Conseil d'État - najviši upravni sud u Belgiji) na početku njihove karijere.

(Izvor: http://www.senate.be/english/federal_parliament_en.html#T.4.3).

⁵ Podaci i kalkulacije o platama su bazirane na podacima preuzetim sa zvaničnog sajta Parlamenta Norveške (www.stortinget.no) i Norveške agencije za statistiku.

Nepriistrasnost modela

Iako je Ustavom uspostavljen generalni okvir za visinu primanja belgijskih parlamentaraca, članovi oba doma Federalnog parlamenta imaju pravo, a samim tim i mogućnost, da autonomno odlučuju o načinu svog rada, što uključuje i visinu i različite kategorije primanja po osnovu naknada za rad svojih članova. Shodno tome, Ustavom je propisan samo opšti okvir u kojem se kreću primanja parlamentaraca dok oba doma, na osnovu internih akata i procedura, samostalno odlučuju o visinama pojedinačnih naknada za rad parlamentaraca kao što su naknade za troškove prevoza, naknade za troškove telefona i interneta, angažovanje ličnih pomoćnika i dr.

Usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru

Postojeći model određivanja plata belgijskih parlamentaraca nije direktno vezan za politiku plata u javnom sektoru obzirom da počiva na Ustavu i internim aktima oba doma Federalnog parlamenta. Isto tako, visina primanja parlamentaraca nije određena visinom primanja ostalih javnih službenika, već isključivo visinom primanja članova Državnog savjeta, kao najvišeg sudskog upravnog tijela u Belgiji. Određena usklađenost postoji u praksi, obzirom da se visina pojedinih naknada za rad parlamentaraca najčešće utvrđuje na bazi primjenljivih rješenja iz javnog sektora.

Transparentnost i kredibilnost modela

Transparentnost belgijskog modela u pogledu utvrđivanja plata poslanika osigurana je kroz referentnu osnovicu u vidu početne plate članova Državnog savjeta sa kojom je indeksirana. U tom smislu, postoji i kredibilnost modela, jer procedura izmjene plate zahtjeva promjenu plate članova Državnog savjeta odnosno promjenu Ustava u krajnjoj liniji, o čemu predstavnici u oba doma Federalnog parlamenta ne mogu samostalno odlučivati.

Visina plate

Kao što je navedeno u prethodnom tekstu, primanja zastupnika oba doma Federalnog parlamenta određena su Ustavom. Članovi Senata i Predstavničkog doma imaju pravo na osnovnu platu i mjesečni paušal/naknadu za troškove koji iznosi 28% od osnovne plate.

Po osnovu plate, godišnja primanja parlamentaraca iznose 76.424 EUR ili 6.369 EUR u mjesečnom bruto iznosu.

S druge strane, prosječna mjesečna bruto plata u Belgiji je u 2009. godini iznosila 2.991 EUR i za 3.378 EUR je niža u odnosu na osnovnu poslaničku bruto platu. Drugim riječima, u jednoj plati belgijskog parlamentarnog predstavnika sadržane su 2,12 prosječne plate.

(Izvor: Pieter Vermeulen, National Office of Statistics, Leuvenseweg 44 1000 Brussels).

Ovdje treba napomenuti da belgijski parlamentarci imaju pravo i na druga primanja izvan rada u Federalnom parlamentu, ali su ta primanja limitirana na 50% iznosa osnovne plate.

Nagrađivanje prema rezultatima rada

U oba doma Federalnog parlamenta internim aktima se utvrđuju kriterijumi za uvećanje plate pojedinih zastupnika. Međutim, kriterijumi za uvećanje njihove plate određeni su po osnovu funkcije koju obavljaju (kao što su predsjednici parlamentarnih komisija i članova Parlamentarnog biroa), ali ne i prema rezultatima njihovog rada.

8.3. Parlament Njemačke

Procedura

Primanja poslanika, njihova visina i način određivanja, definisana su Ustavom (Grundgesetz) kroz član 48(3). Ovim članom je navedeno da je pravo poslanika da primaju plate i nadoknade koje će osigurati njihovu nezavisnost, kao i da ta primanja i nadoknade moraju biti u skladu sa ustavnom pozicijom koju poslanici imaju kao članovi zakonodavnog tijela.

Zakon o pravnom statusu članova Bundestaga i predstavnika u Evropskom parlamentu (Abgeordnetengesetz i Europaabgeordnetengesetz) pobliže razrađuje odredbe proizašle iz Ustava. U članu 11(1) Zakona određeno je da će primanja poslanika biti bazirana na visini godišnjih bruto primanja sudija federalnog vrhovnih sudova i primanja izabranih lokalnih zvaničnika (gradonačelnika) postavljenih na fiksni period. Prema Zakonu o pravnom statusu članova njemačkog parlamenta iz 1977. (dio IV, sekcija 11, stav 1), mjesečna

primanja članova Bundestaga treba da budu jednaka primanjima sudije Vrhovnog suda i zvaničnika izabranih za upravu na lokalnom nivou. Smatra se da poslanici koji pojedinačno predstavljaju biračko tijelo od 160 000 do 250 000 ljudi, nose isti nivo odgovornosti kao gradonačelnici gradova sa 50 000 do 100 000 stanovnika, i sudije Vrhovnog suda.

Svojom odlukom iz 1975. godine Ustavni sud Njemačke je naglasio Bundestagu da je dužan samostalno određivati visinu mjesečnih primanja i nadoknada parlamentaraca, kao i da nije prihvatljivo od poslanika da svoje obaveze delegiraju spoljnjim komisijama ili ekspertima. Istom odlukom Ustavni sud je odredio da plate i nadoknade poslanika Bundestaga ne smiju biti vezane za plate javnih službenika i administracije.

Poslanici u Bundestagu se ne smatraju javnim službenicima i, kao takvi, ne smiju imati plate i nadoknade vezane za plate javnih službenika i administracije. Poslanici se smatraju nosiocima javnih funkcija i njihove plate i nadoknade moraju biti takve da obezbijede njihovu nezavisnost i efikasnost u obavljanju funkcije. Shodno tome, poslanici pored plate primaju i set novčanih nadoknada (Amtsausstattung) koje služe za pokriće mjesečnih troškova obavljanja javne funkcije. Troškovima za obavljanje javne funkcije smatraju se troškovi poslanikove kancelarije i osoblja i troškovi stanovanja u Berlinu.

Prema Njemačkom Ustavu, prijedlog zakona u procedure usvajanja može uputiti Parlament (Bundestag) ili Vlada Njemačke. Nakon što prođe procedure glasanja u Parlamentu, Zakon o pravnom statusu članova Bundestaga (ili njegove izmjene i dopune) mora proći proceduru odobrenja u Bundesratu koji predstavlja Skupštinu predstavnika Vlada 16 federalnih jedinica koje čine Njemačku federaciju. Nakon što ga odobri Bundesrat, predloženi akt ide na potpis Predsjedniku Federalne Republike Njemačke. Nakon potpisa od strane Predsjednika i objavljivanja u službenom glasniku Federacije, prijedlog zakona stupa na snagu.

Iznos plata i naknada se svake godine prilagođava u skladu sa povećanjem troškova života u prethodnoj godini i promjenama u visinama plata referentnih nosilaca javnih funkcija. Detalji o platama i naknadama i uslovi koji moraju biti zadovoljeni za isplatu regulišu se Aktom o budžetu i odredbama koje donosi organ kog čine predsjednik parlamenta, potpredsjednici, i 23 člana partija koje su u parlamentu (Council of Elders). Plate i ostale troškove pomoćnog osoblja

isplaćuje administrativna služba Bundestaga.

Usaglašavanje visine plata poslanika vrši Predsjednik Bundestaga svojim prijedlogom na bazi prethodne promjene u visinama plata referentnih nosilaca javnih funkcija (gradonačelnika i sudija Vrhovnog suda) i to najčešće početkom svake godine. Same rasprave po pitanjima visine plata i naknada, kao i korekcija njihovih visina, moraju biti otvorene za javnost.

Nepriistrasnost modela

Iako je Odlukom Ustavnog suda iz 1975. godine propisana obaveza da su parlamentarci dužni samostalno određivati visinu svojih primanja, ona su ipak ograničena gornjom granicom propisanom Zakonom o pravnom statusu članova njemačkog parlamenta iz 1977. godine. Osim toga, svi zakonski prijedlozi koji tangiraju ovo pitanje moraju proći tri nivoa odobravanja: Bundestag kao zakonodavnu instancu, Bundesrat kao drugostepenu zakonodavnu instancu i Predsjednika Federacije. Sama činjenica da zakoni moraju proći tri instance, kao i način izbora tih instanci, uveliko garantuje nepriistrasnost postojećeg modela određivanja i visine plata poslanika. Naime, članovi Bundestaga se biraju direktno na izborima, Predstavnik Vlada federalnih jedinica u Bundesratu biraju direktno Vlade tih jedinica, dok se Predsjednik Federacije bira specijalnim zasjedanjem članova Bundestaga i istog broja članova delegiranih od strane parlamenata 16 federalnih jedinica.

Njemački politički sistem je naizgled komplikovan, ali upravo njegova kompleksnost utiče na nepriistrasnost njemačkog modela određivanja plata poslanika. Poslanici koji se biraju direktno na federalnim izborima predlažu zakon ili podzakonski akt i isti usvajaju. Takav dokument, s obzirom da je od federalnog značaja, mora proći proces odobravanja u Bundesratu čije članove delegiraju Vlade 16 federalnih jedinica. Vlade tih federalnih jedinica biraju parlamenti federalnih jedinica čiji se članovi biraju direktnim putem na izborima koji se organizuju na nivou federalnih jedinica. Na kraju, predloženi zakon mora potvrditi Predsjednik Federacije. Jedini rizik koji može ugroziti nepriistrasnost modela je snažna politička većina na federalnom i nivou federalnih jedinica.

Transparentnost i kredibilnost modela

Transparentnost njemačkog modela je određena samom procedurom donošenja federalnih akata. Nikako nije moguće da jedan federalni akt bude usvojen samo u Bundestagu. Osim toga, prilikom rasprave o predloženom aktu u Bundestagu osiguranje i predviđen princip prisustva javnosti tokom rasprava.

Prema tome, izmjena visine plate njemačkih parlamentaraca nije moguća bez zvanične odluke Bundestaga i Bundesrata što sa sobom nosi obavezan nivo transparentnosti i mogućnost da zakonodavni predstavnici na dva nivoa raspravljaju o ovoj temi. Na kraju, da bi prošao konačno validiranje, predloženi akt mora potpisati i Predsjednik Federacije, kao tumač usklađenosti predloženih akata sa ustavnim odredbama i ostalim zakonskim aktima. Podaci o godišnjoj plati parlamentarnih predstavnika, kao i svim drugim naknadama i primanjima vezanim za rad u Bundestagu, dostupni su na zvaničnoj internet prezentaciji Bundestaga (<http://www.bundestag.de>).

Kredibilnost modela je osigurana time što se o pitanju plata parlamentaraca raspravlja na sjednicama Bundestaga barem jednom godišnje. Najčešće je to početkom godine, kada se vrše usklađivanja visine plata parlamentaraca sa platama nosilaca referentnih javnih funkcija. Plate nosilaca referentnih javnih funkcija se određuju drugim federalnim aktima, a Predsjednik Federacije ih imenuje (sudije i druge visoke javne funkcionere).

Visina plate

Saglasno Zakonu o pravnom statusu članova Bundestaga, bruto plata parlamentaraca u 2009. godini je iznosila 7.668 EUR, što je u odnosu na prosječnu bruto platu u ekonomiji kao i za prosječnu platu u javnom sektoru za četvrti kvartal 2009., više za 2.4 puta. Predsjednik parlamenta i zamjenici, pored poslaničke plate, primaju i dodatak na funkciju u iznosu od jedne, odnosno pola poslaničke plate. Predsjednik Bundestaga i njegovi zamjenici su u 2009. godini imali platu u iznosu od 15.336, odnosno 11.502 EUR, veću za 50%, odnosno 44% od parlamentarne i 4.8, odnosno 3.6 puta veću od prosječne plate u ekonomiji i javnom sektoru. Pored ovih primanja, za pokriće troškova rada svoje kancelarije u Berlinu parlamentarci imaju pravo i na paušal u jedinstvenom bruto iznosu od 3.969 EUR mjesečno, kao i za pokriće troškova odvojenog života. Takođe, svaki poslanik prima jedinstvenu sumu od 13.660 EUR za pokriće plata i troškova

osoblja svoje poslaničke kancelarije. Posljednja dva paušala se ne posmatraju kao primanja-surogati plate i ne oporezuju se.

Nagrađivanje prema rezultatima rada

Nagrađivanje prema rezultatima rada nije predviđeno Pravilnikom o radu Bundestaga, osim indirektno kroz simboličnu kaznu od 50 do 100 EUR za propuštanje glasanja, odnosno neopravdano odsustvo sa sjednice parlamenta. Ove kazne mu se ne odbijaju od mjesečne plate, već od mjesečnog paušala za pokriće troškova.

8.4. Parlament Republike Slovenije

Procedura

Plate zastupnika u Parlamentu Slovenije regulisane su Zakonom o sistemu plata u javnom sektoru koji je predložila Vlada Republike Slovenije, a usvojio Parlament polovinom 2002. godine (Službeni list Republike Slovenije, broj 56/2002). Pomenuti akt, koji predstavlja osnov za određivanje plata svih službenika i funkcionera u javnom sektoru, usvojen je u standardnoj proceduri kroz tri čitanja. Njime je uspostavljen platni sistem u kojem su definisana jedinstvena pravila za utvrđivanje uslova, obračun i isplatu plata službenika i funkcionera u javnom sektoru, kao i izvori sredstava za njihovo finansiranje. Prilikom donošenja ovog zakonskog akta posebno se vodilo računa o transparentnosti sistema i poštovanju principa jednake plate za uporedive pozicije, titule i funkcije u javnom sektoru. Od 2002. godine ovaj Zakon je pretrpio nekoliko izmjena i dopuna, a danas je na snazi prečišćeni tekst Zakona o sistemu plata u javnom sektoru (Službeni list Republike Slovenije, broj 108/2009)

Plata zastupnika u Parlamentu

U skladu sa pomenutim Zakonom o sistemu plata u javnom sektoru, zastupnici u Parlamentu Republike Slovenije svrstani su u kategoriju funkcionera koji obavljaju mandat po osnovu izbornih funkcija. U skladu sa članom 10. Zakona o sistemu plata u javnom sektoru, definisani su platni razredi za sve kategorije zaposlenih u javnom sektoru. Kao kriterijumi za osnovnu platu i svrstavanje u određenu platnu kategoriju uzimaju se stepen složenosti posla, funkcija koju obavljaju i titula koju nose.

Platna kategorija sastoji se od platnih razreda čija je vrijednost iskazana u evrima (mjesečni bruto iznosi). Aneksom 3 pomenutog Zakona određeno je da predsjednik Parlamenta pripada platnom razredu 65, potpredsjednik Parlamenta platnom razredu 62, a zastupnici su svrstani u platne razrede od 55 do 62. Time je uspostavljen okvir za plate svih zastupnika u Parlamentu. Mandatno-izborna komisija Parlamenta pobliže određuje kategorije plata u okviru svakog platnog razreda, primjera radi, definiše kriterijume za plate onih parlamentarnih zastupnika koji su svrstani u kategorije platnih razreda od 55 do 62.

Tabela broj 7: platni razredi zastupnika u Parlamentu Republike Slovenije - u primjeni od jula 2008. godine

Poslanik	Platni razred	Vrijednost platnog razreda u EUR
Poslanik šeste grupe	55	3.924,44
Poslanik pete grupe	56	4.081,41
Poslanik četvrte grupe	57	4.244,69
Poslanik treće grupe	58	4.414,46
-	59	4.591,04
Poslanik druge grupe	60	4.774,68
-	61	4.965,67
Poslanik prve grupe	62	5.164,29
-	63	5.370,87
-	64	5.585,71
Predsjednik Parlamenta	65	5.809,13

Izmjene i prilagođavanja platnih razreda u cjelokupnom sistemu plata u javnom sektoru se vrše kroz proces kolektivnog pregovaranja. Pregovori za utvrđivanje platnih razreda otpočinju prvog maja, a rok za njihov završetak je najkasnije 30 dana prije podnošenja Nacrta budžeta Parlamentu na razmatranje. U slučaju da se takav dogovor ne postigne, Vlada samostalno predlaže vrijednost platnih razreda Parlamentu na usvajanje. Broj platnih razreda, odnosi između njih i razlika između najviše i najniže plate, određuje se isključivo u skladu sa procedurom opisanom u Zakonu o sistemu plata u javnom sektoru.

Važno je naglasiti da je za potrebe praćenja implementacije Zakona o sistemu plata u javnom i sektoru i nadgledanja politike plata u javnom sektoru uspostavljena posebna Komisija za sistem plata u javnom sektoru. Komisiju čine predstavnici državnih tijela, udruženja lokalnih vlasti i sindikata u javnom sektoru. Sve inicijative za izmjenu broja platnih razreda i odnosa između njih se podnose Komisiji koja daje svoje mišljenje, nakon čega dokument ide u parlamentarnu proceduru.

Nepriistrasnost modela

Zakonom o sistemu plata u javnom sektoru osigurana je nepriistrasnost modela, obzirom da je način utvrđivanja plata svih javnih službenika i funkcionera zasnovan na jedinstvenoj metodologiji koja počiva na principu jednake plate za uporedive poslove, pozicije i funkcije. Takav metodološki pristup ograničava diskreciono pravo poslanika u Parlamentu Republike Slovenije i drugih državnih institucija da ekskluzivno odlučuju o visini svojih primanja. U skladu sa zakonskom procedurom, sve izmjene i dopune prolaze kroz proces kolektivnog pregovaranja u sektoru javne uprave, a nepriistrasnost modela dodatno je osigurana postojanjem Komisije za praćenje provođenja Zakona o sistemu plata u javnom sektoru.

Usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru

Zakonom o sistemu plata osigurana je direktna usklađenost kretanja plata zastupnika u Parlamentu Republike Slovenije sa generalnom politikom plata u javnom sektoru, obzirom da su plate poslanika u Parlamentu sastavni dio sistema plata javnih službenika i funkcionera u sektoru javne uprave. Revizija plata, kako poslanika tako i ostalih službenika i funkcionera u javnoj upravi, vrši se na godišnjem nivou kroz proces kolektivnog pregovaranja u kojem učestvuju predstavnici vlade i predstavnici sindikata u sektoru javne uprave.

Transparentnost i kredibilnost modela

Princip transparentnosti je izdvojen kao jedan od najvažnijih principa prilikom donošenja Zakona o sistemu plata u javnom sektoru 2002. godine. Polazne osnove za poštovanje tog principa zadržane su do danas, a to znači da je osnovna plata za svako radno mjesto objavljena u službenim novinama (Uradni list RS, št. 108/2009 z dne 28. 12. 2009) te da proces izmjene sistema plata zahtjeva proceduru kolektivnog pregovaranja i uključenost svih aktera. Nadalje, u skladu sa principom transparentnosti uspostavljen je takav sistem plata gdje osnovu ukupnih primanja čini sama plata, dok se u što većoj mjeri nastojalo izbjeći uvođenje kategorija „skrivenih“ plata kao što su posebne naknade za rad i mjesečni poslanički paušali. Na osnovu gore navedenog, transparentnost slovenačkog modela se može okarakterisati kao relativno visoka.

U prilog tome, može se istaći i podatak da su tokom izrade ovog dokumenta svi podaci o plati parlamentarnih predstavnika, kao i drugim naknadama i primanjima vezanim za rad u Parlamentu Republike Slovenije, dobijeni u roku od tri radna dana na osnovu dopisa upućenog elektronskom poštom.

Kredibilnost modela dodatno je ojačana uspostavljanjem Komisije za praćenje provođenja Zakona o sistemu plata u javnom sektoru plate kao nezavisnog tijela koje sačinjava preporuku o visini plata i onosima između pojedinih platnih razreda.

Visina plate

U skladu sa definisanim platnim razredima iz Zakona o sistemu plata u javnom sektoru najniža mjesečna bruto plata slovenačkog parlamentarca u decembru 2009. godini iznosila je 3.924,44 EUR (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2009108&stevilka=4891>) i viša je za 2.485,48 EUR, odnosno 2,7 puta je veća od prosječne bruto plate u Sloveniji, koja je za decembar mjesec iznosila 1.438,96 EUR.

(http://www.stat.si/eng/novica_prikazi.aspx?ID=2944).

Prosječna plata slovenačkog parlamentarca u decembru 2009. godine iznosila je 4.433,29 EUR (u prilogu obrazac iz dopisa Parlamenta Slovenije o isplaćenim platama za decembar mjesec 2009. godine), što je 3 puta više u odnosu na prosječnu platu u Republici Sloveniji za posmatrani period. Funkcija Predsjednik Parlamenta u skladu sa kategorizacijom i platnim razredima u javnom sektoru pripada platnom razredu 65 i ima pravo na osnovnu bruto platu od 5.809,13 EUR isto kao Predsjednik, Premijer, predsjednik Vrhovnog suda i predsjednik Ustavnog suda Republike Slovenije.

Nagrađivanje prema rezultatima rada

Plate poslanika u Parlamentu Republike Slovenije određene su Zakonom o sistemu plata u javnom sektoru, dok Mandatno-izborna komisija Parlamenta odlučuje o razvrstavanju poslanika u odgovarajuće platne kategorije prema jasno utvrđenim kriterijima. Posebne stimulacije po osnovu rezultata rada za izabrane parlamentarce u Parlamentu Republike Slovenije nisu predviđene.

8.5. Parlament Latvije

Procedura

Najširi pravni okvir kojim se definišu primanja članova Parlamenta Latvije je Ustav Latvije, kojim je utvrđeno ustavno mjesto parlamenta (Poglavlje 2, SAEIMA). U ovom poglavlju, od relevantnog za ovu studiju, propisano je:

- da se primanja članova Parlamenta Latvije obezbjeđuju iz budžeta,
- da su sjednice Parlamenta otvorene za javnost,
- da Parlament donosi i usvaja pravila i procedure za svoj rad.

Takođe, Ustavom je utvrđeno da predlaganje zakona mogu vršiti Predsjednik, Vlada, Parlamentarni komiteti, najmanje 5 poslanika ili desetina izbornog tijela, ukoliko je to predviđeno Ustavom (Poglavlje 5. Legislativa). U istom poglavlju, utvrđeno je da Parlament, na prijedlog Vlade, usvaja godišnji državni budžet. Poglavljem 5. Ustava utvrđeno je da proglašenje zakona vrši Predsjednik, nakon čega se zakon objavljuje u službenom glasniku.

Plate poslanika i druga primanja detaljnije su propisana Poslovníkom o radu Parlamenta Latvije koji definiše i usvaja sam Parlament.

Poslovník (dio I, član 12, stav 1, Poslovníka parlamenta Latvije – Poslanici u parlamentu Latvije) je propisao da će za vrijeme mandata, član parlamenta primati platu u skladu sa rasporedom i odredbama Predsjedništva parlamenta. Osnovica plate poslanika treba da bude srazmjerna iznosu prosječne plate u javnom sektoru za prethodnu godinu, što se objavljuje u zvaničnom izvještaju Centralnog zavoda za statistiku, u latvijskoj valuti. Prilikom preračuna, osnovica plate poslanika množi se koeficijentom 3.2. Iznos primanja poslanika se ponovo računa svake godine, na osnovu novog zvaničnog izvještaja o iznosu prosječne mjesečne plate u javnom sektoru za prethodnu godinu. Novi iznosi redovnih plata poslanika, naknada i premija dobijeni ponovnim računanjem, počinju da se isplaćuju od 1. aprila tekuće godine.

Prema stavu 2 istog člana Poslovníka parlamenta Latvije, zvaničnici parlamenta primaju i dodatke na platu za obavljanje određenih funkcija. On se računa na osnovu sljedećih koeficijenata:

1. 2 – za predsjednika parlamenta,
2. 1.7 – za zamjenika predsjednika parlamenta,
3. 1.7 – za sekretara parlamenta,

4. 1.6 – za zamjenika sekretara,
5. 0.5 – za predsjednika poslaničkog kluba,
6. 0.4 – za zamjenika predsjednika poslaničkog kluba,
7. 0.5 – za predsjednika stalnog odbora,
8. 0.4 – za zamjenika predsjednika stalnog odbora,
9. 0.4 – za sekretara stalnog odbora,
10. 0.3 – za predsjednika pododбора,
11. 0.2 – za sekretara pododбора.

Poslanik prima i dodatnu naknadu za učestvovanje u radu stalnih odbora parlamenta. Iznos naknade se računa na osnovu zvaničnog izvještaja Centralnog zavoda za statistiku iz stava 1 člana 12., uz sljedeće koeficijente:

1. 0.06 – za učestvovanje na sastancima odbora,
2. 0.03 – za učestvovanje na sastancima pododбора.

Pored plate koju primaju, poslanicima se ne isplaćuje nikakav mjesečni paušal. Za 2010. godinu predviđeno je usvajanje Zakona o jedinstvenom sistemu obračuna i isplate primanja javnih zaposlenika i zvaničnika koji je u draftu predvidio da se kroz jedinstven zakon objedine uslovi i procedure određivanja plata i naknada Predsjednika, poslanika, sudova, vlade i državnih institucija, kao i zaposlenih u javnoj upravi i državnim preduzećima. Ovim draftom predviđeno je da osnovica za obračun plata poslanika bude prosječna plata zaposlenih prema podatku Centralnog zavoda za statistiku za prethodnu godinu, što predstavlja promjenu u odnosu na prethodni model, gdje je osnovica prosječna plata u javnom sektoru. Ovako utvrđena osnovica se množi koeficijentima:

1. 8.0 – za predsjednika parlamenta,
2. 7.4 – za zamjenika predsjednika parlamenta,
3. 7.4 – za sekretara parlamenta,
4. 7.2 – za zamjenika sekretara,
5. 5.5 – za predsjednika poslaničkog kluba,
6. 5.4 – za zamjenika predsjednika poslaničkog kluba,
7. 5.5 – za predsjednika stalnog odbora,
8. 5.4 – za zamjenika predsjednika stalnog odbora,
9. 5.4 – za sekretara stalnog odbora,
10. 5.2 – za predsjednika pododбора,
11. 5.1 – za sekretara pododбора,
12. 4.8 – za poslanika.

Prema ovom draftu, nije predviđen zajednički koeficijent 3.2 kao ni dodatak na obavljanje složenijih funkcija. Umjesto toga, za svaku od pozicija uvedeni su jedinstveni koeficijenti prema stepenu složenosti, a kojima se množi osnovica plate.

Nepriistrasnost modela

Nepriistrasnost ovog modela oslabljena je činjenicom da je poslanicima u Parlamentu, kroz same ustavne odredbe, omogućeno da sami sebi određuju plate i nadoknade i to internim aktom koji nije u formi zakona. Takođe, latvijskom legislativom nije predviđeno neko nezavisno tijelo ili institucija koja bi davala mišljenje na visine plata i naknada ili uticala i korigovala njihovu visinu.

Usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru

Djelimična usklađenost kretanja plata poslanika Latvije sa politikom plata u javnom sektoru obezbijedena je direktno kroz samu osnovicu za obračun plate koju predstavlja prosječna plata u javnom sektoru za prethodnu godinu. S obzirom da su koeficijenti stalni, svake godine se vrši usklađivanje osnovice, odnosno prosječne plate u javnom sektoru i na taj način djelomično se usklađuju plate poslanika sa platama u javnom sektoru. Eventualnim usvajanjem novog zakona o jedinstvenom obračunu plata ukinula bi se i ova poveznica, jer bi osnovica za obračun plate bila prosječna plata u ekonomiji, a ne u javnom sektoru.

Transparentnost i kredibilnost modela

Transparentnost ovog modela svodi se na ustavnu odredbu kojom se garantuje javnost sjednica Parlamenta. Međutim, s obzirom da se plate poslanika ne određuju zakonskim aktom, već internim pravilnikom Parlamenta, njegova transparentnost i kredibilnost značajno su umanjene. Eventualnim usvajanjem zakona o jedinstvenom obračunu plata transparentnost modela bi se osnažila, jer bi bilo kakva izmjena i dopuna zahtijevala javne rasprave i evaluacije i time uključila širu javnost.

Podaci o plati parlamentarnih predstavnika kao i svim drugim naknadama i primanjima vezanim za rad u Parlamentu Latvije dostupni su na zvaničnoj internet prezentaciji Parlamenta Latvije (www.saeima.lv), kroz Poslovnik o radu, postavljen u elektronskoj formi.

Visina plate

Prelaznim odredbama Poslovnika o radu, koje je krajem 2008. godine usvojio Parlament Latvije, utvrđene su mjere štednje i umanjena primanja poslanika. Prelaznim odredbama je utvrđeno da osnovica za obračun plata poslanika, za 2009. godinu, neće biti prosječna plata u javnom sektoru iz 2008. godine, već prosječna plata u javnom sektoru iz 2007. godine. Takođe, utvrđeno je da će se obračunski koeficijent od 3.2, prilikom obračuna plate, umanjiti za 20%.

Prema prelaznim odredbama, mjesečna bruto plata poslanika u Latviji, u 2009. godini, iznosila je 2.173 EUR (po kursu 1 EUR = 0.703 LVL, Izvor: Centralna banka Latvije (<http://www.bank.lv>) i veća je za 2.6 puta od prosječne bruto plate u Latviji za 2009. godinu koja je iznosila 828 EUR, a od prosječne bruto plate u javnom sektoru koja je iznosila 885 EUR za 2.46 puta.

Predsjednik Parlamenta prima bruto platu poslanika koja se onda uvećava za koeficijent 2 i za 2009. godinu iznosila je 3.531 EUR i veća je za 39% od bruto plate poslanika. Uvećanja u odnosu na platu poslanika su takođe predviđena za potpredsjednike Parlamenta (+13.5%) i tako redom za sve poslanike koji obavljaju funkcije za koje je predviđen dodatni koeficijent. Plata Predsjednika parlamenta veća je od prosječne plate u ekonomiji za 4.2 puta, a plata potpredsjednika za 3 puta.

Nagrađivanje prema rezultatima rada

U Parlamentu Latvije nisu predviđeni instrumenti finansijskog nagrađivanja poslanika u odnosu na rezultate rada na direktan način. Indirektno, predviđene su mjere kažnjavanja poslanika za neprisustvovanje sjednicama Parlamenta u visini 20% plate za svako neprisustvovanje. Na svakoj sjednici tri puta se vrši provjera prisustva poslanika i samo poslanici koji se prijave sva tri puta ostvaruju pravo na punu platu.

8.6. Evropski parlament

Procedura

U julu 2009. godine došlo je do velike promjene u sistemu utvrđivanja plata izabраниh predstavnika u Evropskom parlamentu koji broji 736 članova iz 27 zemalja članica Evropske unije. Do ovog datuma, plate evropskih parlamentaraca su utvrđivane na osnovu visine plata poslanika u nacionalnim parlamentima, gdje je plata evropskog parlamentarca bila jednaka plati poslanika u nacionalnom parlamentu zemlje iz koje on dolazi. Ove plate su takođe isplaćivane iz budžeta nacionalnih parlamenata te su oporezovane u skladu sa nacionalnim poreskim odredbama. Rezultat ovog sistema je bila velika razlika između plata evropskih parlamentaraca iz različitih zemalja, pa je tako italijanski poslanik u Evropskom parlamentu imao mjesečna primanja od preko 11.700 EUR a bugarski poslanik u istom parlamentu manje od 1.000 EUR.

Zbog ovog razloga, u novom statutu Evropskog parlamenta koji je stupio na snagu nakon evropskih izbora u 2009. godini predviđen potuno novi princip utvrđivanja plata. Prema ovom principu izjednačene su plate svih evropskih parlamentaraca i utvrđene na nivou od 38,5% plate koju ostvaruje sudija u Evropskom sudu pravde. Plate evropskih parlamentaraca se prema novom rješenju isplaćuju iz budžeta Evropskog parlamenta te su predmet oporezivanja na nivou EU, dok su zemlje članice zadržale pravo da dodatno oporezuju ovaj dohodak. Zemlje članice su takođe zadržale pravo da u toku prelaznog perioda, u trajanju od dva izborna mandata (2 x 5 godina), dodatno plaćaju svoje predstavnike u Evropskom parlamentu.

Nepriistrasnost modela

Nepriistrasnog ovog modela uspostavljena je odredbom statuta Evropskog parlamenta kojom se visina plate poslanika u Evropskom parlamentu veže za procenat plate sudije u Evropskom sudu pravde. Na ovaj način uspostavljen je automatski model utvrđivanja visine plate na bazi eksterno određene veličine, čime je uklonjena mogućnost diskrecionog odlučivanja evropskih parlamentaraca o visini plate, bez prethodne izmjene statuta.

Usklađenost sa politikom plata u javnom sektoru

Uspostavom direktne veze između visine plata poslanika u Evropskom parlamentu i visine plata sudija u Evropskom sudu pravde, uspostavljena je usklađenost sa politikom plata u institucijama Evropske unije. Plate sudija Evropskog suda pravde i članova Evropske komisije regulisane su odlukom Evropskog savjeta, čime je uokvirena politika plata ovih evropskih institucija.

Transparentnost i kredibilnost modela

Transparentnost ovog modela je visoka zbog toga što je definisana jasna referentna osnovica na osnovu koje se izračunava plata poslanika te zbog toga što je ova odredba unesena u sam statut Evropskog parlamenta.

Na ovaj način ojačana je i kredibilnost modela, jer je uspostavljen jasan matematički mehanizam obračuna visine plate te je isključena mogućnost diskrecionih ad hoc promjena, bez prethodne izmjene statuta Evropskog parlamenta.

Visina plate

U skladu sa članom 10. Statuta Evropskog parlamenta od 28.09.2005. godine, mjesečna bruto plata poslanika u Evropskom parlamentu utvrđena je na nivou od 38,5% plate sudije u Evropskom sudu pravde. U skladu sa ovom odredbom, mjesečna bruto plata evropskog poslanika u 2009. godini je iznosila 7.665 EUR.

Ako tu platu uporedimo sa prosječnom mjesečnom bruto platom iz 2009. godine za 27 članica Evropske unije (oko 2.900 EUR), onda dobijemo iznos od 2,6 prosječnih plata.⁶

Nagrađivanje prema rezultatima rada

U Evropskom parlamentu nisu predviđeni instrumenti finansijskog nagrađivanja parlamentaraca u odnosu na rezultate rada.

⁶ Podaci i kalkulacije o platama su bazirani na podacima koji su preuzeti sa sajta Evropskog parlamenta (www.europarl.europa.eu) i Eurostata.

9. Osnovni nalazi

U procesu odlučivanja o visini plata poslanika i delegata u PSBiH, NSRS i VNRS ključnu ulogu imaju administrativne komisije koje utvrđuju visinu plata putem donošenja odgovarajućih odluka. S obzirom da članove administrativnih komisija čine sami poslanici i delegati, može se reći **da ovakav model utvrđivanja visine plata ima nizak nivo nepristrasnosti**, tj. nezavisnosti od diskrecije samih poslanika i delegata. Iako se praksa u kojoj parlamentarci sami glasaju o svojim platama može naći i u nekim parlamentima drugih zemalja, u takvim slučajevima ovi modeli uglavnom imaju ugrađene mehanizme koji umanjuju latentni problem sukoba interesa.⁷ Za model PFBiH se može reći da ima viši nivo nepristrasnosti, a manje značajnu ulogu administrativnih komisija, jer se osnovica za obračun plate poslanika i delegata utvrđuje odlukom Vlade FBiH a sami koeficijenti su definisani zakonom.

Postojeći modeli u u PSBiH, NSRS i VNRS takođe nemaju ugrađene adekvatne mehanizme koji bi osigurali usklađenost kretanja plata poslanika i delegata sa kretanjem plata u javnom sektoru. U PFBiH uslovi za ovu usaglašenost su djelimično obezbijeđeni činjenicom da Vlada FBiH utvrđuje osnovicu za obračun plata dok poslanici i delegati u Parlamentu Federacije nisu u mogućnosti da na ad hoc osnovi utiču na vrijednost koeficijenata. Međutim, istorijski posmatrano u sva tri parlamenta, odnos visine plate poslanika i delegata i visine prosječne plate u javnom sektoru se drastično mijenjao, što potvrđuje tezu o njihovoj slaboj usaglašenosti, posebno u periodu prije nastupanja ekonomske krize. Određeni nivo usklađenosti po pitanju dinamike smanjenja plata u 2009. i 2010. godini se ostvarivao indirektno, uglavnom nakon preporuka izvršnih vlasti. Međutim, postojanje dugoročne koordinisanosti kretanja plata poslanika i delegata sa javnim sektorom je od posebne važnosti zbog snažnog uticaja koji promjene visine plata domaćih poslanika i delegata imaju na širu javnost. Postojanje čvrste koordinacije po ovom pitanju pojačalo bi efektivnost vladinih politika po pitanju plata u cjelokupnom javnom sektoru, posebno kada se radi o dugoročnijim politikama ili eventualnim smanjenjima kakva su zabilježena u skorašnjem periodu.⁸

⁷ Takvi mehanizmi uključuju javno glasanje o platama na sjednicama parlamenata, uspostavljanje nezavisnih tijela koja kreiraju preporuke o visine plate, te unošenje jasnih zakonskih odredbi i kriterijuma koji usmjeravaju ili ograničavaju konačnu odluku.

⁸ Neki od mehanizma koji su upotrebljeni u stranim parlamentima u cilju osiguranja postojanja ove koordinacije jesu sljedeći: 1) uspostavljanje nezavisnih komisija za izradu preporuka, 2) propisivanje jasnih kriterija kojima ove komisije treba da se vode, 3) direktno vezanje visine plate parlamentaraca za osnovicu u javnom sektoru ili platu neke druge javne funkcije, 4) vezanje kretanja plate parlamentaraca za neki statistički pokazatelj.

Procedure utvrđivanja plata u sva tri parlamenta nisu dovoljno transparentne. Samo u Federaciji Bosne i Hercegovine pitanje plata poslanika i delegata je regulisano zakonom, ali i u ovom slučaju odluku o visini osnovice za obračun plata donosi Administrativna komisija. Relevantne odluke administrativnih komisija u sva tri parlamenta se ne objavljuju u službenim glasnicima, a iste se ne mogu pronaći ni na zvaničnim internet prezentacijama PFBiH i NSRS (kao ni VNRS), kao ni podaci o platama pojedinačnih poslanika i delegata, što nije u skladu sa praksom u evropskim parlamentima obrađenim u ovom Izvještaju.

Plate u domaćim parlamentima u 2009. godini su bile u višem relativnom odnosu sa prosječnom platom u zemlji/entitetu, nego što je to slučaj u posmatranim evropskim zemljama. Polazeći od osnovne pretpostavke da visina plata poslanika i delegata treba biti u određenom skladu sa životnim standardom građana, urađeno je poređenje visine plata poslanika i delegata u domaćim parlamentima sa visinom prosječne plate u zemlji ili entitetu. Ovim poređenjem ustanovljeno je da je plata poslanika i delegata u PSBiH u 2008. godini bila za 2,8 puta veća od prosječne plate u Bosni i Hercegovini, a da se isti odnos popeo na 5,6 u 2009. godini. U Federaciji Bosne i Hercegovine ovaj odnos se kretao od 2 u 2008. godini do 3,2 u 2009. godini, a u Republici Srpskoj od 5,1 u 2008. godini do 3,7 u 2010. godini. Može se reći da postojeći odnosi značajno prevazilaze iste odnose u posmatranim evropskim zemljama, uključujući i Evropski parlament, koji su u 2009. godini iznosili 1,6 u Norveškoj, 1,7 u Belgiji, 2,2 u Njemačkoj, 2,3 u Latviji, 2,6 u Evropskom parlamentu i 2,7 u Sloveniji. Ako posmatramo susjedne zemlje, isti odnos je u 2009. godini u Srbiji iznosio 2,3, a u Hrvatskoj 2,9. 9 Prema tome, možemo primjetiti da ni u jednoj od stranih evropskih zemalja iz ovog uzorka plata parlamentarca nije prelazila iznos od 3 prosječne plate u zemlji.

Pored toga, **poslanici i delegati u PSBiH i PFBiH ostvarivali su pravo na mjesečni paušal, koji je u 2009. godini iznosio preko 700 KM** i nije bio vezan za jasno definisanu aktivnost ili trošak, čime su dodatno uvećana primanja poslanika i delegata u ovim parlamentima. **Poslanici i delegati iz istih parlamenata su ostvarivali i pravo na naknadu za rad u komisijama i odborima**, iako su već ostvarivali platu za obavljanje poslaničke dužnosti.

9 Osnovna plata poslanika u Narodnoj skupštini Srbije je u 2009. godini iznosila oko 780 EUR (74.000 din.), a poslanik je dodatno ostvarivao i pravo na paušal u vrijednosti od 30% osnovne plate. Osnovna plata poslanika u Hrvatskom saboru je iznosila oko 2.050 EUR (15.000 kuna), uz pravo na paušal od 230 EUR (1.700 kuna). Prosječna neto plata u 2009. godini u Srbiji je iznosila 338 EUR, a u Hrvatskoj 719 EUR.

Predsjednici klubova u sva tri parlamenta (i zamjenici predsjednika klubova u NSRS i VNRS) su ostvarivali pravo na dodatno uvećanje koeficijenata, čime se doprinijelo stvaranju velikog broja poslanika i delegata koja ostvaruju dodatna uvećanja plate. Ova uvećanja plata predsjednicima klubova su postojala i pored činjenice da se u budžetima oba entiteta i Budžetu institucija BiH svake godine obezbjeđuju značajna sredstva za finansiranje rada klubova iz kojih bi se navedena uvećanja plata mogla finansirati (u skladu sa odlukama pojedinačnih klubova).

Prema važećim odredbama u sva tri parlamenta, poslanici i delegati imaju opciju izbora između „profesionalnog“ i „neprofesionalnog“ statusa, zavisno od toga da li su zasnovali radni odnos u parlamentu ili ne. U slučaju zasnivanja radnog odnosa u sva tri parlamenta, poslanik ili delegat ostvaruje pravo na platu, a u slučaju da nije zasnovao radni odnos poslanik u NSRS i VNRS ostvaruje pravo na paušal u vrijednosti od 70% plate, dok poslanici i delegati u PSBiH i PFBiH ostvaruju pravo na razliku u plati između plate „profesionalaca“ i plate koje ostvaruju po osnovu svog zaposlenja izvan parlamenta.

Iz navedenih nalaza, evidentno je da status poslanika određuje visinu njihovih primanja što je u koliziji sa principom da jednak posao i jednake obaveze trebaju biti jednako plaćeni. Ovo je naročito bitno u svjetlu činjenice da je svaki poslanik, bez obzira na status, dužan obaljati svoju dužnost u skladu sa Ustavom i Pravilnikom o radu Parlamentata. S obzirom da ovi dokumenti ne razrađuju razlike između profesionalnih i neprofesionalnih poslanika u smislu njihovih obaveza i prava, s pravom se može zaključiti da ovakav pristup doprinosi nepovoljnijem položaju poslanika koji nisu u radnom odnosu u Parlamentima. **Ovakav model dvostrukog statusa parlamentaraca, u smislu različitih prava koje parlamentarci ostvaruju zavisno od radnog statusa, ne postoji u evropskim zemljama obrađenim u ovom Izvještaju.**

U PSBiH, NSRS i VNRS nisu predviđene nikakve mjere sankcije za poslanike i delegate za neizvršavanje obaveza u obavljanju poslaničke funkcije, dok je u Predstavničkom domu PFBiH Poslovnikom predviđena mogućnost finansijske sankcije za neopravdano izostajanje sa zasjedanja doma ili radnog tijela, ali nije poznato da su se ovakve sankcije primjenjivale. Primjeri parlamenata evropskih zemalja sa utvrđenim odredbama u ovom smislu su parlamenti Slovenije i Latvije, koji su poslovnica predvidjeli finansijske penale u određenoj visini plate za poslanike koji neopravdano izostanu sa zasjedanja parlemenata ili radnih tijela.

10. Zajedničke preporuke i obrazloženja

I **Plate i naknade poslanika i delegata zakonski regulisati uključivanjem ovog pitanja u zakone koji regulišu plate u institucijama vlasti entiteta i BiH**

Ovo rješenje bi na sistemski način uredilo pitanje utvrđivanja plata poslanika i delegata i otklonilo osnovne nedostatke postojećih modela. Kao što je rečeno, jedino u Federaciji Bosne i Hercegovine ovo pitanje je trenutno regulisano zakonom, ali se ovdje radi o odvojenom zakonu koji se odnosi samo na plate poslanika i delegata, članova vlade, savjetnika, predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, dok su plate državnih službenika regulisane odvojenim zakonom. Pored toga, prema važećim odredbama, odluku o visini osnovice za obračun plata poslanika i delegata donosi Administrativna komisija PFBiH pa tako nije otklonjen postojeći problem sukoba interesa. Dobru priliku za rješavanje ovog pitanje predstavlja zahtjev MMF-a da se oblast primanja budžetskih korisnika u Federaciji Bosne i Hercegovine legislativno uredi, zbog čega je u proceduru ušao prijedlog novog zakona koji ima za cilj da objedini pitanje utvrđivanja plata u Federalnim institucijama vlasti. Treba napomenuti da je u 2008. godini i u PSBiH u proceduru usvajanja bio upućen Prijedlog Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine koji je obuhvatao i plate i naknade poslanika i delegata PSBiH, ali je na kraju usvojena verzija Zakona koja nije uključivala plate poslanika i delegata.

Regulisanje plata poslanika i delegata, kroz sveobuhvatne zakone koji regulišu plate svih zaposlenih u institucijama vlasti, ima sljedeće prednosti:

- Ispravlja se dosadašnji problem nedovoljne nepristrasnosti modela koji se ogledao u diskrecionom odlučivanju administrativnih komisija o visini plate. Administrativne komisije više ne bi donosile odluke o iznosima koeficijenata ili vrijednosti osnovice.

- Obezbjeđuje se potpuna usklađenost kretanja plata poslanika i delegata sa platama u javnom sektoru kroz vezanje svih koeficijenata za jedinstvenu osnovicu. Usklađivanje i dobra koordinacija plata svih korisnika jednog budžeta je od ogromne važnosti za održivost fiskalnog sistema i vođenje efikasne politike plata u javnom sektoru. Iz primjera drugih zemalja mogu se vidjeti različiti modeli kojima se obezbjeđuje postojanje ove usklađenosti.

- Povećavaju se transparentnost i kredibilnost modela zbog obavezne zakonske procedure koja uključuje i raspravu u samom parlamentu prilikom svake izmjene zakona te objavu samih zakona u službenim glasnicima.

II Utvrditi visinu plata poslanika i delegata u iznosu ne većem od tri prosječne plate u entitetu/zemlji

Ova preporuka se bazira na pretpostavci da visina plata poslanika i delegata treba da bude u određenom skladu sa životnim standardom građana koji se može aproksimirati kroz visinu prosječne plate u zemlji ¹⁰. Pregledom podataka za 7 evropskih zemalja, utvrđeno je da je jedna plata nacionalnog poslanika sadržavala od 1,6 (Norveška) do maksimalno 2,9 prosječnih plata u zemlji (Hrvatska), dok je plata poslanika u Evropskom parlamentu iznosila 2,6 prosječnih plata u Evropskoj uniji. Na osnovu ovih podataka, utvrđena je preporuka da plate poslanika i delegata u domaćim parlamentima ne bi trebale preći maksimalan iznos od 3 prosječne plate, jer taj odnos predstavlja gornju granicu zabilježenu u posmatranim zemljama. Prema tome, ova preporuka ostavlja prostor donosiocima odluka da utvrde konačne iznose plata u okviru navedenog raspona.

Koeficijent za obračun osnovne plate poslanika ili delegata u skladu sa ovim rješenjem bi se obračunao na taj način što bi se iznos prosječne plate ¹¹ pomnožio sa 3 (u slučaju da se plata poslanika i delegata utvrđuje na nivou od tri prosječne plate), nakon čega bi se dobijeni iznos podijelio sa osnovicom za obračun plate.

Ovdje je važno napomenuti da bi se, u slučaju u kojem bi se osnovna plata poslanika i delegata svela na 3 prosječne plate, ukupna plata poslanika ili delegata ipak zadržala iznad 3 prosječne plate iz dva razloga: 1) osnovna plata poslanika i delegata se dodatno uvećava za 0,5% za svaku godinu minulog radnog staža, 2) osnovna plata poslanika i delegata koji obavljaju određene dužnosti u parlamentu (predsjednici i zamjenici predsjednika parlamenata, predsjednici komisija, odbora i poslaničkih klubova) dodatno se uvećava za određeni procenat. Zbog ovog razloga ograničavanje osnovne plate poslanika i delegata na iznos ne veći od tri prosječne plate predstavlja ne previše strog, tj. minimalan uslov za zadovoljavanje kriterijuma adekvatnosti visine plate.

¹⁰ Više o izboru i značaju prosječne plate u zemlji kao uporedivog parametra može se naći u objašnjenju kriterijuma adekvatnosti plate u poglavlju broj 2.1.

¹¹ Za Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine referentna prosječna plata bila bi prosječna plata za Bosnu i Hercegovinu koju objavljuje Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, za Parlament Federacije Bosne i Hercegovine referentna plata bila bi prosječna plata u Federaciji Bosne i Hercegovine, koju objavljuje Federalni zavod za statistiku, a za NSRS prosječna plata u Republici Srpskoj, koju objavljuje Republički zavod za statistiku Republike Srpske.

III Ukinuti surogate plate - mjesečni paušal (PSBiH i PFBiH) i naknade za rad u komisijama i odborima

Mjesečni paušal koji se isplaćuje poslanicima i delegatima u PSBiH i PFBiH je u 2009. godini iznosio preko 700 KM i nije bio uslovljen vršenjem određene aktivnosti ili pravdanjem mjerljivog troška. S obzirom da ovaj paušal praktično predstavlja dodatno uvećanje primanja poslanika i delegata, a polazeći od principa da sve isplate koje imaju karakter plate trebaju biti objedinjene u samoj plati, preporučuje se ukidanje ovog paušala. Na istom principu se bazira i preporuka o ukidanju naknade za rad u komisijama i odborima, jer ovaj rad predstavlja sastavni dio poslaničkih i delegatskih aktivnosti za koje isti primaju platu.

IV Ukinuti uvećanja plata za predsjednike i zamjenike klubova

S obzirom da su u budžetima oba entiteta i Budžetu institucija BiH predviđena adekvatna sredstva za finansiranje rada klubova, postavlja se upitnim opravdanost dodatnog uvećanja plate za predsjednike ovih klubova (i potpredsjednike u NSRS). Prema tome, polazeći od principa da bi političkim strankama trebalo biti prepušteno da same pronađu adekvatne instrumente stimulacije lidera svojih klubova, preporučuje se ukidanje predmetnih uvećanja plate. Na ovaj način bi se i donekle redukovao veliki broj lica koja ostvaruju dodatna uvećanja osnovne plate.

V Izjednačiti primanja „profesionalnih“ i „neprofesionalnih“ poslanika

Prvi cilj ove preporuke je da se profesionalnim i poslanicima koji nisu u radnom odnosu u parlamentima izjednače primanja, jer bi se time ispunio princip jednak posao i jednake obaveze za jednaku nadoknadu. Svi poslanici, bez obzira na to da li su zasnovali radni odnos u parlamentima ili ne, imaju iste obaveze u okviru tih parlamenata i shodno tome nema razloga da primaju umanjena primanja ili da im se isplaćuje razlika do plate koju bi imali kao profesionalni poslanici. Drugi cilj koji bi se time postigao bilo bi lakše planiranje stavki budžeta koje se odnose na troškove parlamenata, konkretno - primanja poslanika. U preporučenom slučaju, lakše je projektovati troškove kada svi poslanici imaju jednake plate i naknade, nego u slučaju kada ta primanja zavise od slučaja do slučaja, odnosno kada primanja zavise od odluke svakog od poslanika da li želi da se profesionalizuje ili ne, naročito ako svoj status može mijenjati u toku četvorogodišnjeg mandata.

VI Uvesti finansijski penal za neopravdano izostajanje sa sjednica parlamenata ili radnih tijela

U skladu sa primjerima Parlamenta Slovenije i Parlamenta Latvije, ova preporuka ima za cilj da destimuliše neodgovoran odnos poslanika i delegata prema obavljanju poslaničkih i delegatskih dužnosti i da osigura redovno prisustvo poslanika i delegata na sjednicama parlamenata i radnih tijela. Preporuka ide u pravcu uvođenja finansijskog penala u visini od 20% osnovne plate za poslanike i delegate koji izostanu sa sjednice bez validnog obrazloženja.

VII Na zvaničnim internet prezentacijama parlamenata postaviti sve relevantne informacije koje se tiču primanja poslanika i delegata

Sa izuzetkom PSBiH, domaći parlamenti na svojim zvaničnim internet prezentacijama nemaju postavljene lako dostupne informacije o aktima koji regulišu pitanje utvrđivanja plata i nakanda poslanika i delegata niti informacije o visini ovih primanja. Ova praksa je u suprotnosti sa pristupom koji se primjenjuje u evropskim zemljama analiziranim u ovom Izvještaju pa se može reći da je javno prikazivanje ovih informacija na zvaničnim internet prezentacijama parlamenata postao standard transparentosti po ovom pitanju.

10.1. Preporuke za Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine

I Pitanje plata poslanika i delegata u PSBiH je potrebno sistemski urediti kroz njihovo uvođenje u postojeći Zakon o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine.

(„Službeni list Bosne i Hercegovine“, broj 50/08 i 35/09, u daljem tekstu: Zakon). Ova preporuka zasnovana je na potrebi definisanja oblasti raspodjele plata i naknada zaposlenih na nivou institucija vlasti u Bosni i Hercegovini, na jedinstven i jednak način. Iako su plate i naknade zaposlenih u većini institucija vlasti u Bosni i Hercegovini definisane Zakonom o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2008. godine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je izuzeta iz ovog Zakona te je na taj način zadržala samostalnost u odlučivanju o politici plata i naknada poslanika i delegata. Na osnovu toga, značajno je umanjena nepristrasnost modela, njegova transparentnost i usklađenost sa opštom politikom plata u javnom sektoru. S druge strane, iskustva zemalja u tranziciji koje su provele reforme plata (Republika Slovenija), kao i iskustva zemalja sa stabilnim ekonomijama i sistemom javne uprave sa dugogodišnjom

tradicijom, govore u prilog tome da plate svih zaposlenih u javnoj upravi treba riješiti na jednak i jedinstven način, uključujući i izabrana lica u organima vlasti, u ovom slučaju, poslanike i delegate u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Uvođenjem plata i naknada poslanika i delegata PSBiH u postojeći Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH omogućilo bi se to da i osnovica i koeficijenti za obračun plata budu određeni Zakonom, a ne internom odlukom Administrativne komisije PSBiH, kao što je to sada slučaj. Time bi se osigurala nepristrasnost, transparentnost i kredibilnost modela za utvrđivanje plata te usklađenost sa politikom plata u javnoj upravi.

II Osigurati adekvatnost visine plate kroz usklađivanje nivoa plata poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH sa visinom prosječne plate u BiH u maksimalnom odnosu 3:1

Ishodište ove preporuke leži u potrebi da poslanici i delegati podignu nivo odgovornosti prema glasačima koji su im dali mandat. Pored toga, ova je preporuka zasnovana i na rezultatima analize usklađenosti plata parlamentarnih predstavnika u drugim evropskim zemljama. Rezultati analize govore o tome da je osnovna plata parlamentarnih zastupnika u Evropskom parlamentu, Norveškoj, Belgiji, Njemačkoj, Latviji, Sloveniji, Srbiji i Hrvatskoj znatno ispod plate poslanika i delegata u PSBiH, posmatrajući odnos njihove plate sa iznosom prosječne plate u zemlji. Iskustva drugih zemalja, o čemu je više riječi bilo u opštim nalazima i preporukama, ukazuju na potrebu da se nivo plata poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH uskladi sa visinom prosječne plate u BiH u odnosu ne većem od 3:1. Ovo usklađivanje potrebno je izvršiti na osnovu podataka Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine o visini prosječne plate u Bosni i Hercegovini (prosječna neto plata u BiH za 2009. godinu je iznosila 798 KM), što znači da bi osnovnu platu poslanika i delegata u PSBiH trebalo svesti na maksimalnih 2.396 KM sa sadašnjih 4.184 KM, koliko iznosi osnovna plata bez minulog radnog staža. Procjena je da bi se na ovaj način samo po osnovu plata stvorile mogućnosti za uštedu od cca 2.500.000 KM na godišnjem nivou.

III Insistirati na transparentnosti modela kroz ukidanje „skrivenih“ oblika plate.

Poštovanje principa transparentnosti podrazumijeva primjenu modela u kojem sva primanja koja imaju karakter plate trebaju biti objedinjena u samoj plati. U tom smislu je i preporuka da se kategorija mjesečnog paušala za obavljanje poslaničke i delegatske dužnosti izuzme iz dalje primjene.

Kategorije naknada za topli obrok, prevoz, godišnji odmor, rad za neradne dane i u vrijeme državnih praznika trebaju biti određene na osnovu Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, a ne internom Odlukom Zajedničke administrativne komisije.

IV Izjednačiti primanja „profesionalnih“ i „neprofesionalnih“ poslanika

Imajući u vidu činjenicu da poslanici i delegati u oba doma Parlamentarne skupštine BiH, bez obzira na to da gdje su zasnovali svoj radni odnos, imaju iste obaveze i dužnosti u okviru Parlamentarne skupštine, preporuka je da, shodno tome, trebaju da imaju i ista primanja. Izjednačavanjem primanja „profesionalnih“ i „neprofesionalnih“ poslanika i delegata bi se osiguralo poštovanje temeljnog principa koji glasi „jednak posao i jednake obaveze za jednaku nadoknadu“.

V Uvesti kaznene odredbe u vidu finansijskih penala i sankcija za poslanike i delegate koji odsustvuju sa sjednica Predstavničkog doma i Doma naroda bez validnog opravdanja, što podrazumijeva definisanje novih odredbi i internih procedura u radu Parlamentarne skupštine BiH, jer u važećim propisima nisu predviđene sankcije za neizvršavanje poslaničkih i delegatskih dužnosti.

10.2. Preporuke za Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

I Pitanje plata poslanika i delegata u PFBiH potrebno je sistemski urediti kroz jedinstven Zakon o platama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine.

Ova preporuka zasnovana je na potrebi definisanja visine plata i naknada poslanika i delegata i zaposlenih na nivou institucija vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, na jedinstven i jednak način. Iako su plate i naknade zaposlenih u većini institucija vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine definisane postojećim Zakonom o platama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja institucija Federacije BiH i javnih preduzeća (Sl. glasnik br.12) iz 2009. godine, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine je izuzet iz ovog Zakona te je na taj način zadržao samostalnost u odlučivanju o politici plata i naknada poslanika i delegata. Na osnovu toga značajno je umanjena nepristrasnost modela, njegova transparentnost i usklađenost sa opštom politikom plata u javnom sektoru. S druge strane, iskustva zemalja u tranziciji koje su provele reforme plata kao i iskustva zemalja sa stabilnim ekonomijama i sistemom javne uprave sa dugogodišnjom tradicijom govore u prilog tome da plate svih zaposlenih u javnoj upravi treba riješiti na jednak i jedinstven način uključujući i izabrana lica u organima vlasti, u ovom slučaju, poslanike i delegate u oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Uvođenjem plata i naknada poslanika i delegata PFBiH u novi, jedinstven Zakon o platama i naknadama u organima vlasti FBiH omogućilo bi se da i osnovica i koeficijenti za obračun plata budu određeni Zakonom te da budu predmet pregovora Vlade i sindikata. Time bi se povećala i osigurala nepristrasnost, transparentnost i kredibilnost modela za utvrđivanje plata te usklađenost sa politikom plata u javnoj upravi.

II Osigurati adekvatnost visine plate kroz usklađivanje nivoa plata poslanika i delegata u Parlamentu Federacije BiH sa visinom prosječne plate u Federaciji BiH u maksimalnom omjeru 3:1

Ova preporuka bazirana je na rezultatima analize usklađenosti plata parlamentarnih predstavnika u drugim evropskim zemljama. Rezultati analize govore o tome da je osnovna plata parlamentarnih zastupnika prosječnih plata u Evropskom parlamentu, Norveškoj, Belgiji, Njemačkoj, Latviji, Sloveniji Srbiji

i Hrvatskoj znatno ispod uporedivog omjera plate i prosječne plate u zemlji poslanika i delegata u PFBiH. Iskustva drugih zemalja, o čemu je više riječi bilo u opštim nalazima i preporukama, ukazuju na potrebu da se nivo plata poslanika i delegata u Parlamentu Federacije BiH uskladi sa visinom prosječne plate u BiH u maksimalnom omjeru 3:1. Ovo usklađivanje potrebno je izvršiti na osnovu podataka Federalnog zavoda za statistiku o visini prosječne plate u Federaciji BiH (prosječna neto plata u FBiH za 2009. godinu je iznosila 792 KM), što znači da bi osnovnu platu poslanika i delegata u PFBiH trebalo svesti na 2.376 KM sa sadašnjih 2.660 KM, koliko iznosi osnovna plata bez minulog radnog staža.

III Insistirati na transparentnosti modela kroz ukidanje „skrivenih“ oblika plate.

Poštovanje principa transparentnosti podrazumijeva primjenu modela u kojem sva primanja koja imaju karakter plate trebaju biti objedinjena u samoj plati. U tom smislu je i preporuka da se kategorija mjesečnog paušala za obavljanje poslaničke i delegatske dužnosti uključi u osnovnu platu i izuzme iz dalje primjene.

Kategorije naknada za topli obrok, prevoz, godišnji odmor, rad za neradne dane i u vrijeme državnih praznika trebaju biti određene na osnovu Zakona o platama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine.

IV Izjednačiti primanja profesionalnih i neprofesionalnih poslanika

Izjednačiti primanja profesionalnih i neprofesionalnih poslanika i delegata, jer bi se time ispunio princip jednak posao i jednake obaveze za jednaku nadoknadu. Svi poslanici, bez obzira na to da li su zasnovali radni odnos u PFBiH ili ne, imaju iste obaveze u okviru PFBiH i shodno tome trebaju da primaju ista primanja koja bi imali kao profesionalni poslanici.

V Uvesti kaznene odredbe u vidu finansijskih sankcija u vrijednosti od 20% osnovne plate za poslanike i delegate koji ne prisustvuju sjednicama Predstavničkog doma i Doma naroda bez validnog opravdanja.

Ova preporuka podrazumijeva definisanje novih odredbi i internih procedura u Poslovnici o radu domova Parlamenta Federacije BiH, jer u važećim Poslovnici sankcije za neizvršavanje poslaničkih i delegatskih dužnosti nisu predviđene ili nisu jasno definisane. Ova preporuka podrazumijeva izbjegavanje

definisanja ovih sankcija kroz interne odluke, jer bi se kroz njihovo razrađivanje dodatno učvrstio princip transparentnosti i kredibilitnosti.

Ukoliko bi se uvažile sve preporuke, na bazi preračuna prosječnih primanja poslanika sa desetogodišnjim radnim stažom, godišnja ušteda za budžet Federacije BiH bi iznosila oko 1.400.000 KM.

10.3. Preporuke za Narodnu skupštinu Republike Srpske i Vijeće naroda Republike Srpske

I Plate narodnih poslanika zakonski regulisati proširenjem postojećeg Zakona o platama u organima uprave Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/07 i 116/09, u daljem tekstu: Zakon). Ova preporuka ide u pravcu objedinjavanja zakonske regulative koja se odnosi na politiku plata institucija vlasti u Republici Srpskoj ¹². Postojeći Zakon je utvrdio plate državnih službenika i drugih lica u organima uprave u Republici Srpskoj te predstavlja najprikladniji osnov za regulisanje plata narodnih poslanika. Prema ovom Zakonu, osnovica za obračun plata je cijena rada kao izraz vrijednosti za najjednostavniji rad, a koja se utvrđuje godišnje na osnovu pregovora između Vlade i predstavnika granskih sindikata. Vrijednosti samih koeficijenata za pojedinačne platne razrede su definisane u Zakonu. Regulisanjem visine plata narodnih poslanika i delegata kroz isti Zakon postiglo bi se utvrđivanje platnih razreda za poslanike, delegate, predsjednike radnih tijela, predsjednika i potpredsjednike NSRS i VNRS. Na ovaj način postigla bi se potpuna usaglašenost plata poslanika i delegata sa politikom plata u javnom sektoru. Pored toga, jedinstveno zakonsko rješenje za institucije vlasti povećalo bi transparentnost modela i ojačalo povjerenje javnosti da su plate poslanika i delegata utvrđene na pravičan i dugoročno održiv način.

¹² Pored predloženog uključivanja plata narodnih poslanika u novi zakon, prirodan idući korak bi bilo uključivanje i plata članova Vlade Republike Srpske (premijera i ministara) u isti zakon, jer su njihove plate trenutno izostavljene iz Zakona o platama u organima uprave Republike Srpske, a utvrđuju se na bazi odluke Vlade Republike Srpske.

II Utvrditi visinu osnovne plate poslanika i delegata u iznosu koji ne prelazi tri prosječne neto plate u Republici Srpskoj, na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske. Na primjer, u trenutku pisanja ovog Izvještaja posljednji dostupni podaci o prosječnoj plati su iz januara 2010. godine, prema kojima je visina prosječne neto plate u Republici Srpskoj iznosila 778 KM. U skladu s tim, kada bi se osnovna plata poslanika i delegata utvrdila na gornjoj granici od tri prosječne plate, ista bi iznosila 2.334 KM (3 x 778 KM), što bi predstavljalo smanjenje od 344 KM u odnosu na platu iz 2010. godine koja iznosi 2.678 KM. Koeficijent za obračun plate poslanika i delegata koji bi se unio u Zakon izračunao bi se tako što bi se ova osnovna plata poslanika i delegata (2.334 KM) podijelila sa važećom osnovicom (cijenom rada). U prethodnom dijelu smo vidjeli da se maksimalni preporučeni odnos od tri prosječne plate prema jednoj poslaničkoj/delegatskoj utvrđen na osnovu maksimalnog zabilježenog odnosa između istih veličina u evropskim zemaljama koje su analizirane u ovom izvještaju. Prema tome, ova preporuka ostavlja prostor donosiocima odluka da utvrde konačne iznose plata u okviru navedenog raspona. Ovdje je važno naglasiti da bi, utvrđivanjem osnovne plate poslanika i delegata na nivou od tri prosječne plate, ukupna primanja po osnovu plate poslanika i delegata ipak iznosila preko tri prosječne plate zbog toga što se osnovna plata uvećava za 0,5% za svaku godinu radnog staža, kao i zbog toga što bi se osnovne plate značajnog broja poslanika i delegata dodatno uvećale na bazi vršenja određenih funkcija u NSRS i VNRS.

III U novom zakonu izbjeći utvrđivanje naknada koje imaju karakter surogata plate. Ova preporuka je u skladu sa principom da sva primanja koja imaju karakter plate trebaju biti objedinjena u samoj plati. Postojeći Zakon o platama u organima uprave Republike Srpske je odgovarajući u tom pogledu, jer je upravo stupanjem ovog Zakona na snagu došlo do ukidanja prakse posebnog iskazivanja različitih naknada, kao što su naknada za topli obrok, zimnicu, ogrjev i regres.

IV Ukinuti dodatna uvećanja koeficijenata za obračun plata za predsjednike i zamjenike predsjednika klubova. Rebalansom Budžeta Republike Srpske za 2009. godinu utvrđena su namjenska sredstva u iznosu od 1.200.000 KM za rad poslaničkih klubova, kao i 200.000 KM za rad delegatskih klubova u 2009. godini. S obzirom da se Budžetom Republike Srpske svake godine planiraju namjenska sredstva za finansiranje rada ovih klubova, utvrđena je preporuka da se dodatna uvećanja koeficijenata za obračun plata za

predsjednike i zamjenike predsjednika klubova ne predvide u novom modelu.

V Izjednačiti visinu primanja za sve poslanike i delegate bez obzira na njihov radno-pravni status. Implementacijom ove preporuke prestao bi da važi postojeći model prema kome poslanici i delegati u „profesionalnom“ statusu, koji podrazumijeva zasnivanje radnog odnosa sa NSRS ili VNRS, ¹³ ostvaruju veća primanja od poslanika i delegata koji nisu zasnovala radni odnos sa NSRS ili VNRS. Ova preporuka polazi od pretpostavke da poslanici i delegati koji imaju jednake obaveze trebaju da imaju i jednaka prava po osnovu izvršavanja tih obaveza bez obzira na formalni radni odnos. Postojeća praksa da prava na primanja narodnih poslanika i delegata zavise od njihovog radno-pravnog odnosa sa NSRS i VNRS nije zabilježena ni u jednoj evropskoj zemlji analiziranoj u ovom Izvještaju.

VI U novom zakonu utvrditi finansijski penal u vrijednosti od 20% osnovne plate za poslanika ili delegata koji nije prisustvovao sjednici NSRS, odnosno VNRS, bez validnog opravdanja. Ova preporuka podrazumijeva definisanje novih odredbi, jer u važećim propisima nisu predviđene sankcije za neizvršavanje poslaničkih dužnosti. Ove odredbe bi takođe trebale da definišu i način utvrđivanja prisustva poslanika i delegata na sjednicama kao i proceduru utvrđivanja validnosti opravdanja za izostanke.

VII Na zvaničnim internet prezentacijama NSRS i VNRS postaviti sve relevantne informacije koje se tiču primanja narodnih poslanika i delegata. Do zaključivanja ovog Izvještaja na zvaničnim internet prezentacijama NSRS (www.narodnaskupstinars.net) i VNRS (www.vijecenarodars.net) nisu bile dostupne informacije o visini plata poslanika i delegata niti relevantne odluke Administrativnih komisija.

Implementacija svih navedenih preporuka za Narodnu skupštinu Republike Srpske bi ostvarila budžetsku uštedu u iznosu od cca 300.000 KM u odnosu na budžet za 2010. godinu.

Dodatak:

Smjernice za izmjenu postojećeg pravnog okvira u skladu sa preporukama za sva tri izabrana parlamenta Bosne i Hercegovine

Preporuke za Parlamentarnu skupštinu BiH (vodič za izmjenu pravnog okvira)

Ustav BiH

1. Preduslov za sistemsko dugoročno rješenje pitanja plata poslanika i delegata je izmjena Ustava BiH usvajanjem amandmana na član IX stav 2. koji propisuje da *“Naknada za lica koja obavljaju funkcije u institucijama BiH ne može biti umanjena za vrijeme trajanja mandata nosioca funkcija”*.

Komentar: činjenica da je Amandman I na Ustav BiH u vezi sa statusom Brčko Distrikta usvojen skoro jednoglasno jeste ohrabrujući indikator da ovakav prijedlog ne predstavlja preveliku prepreku, ukoliko se ima na umu značaj određenog pitanja koje nadilazi razlike parlametaraca, odnosno političkih partija.

2. U Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH (Sl. glasnik 50/08, 35/09 i 75/09) uvrstiti odredbe koje regulišu pitanje iznosa plata, načina obračuna plata poslanika i delegata u PS BiH.

Komentar: trenutno, prava na platu i naknade regulisana su Odlukom Zajedničke komisije za administrativne poslove PSBiH od 08.04.2009 broj 03/5-50-1-17-15,5/08 te izmjenom i dopunom iste Odluke od 11.09.2009. godine. U navedenoj odluci, pitanje plata, visina plata, odnosno njihovog obračuna (koeficijenti) regulisano je primjenom koeficijenata koji su bili na snazi prije donošenja važećeg Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH. Dopuna Zakona o platama izvršila bi se uvrštenjem delegata i poslanika u Poglavlju I članu 8. Navedenom dopunom odredili bi se i koeficijenti za pozicije poslanika/delegata. U skladu sa preporukama ovoga rada o uspostavljanju plate poslanika/delegata u omjeru 3:1 u odnosu na prosječnu platu, okvirni koeficijenti bi se trebali kretati u rasponu 4,5 do 5,5. Dopunom Zakona o platama na predloženi način prestala bi potreba za Odlukom o platama Zajedničke administrativne komisije, jer bi plate i naknade izabranih lica bile regulisane na način identičan ostalim zaposlenima u institucijama BiH, tj. Zakonom o platama.

3. Iz Poslovnika o radu Predstavničkog doma član. 58 i iz Poslovnika o radu Doma naroda član 52., koji regulišu nadležnosti Zajedničke komisije za administrativne poslove, ukloniti odredbe koje daju nadležnost Komisiji da reguliše visinu plata poslanika i delegata u PSBiH.

Komentar: navedene odredbe, u sadašnjoj formi, predstavljaju osnov za postojanje trenutne situacije u kojoj su, na nivou BiH, zakonodavci jedina lica u državnim institucijama čija primanja nisu uređena zakonom, nego vlastitim podzakonskim aktom, što nesumnjivo pridonosi nejednakosti poslanika i delegata PSBiH u odnosu na ostala lica u institucijama BiH.

4. Poslovnik Predstavničkog doma PS BiH u Poglavlju II Odjeljak A, (Prava i dužnosti poslanika), i Poslovnik Doma naroda Poglavlje II (Prava i dužnosti delegata), modifikovati na način da se za sve delegate i poslanike predvide ista primanja, bez obzira da li svoj radni odnos ostvaruju u PSBiH ili ne.

Komentar: razlika u radnopravnom statusu poslanika i delegata koji imaju status zaposlenog i onih koji nemaju profesionalni status definisana je Poslovnici oba doma Parlamentarne Skupštine, preciznije članom 12. koji propisuje da poslanici/delegati koji imaju status stalno zaposlenog u Domu imaju pravo na platu i druge nadoknade, dok svi poslanici imaju pravo na mjesečni paušal te naknadu određenih materijalnih troškova. Nadalje, razlika u statusu poslanika/delegata koji nije u radnom odnosu u Parlamentarnoj skupštini detaljnije je razrađena Odlukom o platama Zajedničke komisije za administrativne poslove od 08.04.2009. koja „neprofesionalcima“ priznaje pravo na razliku plate, ukoliko mu je plata manja u matičnoj organizaciji u kojoj je stalno zaposlen (član 4. Odluke). U slučaju da se regulisanje pitanja plata poslanika/delegata, u skladu sa ovim preporukama, uvrsti u Zakon o platama u institucijama BiH, sadašnje rješenje je u suprotnosti sa osnovnim principima Zakona koji su definisani članom 3. Preciznije, po principu: „ista plata za isti ili sličan posao“. U skladu s ovim principom, zaposleni treba da primaju istu platu za iste ili slične poslove.

5. Izmjenama Poslovnika oba doma ukinuti pravo na poslanički paušal.

Komentar: pravo na paušal utvrđeno je članom 12 Poslovnika Doma naroda PS i članom 12. Poslovnika Predstavničkog doma PSBiH. Regulisanjem plata poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH putem Zakona o platama, postojanje paušala postaje nepotrebno, jer poslanici za obavljene dužnosti ostvaruju platu i postojanje posebne mjesečne naknade (paušala) za isti posao, odnosno za obavljanje poslaničke i delegatske dužnosti, gubi legitimitet.

6. Izmjenama odredbi člana 7. Poslovnika o radu Predstavničkog doma i člana 8. Poslovnika o radu Doma naroda preciznije definisati u kojim slučajevima je izostanak, uz obavještanje predsjedavajućeg, opravdan (bolest, službeno putovanje u inostranstvo i dr.). Poslovničkom odredbom potrebno je propisati i mogućnost “sankcije” za neopravdano izostajanje, kao i postupak kojim se izriče sankcija neodgovornom parlamentarcu.

Komentar: sjednice Zastupničkog doma održavaju se dva puta mjesečno, a sjednice Doma naroda jednom mjesečno (uz izuzetke) te je zaista pravo pitanje da li, kod ovakve „učestalosti“ zasjedanja oba doma PSBiH, poslanik/delegat može imati opravdan razlog za nedolazak na više sjednica. Takođe, postavlja se i pitanje lične odgovornosti zastupnika/delegata oba doma PSBiH prema svojim preuzetim obvezama i prema građanima koji su ih birali na izborima.

Preporuke za Parlament Federacije BiH (pregled izmjena neophodnih zakonskih i podzakonskih rješenja)

1. Izmjenama Zakona o pravima izabranih dužnosnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije BiH (Sl. novine FBiH 59/06, 23/08, 84/08 i 9/10) ukinuti poseban položaj izabranih dužnosnika za koje jedinstvenu osnovicu utvrđuju Administrativne komisije.

Komentar: Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravima izabranih, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije BiH (Sl. novine FBiH 84/08), kroz izmjenu člana 6. Zakona, utvrđeno je da osnovicu za izabrane dužnosnike donose nadležne Administrativne komisije. Nadležnost Administrativne komisije Predstavničkog doma za donošenje akata kojima se uređuju plate utvrđena je čl. 59 Poslovnika, dok je nadležnost Administrativne komisije Doma naroda po istom pitanju utvrđena čl. 57. Poslovnika. Navedena rješenja rezultiraju time da parlamentarci u Federaciji BiH sami sebi, kroz odluke Administrativnih komisija čiji su članovi, određuju osnovicu plate. Kako bi se poboljšala transparentnost i nepristrasnost navedenog modela odlučivanja, ovu materiju trebalo bi definisati na način sličan Zakonu o državnoj službi u Federaciji BiH, gdje je osnovica plate predmet pregovora Vlade i sindikata. Ovakva rješenja pridonijela bi transparentnosti po pitanju plata, jer sadašnja situacija, u kojoj navedene odluke donose Administrativne komisije koje su sastavljene od samih parlamentaraca, to ne obezbjeđuje.

2. Izmjenama odredbi čl. 16. Poslovnika o radu Predstavničkog doma i čl. 17. Doma naroda definisati da su pitanja plata, naknada materijalnih troškova i drugih naknada definisana isključivo Zakonom, umjesto sadašnje situacije da o tim pitanjima odlučuju Administrativne komisije (Poslovnik Predstavničkog doma) ili da su regulisana drugim propisima pored Zakona (Poslovnik Doma naroda).

Komentar: u navedenim odredbama precizno regulisati da se pitanja plata, naknada materijalnih troškova i drugih naknada za vršenje delegatske/poslaničke funkcije isplaćuju isključivo na osnovu zakona.

3. Izmjenama Zakona o pravima izabranih dužnosnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije BiH (Sl. novine FBiH 59/06, 23/08, 84/08 i 9/10) osigurati da svi poslanici/delegati ostvaruju jednaka primanja.

Komentar: Zakon o pravima izabраниh dužnosnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije BiH u članu 5. propisuje da izabrani dužnosnici koji nisu u radnom odnosu ostvaruju pravo na razliku plate do iznosa koji bi ostvarili na osnovu poslaničke/delegatske dužnosti, ako je plata koju ostvaruje po drugom osnovu manja.

Ovakva odredba ne omogućuje ostvarenje principa jednaka plata za isti posao, jer po pitanju prava i obaveza poslanika/delegata ne postoji razlika uslovljena njihovim radnopравnim statusom (da li su u radnom odnosu u Parlamentu ili ne) i zato treba osigurati da za ista prava i obaveze svi izabrani dužnosnici ostvaruju ista primanja. U provođenju ove odluke nije neophodno izjednačiti primanja po vrsti za poslanike/delegate u radnom odnosu i za one koji nisu u radnom odnosu, ali treba postići isti ili približan iznos primanja.

4. Izmjenama čl. 10. Zakona o pravima izabраниh dužnosnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti Federacije BiH (Sl. novine FBiH 59/06, 23/08, 84/08 i 9/10) ukinuti pravo na poslanički paušal kao stalno mjesečno primanje na ime materijalnih troškova.

Komentar: mjesečni paušal, kako je trenutno regulisan Zakonom, isplaćuje se za nedefinisane materijalne troškove "zavisno od angažovanja poslanika odnosno delegata", iako su parlamentarcima zakonom utvrđene raznolike naknade, npr.: naknada za troškove ishrane, naknada za odvojeni život od porodice, dnevnice i sl. Prirodu paušala trebalo bi suštinski redefinisati na način da, umjesto naknade za materijalne troškove (koji su regulisani zasebno) koja se isplaćuje svim poslanicima/delegatima, postane redovna mjesečna naknada izabranim dužnosnicima, ali koji nisu u radnom odnosu u Parlamentu FBiH.

U duhu prethodne preporuke trebalo bi osigurati da iznos paušala odgovara iznosu plate koja pripada izabranim dužnosnicima koji su zasnovali radni odnos u Parlamentu.

5. Ujednačiti Poslovnike oba doma u Poglavlju II “Ostvarivanje prava i dužnosti poslanika/delegata” na način da se u Poslovnik Doma naroda ugradi odredba koja postoji u Poslovniku Predstavničkog doma član 16 stav 2. o umanjenju plata i naknada u slučaju neopravdanog izostanka sa sjednica doma i radnih tijela.

Komentar: osim navedenog, u navedenom Poglavlju oba Poslovnika potrebno je detaljnije i preciznije definisati šta je neopravdani izostanak, kao i definisati procedure za sankcionisanje neodgovornog paralametarca npr.: ko je ovlašćen za pokretanje postupka, na koji način se postupak pokreće, ko donosi odluku o eventualnoj sankciji, koje sankcije mogu biti izrečene i sl.

Preporuke za Narodnu Skupštinu Republike Srpske (pregled izmjena neophodnih zakonskih i podzakonskih rješenja)

1. Donijeti Zakon kojim bi se definisala materija plata i naknada poslanika u Narodnoj Skupštini RS.

Komentar: sadašnja situacija, u kojoj su pitanja plata i naknada poslanika uređena odlukama Administrativne komisije, ne obezbjeđuje nepristrasnost kao ni transparentnost. Takva situacija bi se izbjegla ukoliko bi se navedena materija definisala Zakonom, umjesto internom odlukom radnog tijela NS RS.

2. Izmijeniti Poslovnik Narodne Skupštine u odredbi člana 110. stav 1. na način da se propiše da su novčana primanja i druga prava poslanika uređena isključivo Zakonom.

3. U Poslovniku Narodne Skupštine, u odredbi člana 53. u kojoj su navedene nadležnosti Administrativne komisije, izbrisati alineju 5 koja propisuje da Komisija donosi propise o naknadama i drugim primanjima narodnih poslanika.

Komentar: sadašnja odredba Poslovnika predstavlja pravni osnov za donošenje važeće Odluke o platama i naknadama izabраних lica u NS RS. Prihvatanjem preporuka o donošenju posebnog Zakona o platama i naknadama ovakva nadležnost Administrativne komisije postala bi suvišna.

4. Pitanje naknada poslanicima regulisati u budućem zakonskom tekstu na način približan regulisanju naknada u Zakonu o platama u organima uprave RS i na taj način izbjeći kreiranje stalnih naknada kao surogata plata.

Komentar: osim ustanovljanja kategorija naknada na koje bi poslanici imali pravo, neophodno je Zakonom definisati i procedure ostvarivanja određenih naknada.

5. Izmjenama člana 10. Poslovnika o radu NS RS ukinuti uvećanje koeficijenta predsjednicima i zamjenicima predsjednika klubova poslanika. Navedeni prijedlog predstavlja prelazno rješenje do donošenja zakona koji bi u potpunosti regulisao pitanje plata i naknada izabраних zvaničnika (tačka 1.)

Komentar: budžetom RS godišnje se predviđaju značajna sredstva za rad poslaničkih klubova i političke partije time imaju instrumente da nagrađivanje svojih članova za rad u klubovima samostalno uređuju.

6. U Poslovniku potrebno je ugraditi odredbu kojom bi se ustanovila obaveza poslanika da svoj izostanak opravdaju, ali i mogućnost finansijske sankcije za poslanika koji svoju obavezu ne izvrši. Takođe, neophodno bi bilo definisati postupak kojim predsjedavajući (skupštine ili komisije) može pokrenuti sankcionisanje neodgovornog poslanika za njegovo neopravdano izostajanje.

Komentar: predložene izmjene Poslovnika bile bi privremenog karaktera do usvajanja osnovne preporuke o donošenju Zakona o platama i naknadama poslanika (tačka 1.). Sankcija u slučaju donošenja zakona mogla bi se definisati u vidu umanjenja plate za tekući mjesec za određeni procenat, npr. 20 %.

Pojašnjenja skraćenica i akronima:

Admin. – administrativni/a

BiH – Bosna i Hercegovina

br. – broj

cca – cirka; oko

EU – Evropska Unija

EUR - evro

FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine

g.- godina

Hrvat. – Hrvatska

itd. – i tako dalje

KM – konvertibilna marka

MMF – Međunarodni monetarni fond

npr. – na primjer

NSRS – Narodna skupština Republike Srpske

PDV – porez na dodatnu vrijednost

PFBiH – Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

pr. – prerađivačka

PSBiH – Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

RS – Republika Slovenija

RS – Republika Srpska

SAEIMA – Parlament Latvije

Sl. – službeni

VNRS – Vijeće naroda Republike Srpske

