



ГЕА

ЦЕНТАР ЗА ИСТРАЖИВАЊА И СТУДИЈЕ

# ИЗВЈЕШТАЈ

О НАЧИНИМА УТВРЂИВАЊА ПЛАТА ПОСЛАНИКА И ДЕЛЕГАТА У  
ПАРЛАМЕНТАРНИМ ТИЈЕЛИМА БИХ УЗ ПРИЈЕДЛОГ УСПОСТАВЉАЊА  
ДУГОРОЧНО ОДРЖИВОГ МОДЕЛА

мај 2010. године

*Подржано од:*



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA  
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА

## ***Извјештај припремио:***



*Центар за истраживања и студије – Геа је невладина и непрофитна организација са сједиштем у Бањалуци која иницира и подржава реформе домаћих политика од значаја за одрживи развој.*

**Аутори: Огњен Ђукић, Марко Мартић и Владислав Јаковљевић**

**Прелом и припрема: Дејан Ђурић (С.Р. БЛМЕДИА)**

**Тираж: 100 примјерака**

**Штампа: Графичка радња "Пантер" (065-873-264)**

**Бања Лука, мај 2010. године**

# Садржај:

<b>1. О Извјештају</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Сажетак</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Позадина проблема</b> .....	<b>11</b>
<b>4. Методологија</b> .....	<b>16</b>
<b>4.1. Критеријуми за оцјену постојећих модела</b> .....	<b>15</b>
<b>5. Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине</b> .....	<b>19</b>
<b>5.1. Правни оквир</b> .....	<b>19</b>
<b>5.2. Процедура утврђивања плате</b> .....	<b>21</b>
<b>5.3. Висина плате и паушала</b> .....	<b>22</b>
<b>5.4. Оцјена модела</b> .....	<b>25</b>
<b>6. Парламент Федерације Босне и Херцеговине</b> .....	<b>28</b>
<b>6.1. Правни оквир за одређивање плате посланика</b> .....	<b>28</b>
<b>6.2. Процедура утврђивања плате</b> .....	<b>30</b>
<b>6.3. Висина плате и паушала</b> .....	<b>33</b>
<b>6.4. Оцјена модела</b> .....	<b>35</b>
<b>7. Народна скупштина РС и Вијеће народа Републике Српске</b> .....	<b>39</b>
<b>7.1. Правни оквир</b> .....	<b>39</b>
<b>7.2. Процедура утврђивања плате</b> .....	<b>40</b>
<b>7.3. Висина плате и паушала</b> .....	<b>42</b>
<b>7.4. Оцјена модела</b> .....	<b>45</b>
<b>8. Парламенти европских земаља</b> .....	<b>49</b>
<b>8.1. Парламент Норвешке</b> .....	<b>51</b>
<b>8.2. Парламент Краљевине Белгије</b> .....	<b>53</b>
<b>8.3. Парламент Њемачке</b> .....	<b>56</b>
<b>8.4. Парламент Републике Словеније</b> .....	<b>60</b>
<b>8.5. Парламент Латвије</b> .....	<b>64</b>
<b>8.6. Европски парламент</b> .....	<b>68</b>
<b>9. Основни налази</b> .....	<b>71</b>
<b>10. Заједничке препоруке и образложења</b> .....	<b>75</b>
<b>10.1. Препоруке за ПСБиХ</b> .....	<b>79</b>
<b>10.2. Препоруке за ПФБиХ</b> .....	<b>81</b>
<b>10.3. Препоруке за НСРС и ВНРС</b> .....	<b>84</b>
<b>Додатак:</b> .....	<b>87</b>
<b>Смијернице за измјену постојећег правног оквира у складу са препорукама за сва три изабрана парламента Босне и Херцеговине</b> .....	<b>87</b>
<b>Појашњења скраћеница и акронима</b> .....	<b>95</b>

# 1. О Извјештају

Овај Извјештај адресира слабости постојећих модела утврђивања плата у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, Парламенту Федерације Босне и Херцеговине, Народној скупштини Републике Српске и Вијећу народа Републике Српске. Извјештај има за циљ дати објективну оцјену квалитета постојећих рјешења, идентификовати њихове основне недостатке те понудити конкретне препоруке за достизање бољих и дугорочно одрживих рјешења.

У циљу задржавања што веће објективности у изради Извјештаја, постојећа домаћа рјешења су компарирана са упоредивим рјешењима у 5 европских земаља и Европском парламенту. На овај начин, све препоруке су базиране искључиво на доказаним праксама из Европске уније, док се при изради препорука водила посебна пажња да понуђена рјешења буду компатибилна са домаћим институционалним и правним оквиром. У склопу финализације препорука из Извјештаја одржана су два округла стола на ову тему, један у Бањалуци, а други у Сарајеву.

Заједничке препоруке и образложења за сва три парламента наведене су у поглављу 10. Ове препоруке су детаљније разрађене за појединачне парламенте у поглављима 10.1., 10.2. и 10.3. У Додатку Извјештаја дате су правне смијернице за потребне измјене постојећих законских и подзаконских аката у циљу провођења наведених препорука.

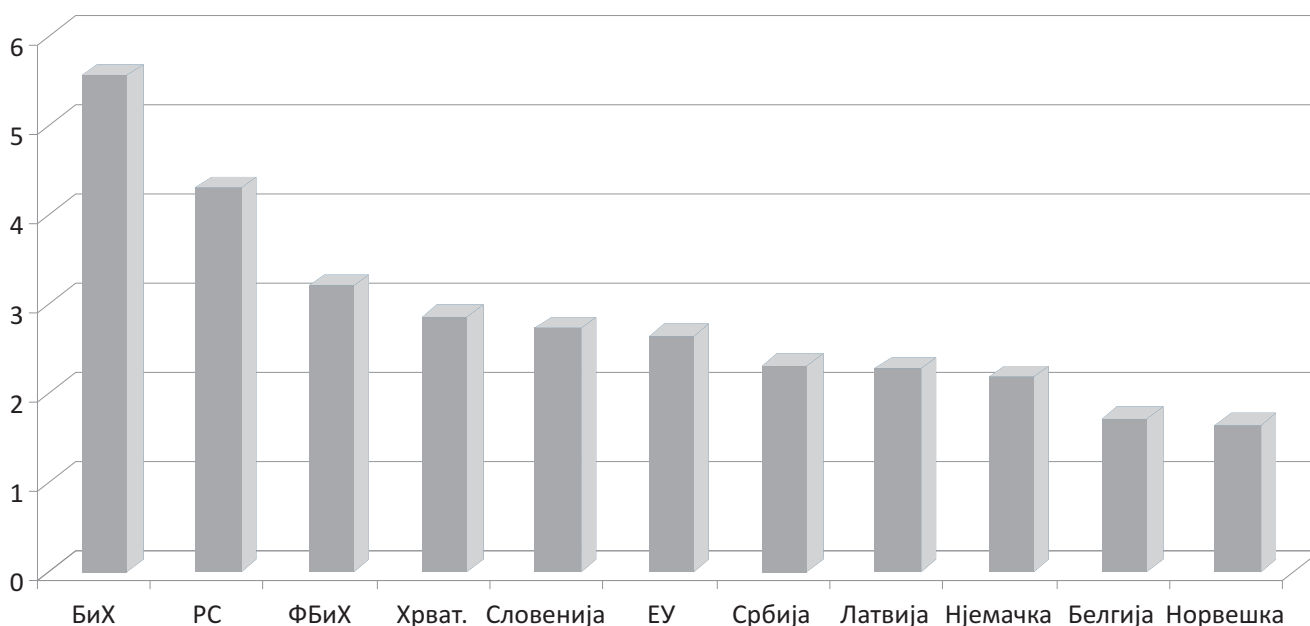
## 2. Сажетак

Мјесечно примање посланика са 10 година радног стажа у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине (ПСБиХ), само по основу плате и паушала у 2010. години износи 5.140 КМ, што је једнако износу од 6,6 просјечних плата и чак 15,4 просјечних пензија у Босни и Херцеговини.

Иста примања посланика и делегата у Парламенту Федерације Босне и Херцеговине (ПФБиХ) у 2010. години износе 3.226 КМ, тј. 4,1 просјечне плате или 9,4 пензије, а у Народној скупштини Републике Српске (НСРС) и Вијећу народа Републике Српске (ВНРС) 2.678 КМ, тј. 3,7 просјечних плата или 8,4 пензије. У 2008. години, наведена примања су била и знатно виша, а представљају плод неодговорне политике плата која се водила у великом дијелу јавног сектора Босне у Херцеговине, у периоду након увођења ПДВ-а све до кулминације економске кризе. Треба напоменути да су посланици и делегати у ПСБиХ и НСРС увећали своје плате у току 2008. године, а у ПФБиХ у јануару 2009. године, када су ефекти свјетске економске кризе у Босни и Херцеговини били и више него евидентни.

Поређења ради, висина посланичке плате у другим европским земљама које су анализирани у овом Извјештају (Норвешка, Њемачка, Словенија, Латвија, Белгија и Европски парламент) ни у једном случају не прелази износ од 3 просјечне плате, укључујући и сусједи БиХ - Србију и Хрватску. Преглед односа између једне плате парламентарца (без паушала и других накнада) и једне просјечне плате у наведеним земљама приказан је на Графикону 1.

## Графикон 1. Број просјечних плата у земљи у једној посланичкој у 2009. години \*



\*Ради упоредивости у калкулацију нису укључени паушали и друге накнаде посланика  
 Извори података: Парламенти, заводи за статистику и калкулације аутора

Овакав несразмјер између висине посланичких плата и животног стандарда грађана у БиХ указује на озбиљне проблеме и недостатке у функционисању постојећих модела утврђивања плата у наведеним домаћим парламентима:

- У садашњим моделима, кључну улогу у процесу одлучивања о висини плата имају административне комисије парламената чији чланови су сами посланици и делегати, што значи да посланици и делегати сами одлучују о својим платама. У ПФБиХ, дискреционо право Административне комисије је ипак значајно умањено чињеницом да се основица за обрачун плате посланика и делегата утврђује одлуком Владе ФБиХ, а да су сами коефицијенти законски утврђени.

- У претходном периоду, административне комисије су имале праксу честих измјена и допуна релевантних одлука, а исте нису биле објављиване у службеним гласницима, као ни на званичним интернет презентацијама парламената (са изузетком ПСБиХ).

- Постојећи модели у ПСБиХ, НСРС и ВНРС немају уграђене адекватне механизме који би осигурали усклађеност кретања плата посланика и делегата са кретањем плата у јавном сектору. У ПФБиХ, услови за ову

усаглашеност су обезбијеђени дјелимично формално, чињеницом да Влада ФБиХ утврђује основицу за обрачун плата, док посланици и делегати у Парламенту Федерације нису у могућности да, на ad hoc основи, утичу на вриједност коефицијената. Значај постојања чврсте усклађености са кретањем плата у јавном сектору огледа се у чињеници да се плате посланика и делегата такође финансирају из буџетских средстава, као и чињенице да координисана политика плата, у свим сегментима јавног сектора, повећава њену ефикасност и кредибилност. Овдје је посебно важан снажан психолошки утицај на јавност који остварују промјене у висини плата посланика и делегата.

- Поред високих основних плата, велики број посланика и делегата остварује додатна увећања плате по основу обављања различитих функција у парламенту. Примјера ради, у НСРС постоји 37 дужности чији вршиоци остварују додатно увећање плате у распону од 5% до 40%.

- Поред тога, посланици и делегати у ПСБиХ и ПФБиХ остваривали су право на мјесечни паушал, који је у 2009. години износио преко 700 КМ и није био везан за јасно дефинисану активност или трошак, чиме су додатно увећана примања посланика и делегата у овим парламентима.

- Према важећим одредбама у сва три парламента, примања посланика и делегата се разликују зависно од њиховог „професионалног“ или „непрофесионалног“ статуса тј., зависно од тога да ли су засновали радни однос у парламенту или не. Овакав модел двоструког статуса парламентарца у смислу различитих права које парламентарци остварују у зависности од радног статуса не постоји у европским земљама обрађеним у овом Извјештају.

- У ПСБиХ, НСРС и ВНРС нису предвиђене мјере санкција за неодговорне посланике и делегате који не извршавају своје посланичке обавезе, док је у Представничком дому ПФБиХ Пословником предвиђена могућност финансијске санкције за неоправдано изостајање са засједања дома или радног тијела, али није познато да су се овакве санкције примјењивале.

У наредној табели сумиране су оцјене домаћих парламената у односу на сљедеће критеријуме: непристрасност модела, усклађеност са политиком плата у јавном сектору, транспарентност и кредибилност модела,



адекватност висине плате, награђивање према резултатима рада и санкционисање за неизвршавање обавеза.

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

Критеријум/институција	Парламентарна скупштина БиХ	Парламент ФБиХ	Народна скупштина РС и Вијеће народа РС
<b>Непристрасност модела</b>	Ниска. Основицу утврђује Вијеће министара, али Административна комисија самостално доноси одлуке о коефицијентима и накнадама.	Средња. Коефицијенти утврђени законом. Основицу утврђује Влада, али Административне комисије имају дискреционо право да коригују висину основице.	Ниска. Административна комисија самостално утврђује коефицијенте и основицу.
<b>Усклађеност са политиком плата у јавном сектору</b>	Није било усклађености. Иако је основица за обрачун плата заједничка, кретање плата посланика и делегата у протеклом периоду значајно је одступало од кретања плата у јавном сектору.	Није било усклађености. Иако је основицу утврђивала Влада, кретање плата посланика и делегата у протеклом периоду значајно је одступало од кретања плата у јавном сектору.	Није било усклађености. Није формално обезбијеђена. Долазило до значајне годишње промјене односа плате према просјечној плати у јавној управи.
<b>Транспарентност и кредибилност модела</b>	Средње. Подаци о платама посланика и делегата су доступни, али значајно учешће сурогата плате у укупним примањима умањује транспарентност модела.	Релативно висока транспарентност. Висина основице и коефицијенти прописани законом и објављени. Одлуке Административних комисија се објављују.	Ниске. Историјски честе измјене одлука Админ. комисије које нису објављиване у Службеном гласнику РС ни на званичним сајтовима НСРС и ВНРС.
<b>Адекватност висине плате</b>	Изразито неадекватна. Не постоји механизам који ће осигурати дуготрајну адекватност. У јануару 2010. г. плата посланика и делегата износила више од 5 просјечних плата у БиХ.	Неадекватна. Дошло до одређених смањења у 2009. години, са 3,5 просјечних плата почетком године до 3,2 на крају 2009.године.	Неадекватна. Дошло до одређених смањења у 2009. и 2010. У јануару 2010. г. плата посланика износила 3,7 просјечних плата у РС. Не постоји механизам који ће осигурати дуготрајну адекватност.
<b>Награђивање према резултатима рада и санкционисање неизвршавања обавеза</b>	Нема инструмената награђивања или санкционисања због неизвршавања посланичких обавеза.	Нема инструмената награђивања. Постоје неки елементи санкционисања, али нису уједначени у оба дома ПФБиХ нити су детаљно разрађени.	Нема инструмената награђивања или санкционисања неизвршених обавеза.



Сви наведени недостаци указују на потребу хитне реформе постојећих система утврђивања плата домаћих парламентарца, у циљу добијања ефикаснијег, фискално одговорног и дугорочно одрживог система. У складу с тим, дефинисане су сљедеће препоруке које су, између осталог, базиране и на добрим праксама парламената европских земаља анализираних у овом Извјештају:

**I Плате и накнаде посланика и делегата законски регулисати укључивањем овог питања у законе који регулишу плате у институцијама власти ентитета и БиХ**

**II Утврдити висину плата посланика и делегата у износу не већем од три просјечне плате у ентитету/земљи**

**III Укинути сурогате плате - мјесечни паушал (ПСБиХ и ПФБиХ) и накнаде за рад у комисијама и одборима**

**IV Укинути увећања плата за председнике и замјенике клубова**

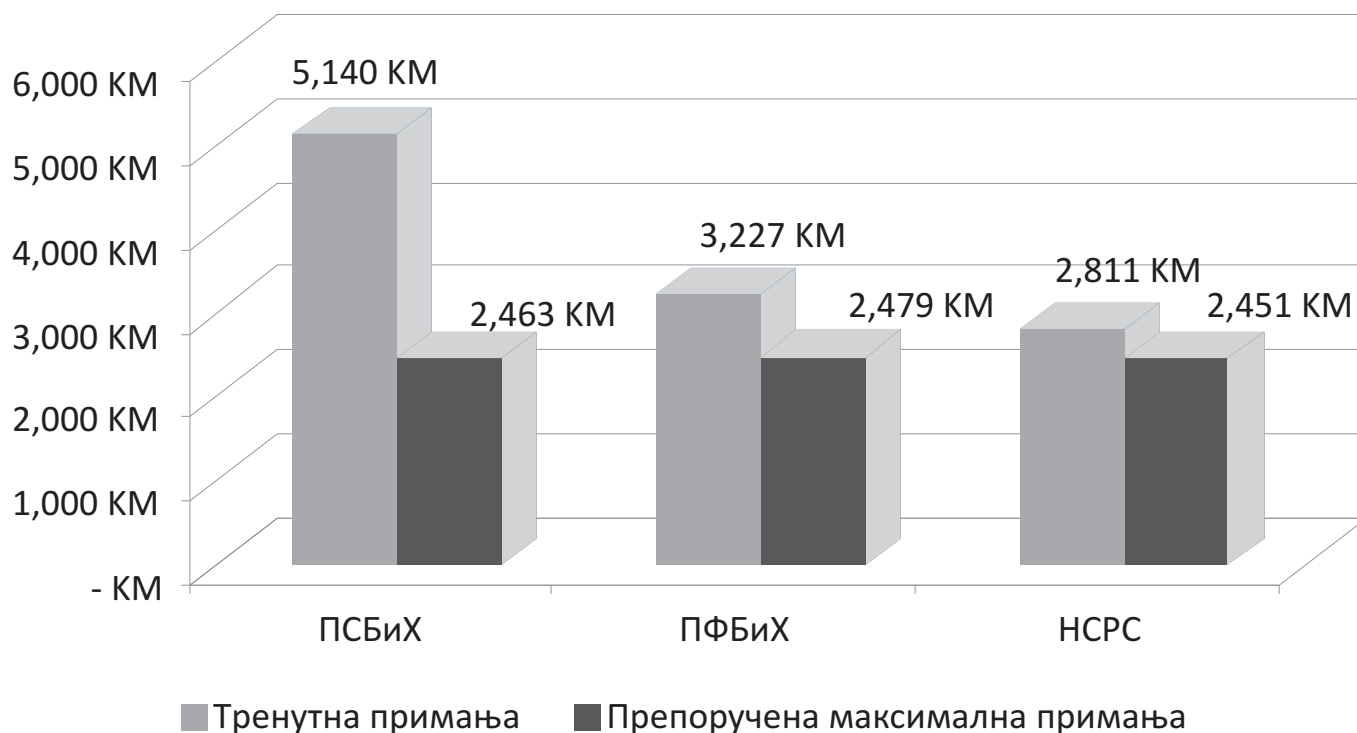
**V Изједначити висину примања за све посланике и делегате без обзира на њихов радно-правни статус**

**VI Увести финансијски пенал за неоправдано изостајање са сједница парламената или радних тијела**

**VII На званичним интернет презентацијама парламената поставити све релевантне информације које се тичу примања посланика и делегата.**

Имплементацијом наведених препорука оствариле би се буџетске уштеде у минималном износу од око 2,5 милиона КМ у ПСБиХ, 1,4 милиона КМ у ПФБиХ и 0,3 милиона у НСРС и ВНРС. На Графикону бр. 2. приказане су промјене у висини примања посланика и делегата које би се десиле примјеном ових препорука.

## Графикон 2. Тренутна и препоручена максимална примања посланика и делегата\*



	ПСБиХ	ПФБиХ	НСРС
Тренутна примања	5 140 KM	3 227 KM	2 811 KM
Препоручена максимална примања	2 463 KM	2 479 KM	2 451 KM
Разлика	-2 677 KM	-748 KM	-360 KM
Разлика (у%)	-52,1%	-23,2%	-12,8%

\*Калкулације се урађене за посланика или делегата који има 10 година радног стажа. Калкулација укључује плату, накнаду за рад у комисијама и мјесечни паушал (који се додатно исплаћује свим посланицима у ПСБиХ и ПФБиХ), а не укључује остале накнаде за покриће различитих трошкова које остварују посланици и делегати.

Међутим, најважнији резултат примјене ових препорука био би добијање транспарентнијег и одрживог система плата у домаћим парламентима који би обезбиједио дугорочну усклађеност плата посланика и делегата са платама запослених у јавном сектору.

### 3. Позади на проблема

Примања посланика и делегата у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, Народној скупштини Републике Српске, као и Парламенту Федерације БиХ, у протекле двије године, константно су заокупљала пажњу јавности. Свакако не без разлога, јер су у претходном периоду управо примања заступника у ова три парламента најдрастичније осцилирала у односу на све друге категорије буџетских корисника. Овдје треба нагласити да је увођењем ПДВ-а у порески систем дошло до значајног повећања укупних јавних прихода, чиме је, између осталог, током 2007. и 2008. године створена могућност за увећање плата и накнада свим буџетским корисницима. Заступници у споменута три парламента су такву могућност брзо препознали и искористили, па је, примјера ради, већ у јулу 2008. године основна плата посланика и делегата у Парламентарној скупштини БиХ, повећањем основице за обрачун са 240 КМ на 498 КМ, више него удвостручена, чиме су нето мјесечна примања посланика и делегата само на бази основне плате и паушала достигла износ од 5.000 КМ, а укључујући остала примања кроз различите накнаде чак 7.000 КМ и више. Још је интересантније да су претходно, приликом расправе о Приједлогу Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, посланици у Парламентарној скупштини БиХ из овог Приједлога изоставили дио који би регулисао њихове плате и накнаде, чиме се задржао стари начин утврђивања посланичких и делегатских примања. Другим ријечима, посланици и делегати у Парламентарној скупштини БиХ су на тај начин задржали дискреционо право да потпуно самостално одлучују о висини својих примања.

Што се ентитетских парламената тиче, у јануару 2009. године, Административна комисија Заступничког дома Парламента Федерације БиХ је промијенила одлуку о начину израчуна основице за обрачун плата изабраних и именованих дужносника чиме је, иако са нешто нижег нивоа, такође дошло до значајног повећања плата заступника и у Федерацији БиХ. Парламент ФБиХ са друге стране, прво врши повећање плата почетком године кроз Закон о измјенама и допунама Закона о правима изабраних дужносника, када одређивање основице престаје да врши Влада ФБиХ, а почиње Административна комисија Парламента. Међутим, већ у јулу, након потписивања *stand by* аранжмана са ММФ-ом, Влада и Парламент ФБиХ усвајају Закон о остваривању уштеда у ФБиХ, којим је

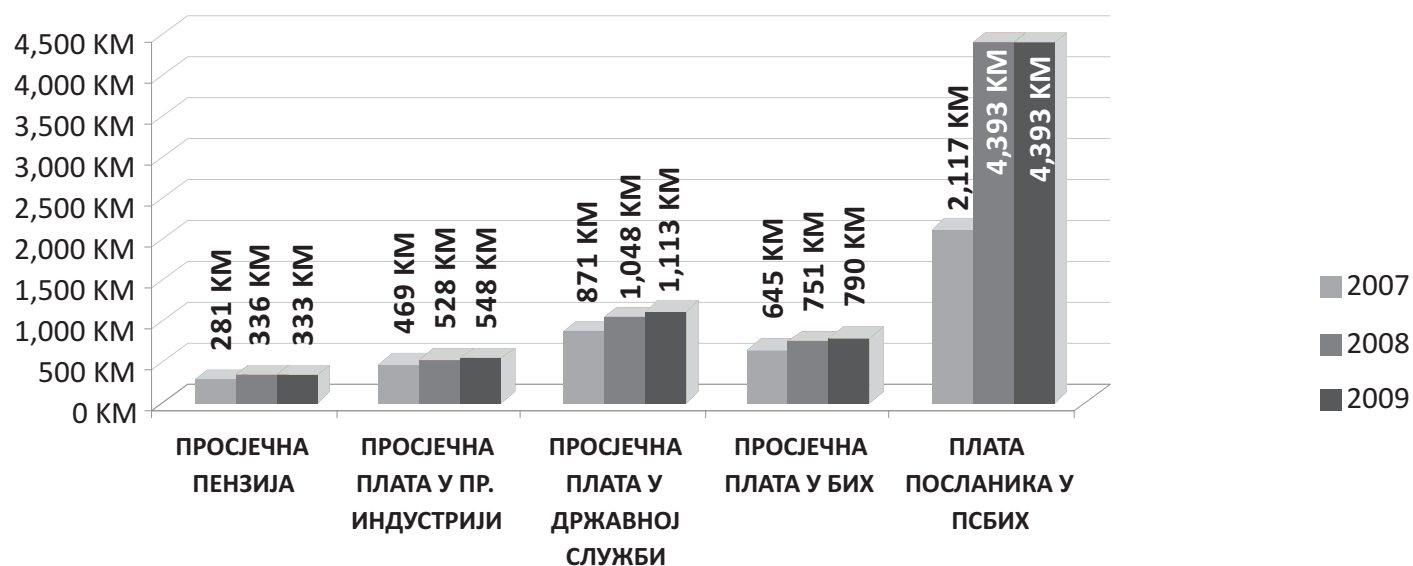
обухваћен дио захтјева ММФ-а о хитности уштеда у јавном сектору, а којим су обухваћене и уштеде у примањима изабраних парламентарца у ФБиХ на свим нивоима. Овим законом је, између осталог, плата коју ће парламентарци примати од јула 2009. године ограничена на износ плате из децембра 2008. године, умањено за 10% уз укидање свих накнада, па и за рад у парламентарним комисијама. Ипак, ту се прича не завршава, јер је у септембру објелодањено да су парламентарци “доскочили” овом закону и исплатили себи “заборављени” функционални додатак од 1.500 КМ, који је увела Влада ФБиХ 2007. године и који је исплаћиван до јануара 2009. године, када је и дошло до посљедњег повећања плата. На овај начин су избјегли колизију са законом који су донијели само два мјесеца прије тога, а укупна примања чак и повећали. Коначно, актуелна догађања у марту 2010. године и расправа о Закону о платама у институцијма Федерације БиХ говоре о томе да не постоји јасна политика плата којом ће бити обухваћени и посланици и делегати у Парламенту ФБиХ.

Слично је и са Народном скупштином Републике Српске гдје је, одлукама Административне комисије из 2008. године, основна плата народног посланика утврђена на износ од 3.500 КМ. Надаље, Парламент РС у вријеме кризе, када Влада РС уводи смањење плата од 10% себи и јавној управи, пропушта да кроз своје акте уради слично и оставља висину плата и примања посланика на истом нивоу. Тек накнадно, током 2009. године, на препоруку Владе РС, заступници у Народној скупштини у два наврата усвајају одлуке о смањењу својих примања и то за 10% односно 15%.

Потребно је нагласити да се поменути догађаји дешавају у вријеме када упозорења о очекиваним негативним ефектима свјетске економске кризе на домаћу економију, а тиме и јавне приходе, постају све озбиљнија тема те када су се ти ефекти у БиХ добрим дијелом почели материјализовати. Иако је у околностима оваквих економских поремећаја неопходно тежити смањењу текуће фискалне потрошње која подразумијева и корекције плата буџетских корисника према доле, што се може видјети на примјеру бројних европских земаља које су примијениле овакве мјере, у случају посланика и делегата у БиХ десило се управо супротно. Тек када су посљедице економске кризе ефектуиране кроз алармантно смањење укупних буџетских прилива, а дијелом и због притиска јавности, посланици и делегати у изабраним парламентима се одлучују за смањење плата или се одричу појединих категорија накнада и додатака на плату.

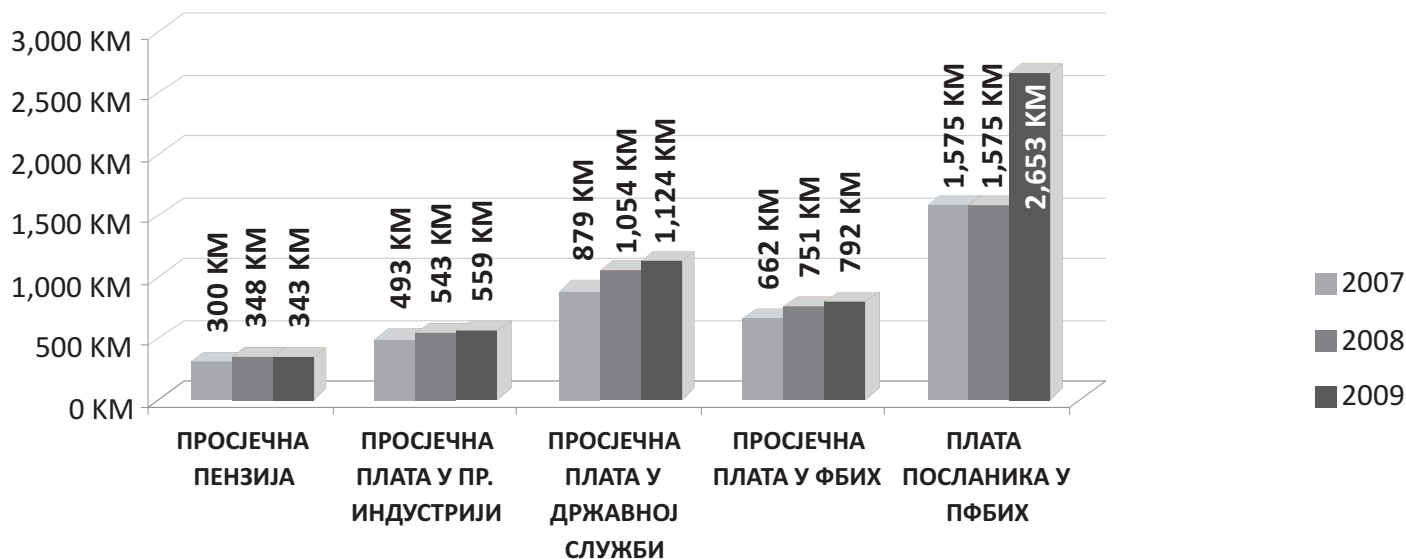
Још један важан аспект који је потребно истакнути приликом анализе проблема успостављања дугорочно одрживог модела плата парламентарних заступника је чињеница да су посланицима и делегатима у сва три посматрана парламента, као носиоцима законодавне власти, дата уставна овлашћења да сами одлучују о висини својих примања. Такав степен овлашћења подразумејева изузетно висок степен одговорности према обављању посланичких дужности, али и према укупним друштвено-економским кретањима у земљи, посебно кроз призму односа према грађанима који својим гласовима директно одлучују о мандатима парламентарца. У том смислу, одговорност посланика и делегата према гласачима представља кључну претпоставку за изградњу дугорочно одрживог модела плата. Међутим, о достигнутом степену одговорности у протеклом периоду можда најбоље говори илустрација која приказује кретање плата парламентарних заступника у односу на кретање просјечних плата, плата у индустрији, јавној управи и исплаћеним пензијама . 1

### Графикон 3: кретање просјечних плата, плата у индустрији, државној управи и исплаћених пензија у односу на кретање плата парламентарних заступника на нивоу БиХ

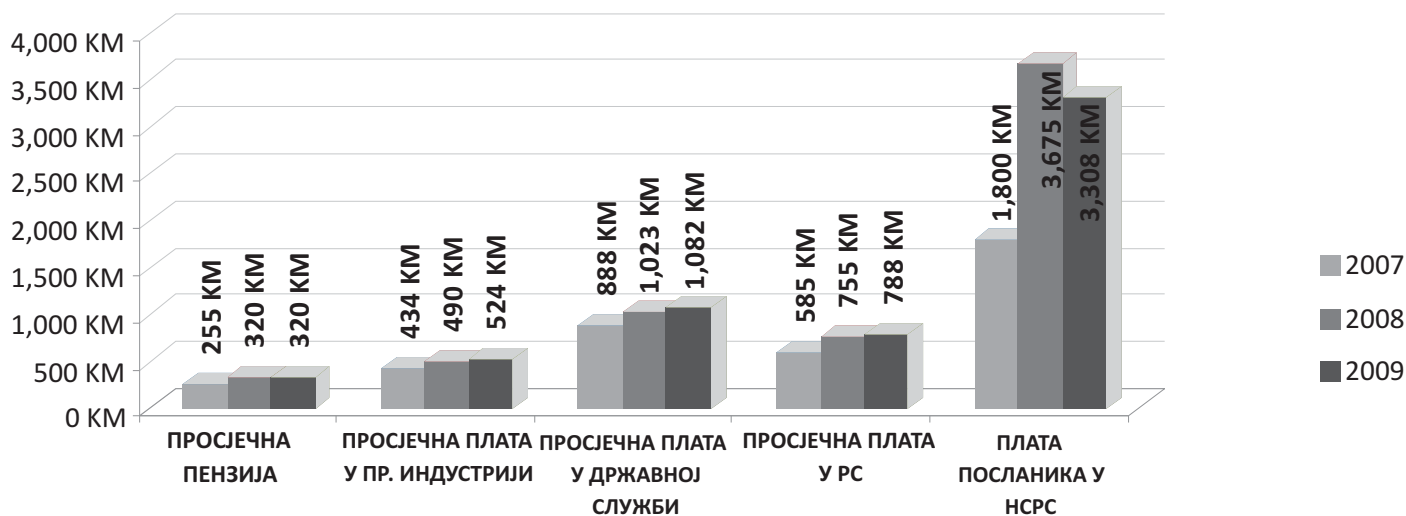


1 Просјечна исплаћена пензија на крају посматраног периода (децембар 2007., 2008. и 2009. године). Просјечна нето плата према подацима Агенције за статистику БиХ, Федералног завода за статистику и Завода за статистику Републике Српске. Калкулације аутора рађене на бази основне посланичке плате и 10-годишњег радног стажа без паушала

#### Графикон 4: кретање просјечних плата, плата у индустрији, јавној управи и исплаћених пензија у односу на кретање плата парламентарних заступника на нивоу Федерације БиХ



#### Графикон 5: кретање просјечних плата, плата у индустрији, јавној управи и исплаћених пензија у односу на кретање плата парламентарних заступника на нивоу Републике Српске



Овакав развој догађаја је ставио додатан нагласак на већ постојећи акутни проблем вођења неодрживе политике плата у јавном сектору БиХ, која се, у претходном периоду, значајним дијелом базирала на нетранспарентности и тренутној расположивости јавних прихода, док су порасте плата били временски повезани са политичким циклусима. У тим условима, модели за утврђивање плата парламентарних заступника у Босни Херцеговини су били засновани на доношењу ad hoc одлука, било кроз интерне акте парламената као што је то случај у Парламентарној скупштини БиХ и Народној скупштини



РС, било кроз доношење посебних закона као што је то случај у Парламенту Федерације БиХ. У оба случаја, модел утврђивања плата парламентарних заступника није поштовао основне критеријуме дугорочне одрживости, а то су: непристрасност, транспарентност, адекватност и усклађеност са општом политиком плата у јавном сектору.

## 4. Методологија

Овај Извјештај има за циљ дати објективну оцјену постојећих модела утврђивања плата посланика и делегата у домаћим парламентима, идентификовати слабе тачке ових модела те понудити препоруке у циљу њиховог отклањања. Да би се оцјена постојећих модела урадила на упоредив и конзистентан начин, дефинисани су критеријуми за оцјену успјешности постојећих модела, који су описани у поглављу број 2.1.

У самом процесу оцјењивања модела утврђивања плата коришћен је метод компаративне анализе, у којем су постојећа рјешења у домаћим парламентима поређена са истим у парламентима пет европских земаља и Европском парламенту. Овај приступ изабран је у циљу постизања што већег нивоа објективности у оцјењивању и омогућио је поређење постојећих домаћих рјешења са праксама у другим европским земљама. Образложење избора страних парламената који су коришћени у поређењу, као и опис основних елемената њихових модела, дати су у поглављу број 6.

Све препоруке за домаће парламенте у овом Извјештају базирани су на постојећим добрим праксама у посматраним европским парламентима, водећи рачуна да препоруке буду прилагођене домаћим законодавним и институционалним оквирима.

Сви подаци приказани у Извјештају базирани су на званичним информацијама и подацима.



## 4.1. Критеријуми за оцјену постојећих модела

У циљу стварања адекватног оквира за оцјену постојећих модела утврђивања плата посланика и делегата у домаћим парламентима, дефинисано је пет критеријума:

- непристрасност модела,
- усклађеност са политиком плата у јавном сектору,
- транспарентност и кредибилност модела,
- адекватност висине плате,
- награђивање према резултатима рада.

**У наставку су образложени појединачни критеријуми:**

### **Непристрасност модела**

Основни циљ овог критеријума је да покаже у којој мјери је процес одлучивања о висини плата посланика и делегата независан од утицаја самих посланика и делегата. Повећање непристрасности модела умањује интензитет сукоба интереса који постоји у ситуацији када посланици и делегати директно одлучују о висини сопствених плата.

### **Усклађеност са политиком плата у јавном сектору**

У којој мјери модел осигурава усклађеност кретања нивоа плата посланика и делегата са кретањем плата у јавном сектору? Овај критеријум произилази из чињенице да се плате посланика и делегата финансирају из буџетских средстава, као и значаја вођења координисане политике плата за цјелокупан јавни сектор. Координисаност и једнообразност у имплементацији политике плата у јавном сектору појачавају њену ефикасност и кредибилност. Значај овог критеријума се додатно повећава када се узме у обзир висок утицај на јавно мњење, који имају промјене висине плата посланика и делегата.

### **Транспарентност и кредибилност модела**

Критеријум транспарентности открива у којој мјери су подаци о платама посланика и делегата, као и акти који уређују ову област, доступни јавности. Он такође оцјењује

доступност информација о свакој насталој промјени у висини плата посланика и делегата. Поред тога, транспарентност модела зависи и од мјере у којој су сва примања посланика и делегата, која имају карактер плате, обједињена под самом платом. Природно, модел који има већи број различитих примања везаних за рад (нпр.: паушал, накнада за рад у комисијама и сл.) мање је транспарентан, јер отежава увид у стварна примања посланика. Кредибилност модела означава ниво поузданости да ће модел обезбиједити правичан и одржив ниво плата посланика и делегата, као и да ће отклонити ризике од различитих злоупотреба. Кредибилност модела повећава повјерење јавности.

### **Адекватност висине плате**

Критеријум адекватности висине плате заснива се на принципу да висина плате посланика или делегата треба да буде у одређеној усаглашености са нивоом животног стандарда изборног тијела, тј. грађана. Као показатељ нивоа животног стандарда изабрана је просјечна мјесечна плата из следећих разлога: 1) због високог нивоа повезаности и вишеструког значаја усклађености кретања плата у јавном сектору (који укључује парламенте) са кретањем плата у читавој економији <sup>2</sup>, 2) због једноставности и доступности овог показатеља на мјесечном нивоу у БиХ и 3) због могућности међународног поређења. Такође, у циљу добијања међународно упоредивих величина, као показатељ висине плате парламентарца изабран је податак о мјесечној плати која не укључује евентуална увећања по основу вршења одређених функција у парламентарним тијелима (нпр.: предсједници сталних одбора или парламентарних комисија, предсједници парламената итд.). Стављањем ове двије величине у однос добијају се међународно упоредиве величине које нам показују колико просјечних плата у земљи је садржано у једној посланичкој плати.

### **Награђивање према резултатима.**

Овај критеријум испитује да ли модел има уграђене механизме који ниво примања стављају у одређену зависност од остварених резултата рада (нпр. број изгласаних закона), као и да ли су предвиђене финансијске санкције за случајеве неиспуњења посланичких и

---

<sup>2</sup> Више информација о утицају плата у јавном сектору на плате у читавом тржишту рада, запошљавање и конкурентност домаће економије може се наћи у студији „Плате у јавном сектору БиХ: наношење штете економији?“, чији је сажетак доступан на [www.gea.ba](http://www.gea.ba).

делегатских обавеза (нпр. неприсуствовање сједницама парламента или радног тијела). Овај критеријум је увршћен због регистрованог ниског нивоа ефикасности законодавних тијела у БиХ и честих изостанака посланика и делегата са званичних парламентарних сједница (види извјештаје Центара цивилних иницијатива о мониторингу рада Парламентарне скупштине БиХ, Парламента ФБиХ и Народне скупштине Републике Српске).

У склопу прегледа домаћих парламената, у наредна три поглавља, сваки од парламената је оцијењен у односу на претходне критеријуме. Такође, у поглављу бр. 7., понуђен је преглед постојећих модела у пет европских земаља и Европском парламенту са освртом на исте критеријуме.

---

<sup>2</sup> Више информација о утицају плата у јавном сектору на плате у читавом тржишту рада, запошљавање и конкурентност домаће економије може се наћи у студији „Plate u javnom sektoru BiH: nanošenje štete ekonomiji?“, čiji je sažetak dostupan na [www.gea.ba](http://www.gea.ba).

# 5. Парламентарна скупштина а Босне и Херцеговине

## 5.1. Правни оквир

**Парламентарна скупштина БиХ** (у даљем тексту ПСБиХ) успостављена је потписивањем Дејтонског мировног споразума 1995. године. Чланом 4. Устава Босне и Херцеговине дефинисана су два дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и то Представнички дом који броји 42 посланика и Дом народа који броји 15 делегата. Рад оба дома Парламентарне скупштине одређен је Пословником Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и Пословником Дома народа Парламентарне скупштине БиХ.

Чланом 12. Пословника о раду Дома народа и Пословника о раду Представничког дома, одређено је да делегати и посланици, који имају статус стално запосленог у једном од ова два дома, имају право на плату за обављање дужности и друге накнаде, у складу са законом и одлукама Заједничке административне комисије, а сви делегати и посланици имају право на паушал те право на накнаду одређених материјалних трошкова. Својим закључком Дом, на приједлог Колегијума оба Дома, одређује критеријуме по којима делегат и посланик, у својству изабраног званичника, има право на статус стално запосленог изван једног од ова два дома.

Чланом 58. Пословника о раду Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и чланом 52. Пословника о раду Дома народа дефинисано је да између осталог, одлуку о висини примања посланика и делегата у Парламентарној скупштини БиХ доноси Заједничка административна комисија оба дома Парламента БиХ.

Заједничка комисија за административне послове ПСБиХ дакле:

- а)** усваја акте који регулишу висину плата и накнада за све запослене у ПСБиХ;
- б)** усваја акте који регулишу висину накнада за специфичне материјалне трошкове запослених у ПСБиХ, доноси појединачне акте о платама и

дневницама за ангажовање стручњака и свједока, као и накнадама одређених материјалних трошкова савјетника;

**в)** у сарадњи с надлежним тијелима оба дома, прати и разматра извјештаје о извршењу буџета ПСБиХ и о томе обавјештава домове те доноси све акте ПСБиХ којима се регулише трошење, односно коришћење средстава утврђених буџетом ПСБиХ;

**г)** обавља активности у вези с некретнинама у власништву ПСБиХ, а посебно о коришћењу станова за запослене у ПСБиХ и располагању становима; одлучује о њиховој додјели на коришћење, замјени и једнократном преносу права коришћења, у складу са законом;

**д)** одлучује о додјели привременог смјештаја запосленим у складу са законом и актима ПСБиХ;

**ђ)** даје сагласност на Правилник о унутрашњој организацији Секретаријата, у складу с Одлуком о организацији Секретаријата коју доноси ПСБиХ;

**е)** даје приједлог и мишљење о промјени организације Секретаријата;

**ж)** дефинише услове за коришћење аутомобила у обављању службених дужности;

**з)** на основу годишњих извјештаја клубова о утрошку средстава и исказаних годишњих потреба клубова, одлучује и годишње извјештава Дом о прерасподјели финансијских средстава, просторија, као и административних, техничких и других услуга за рад клубова;

**и)** утврђује критеријуме за ангажовање стручњака и свједока за потребе комисија и других радних тијела Дома.

Заједничка комисија има 12 чланова, од којих се шест бира из Дома народа, а шест из Представничког дома, с тим да се двије трећине чланова бирају с територије Федерације БиХ, а једна трећина с територије Републике Српске.

Треба напоменути да је 2008. године усвојен Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ (Сл. Гласник БиХ, бр. 50/08), којим се се регулишу плате и накнаде запослених у институцијама Босне и Херцеговине, међутим овим актом су изузете плате и накнаде посланика и делегата као изабраних чланова ПСБиХ. На тај начин успостављен је правни оквир у којем делегати и посланици фактички сами одлучују о висини својих плата и накнада за рад у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.

## 5.2. Процедура утврђивања плате

Доношењем Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ за посланике и делегате као изабране чланове Парламентарне скупштине БиХ нису дефинисани платни разреди нити коефицијенти. Заједничка комисија за административне послове је, у циљу превазилажења настале ситуације, донијела одлуку број 03/5-50-1-17-15,5/08 од 28.07.2008. године, којом се преузима основица за обрачун плата изабраних особа (посланика - делегата) из Закона о платама и накнадама запослених у институцијама БиХ, при чему се за обрачун плате посланика и делегата користе ранији коефицијенти који су коришћени прије доношења новог Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ. Из наведеног произилази како је Парламентарна скупштина, односно Заједничка комисија за административне послове, износе плата изабраних званичника утврдила дијелом користећи одредбе новог Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, а дијелом користећи раније прописе који су регулисали ово подручје. Анализирајући одредбе члана 1. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, може се рећи како Парламентарна скупштина БиХ није изузета из наведеног Закона. Међутим, остале одредбе наведеног Закона иду у прилог чињеници како изабрани званичници (посланици и делегати) у Парламентарној скупштини БиХ нису обухваћени одредбама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, због чега је и донесена споменута Одлука Заједничке комисије за административне послове.

У периоду од 2008. године, Заједничка комисија за административне послове је чак пет пута вршила допуне и измјене Одлуке о начину обрачуна плата и осталих материјалних права посланика и делегата у ПСБиХ и то: 28.07.2008, 18.09.2008., 09.10.2008., 17.11.2008., 12.03.2009., да би на 25. сједници, одржаној 08.04.2009., коначно усвојила пречишћени текст Одлуке о начину обрачуна плата и осталих материјалних права посланика и делегата у ПСБиХ. Ипак, 5 мјесеци касније, 11.09. 2009. године усвојена је нова измјена Одлуке којом се, између осталог, укидају накнаде за рад у комисијима као и накнаде за учење страних језика.

Бројне измјене и допуне одлука о платама и накнадама посланика и делегата у ПСБиХ говоре о хитној потреби успостављања дугорочнијег модела утврђивања примања изабраних чланова ПСБиХ кроз приједлог системског рјешења.



### 5.3. Висина плате и паушала

Плата посланика и делегата у парламентарној скупштини БиХ утврђује се према коефицијентима сложености и одговорности послова. Коефицијенти за обрачун плата предсједавајућих, замјеника предсједавајућих, предсједавајућих радних комисија, предсједавајућих клубова Дома народа, Представничког дома, посланика и делегата су:

<b>Дужност</b>	<b>Коефицијент</b>
Предсједавајући и замјеници предсједавајућих	8,70
Предсједавајући радних комисија оба дома и предсједавајући клубова Дома народа и Представничког дома	8,50
Посланици и делегати у Парламентарној скупш. БиХ	8,40

#### **Посланици и делегати у сталном радном односу у ПСБиХ**

Основну плату посланика и делегата чини основица помножена са наведеним коефицијентима. Основица за обрачун плате утврђена је чланом 7. Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине (Сл. Гласник БиХ, бр. 50/08), који каже да се основица за обрачун плата утврђује у износу од 85 % просјечне мјесечне нето плате у Босни и Херцеговини исказане на годишњем нивоу за календарску годину која двије фискалне године претходи години у којој ће се основица примјењивати. Почетком 2009. године ова основица је износила 535 конвертибилних марака да би, првенствено због притиска јавности, измјенама и допунама Закона о платама и накнадама из 2009. године и Одлуком Вијећа министара основица за обрачун плате смањена на 498,10 КМ. На основу наведеног, може се израчунати да најнижа нето плата посланика и делегата у ПСБиХ износи 4.184 конвертибилне марке. Имајући у виду различитост прописа којим се обрачунавају порези и доприноси на плате у Федерацији БиХ и Републици Српској, различити су и износи бруто плата посланика и делегата ПСБиХ, у зависности из ког ентитета долазе.

Плата посланика и делегата додатно се увећава за сваку започету годину радног стажа за 0,50%, с тим да укупно повећање не може бити више од 20%. Под претпоставком да посланици и делегати у просјеку имају најмање 10 година радног стажа онда се најнижа нето плата посланика и делегата увећава на 4.393. ковертибилне марке.



## **Посланици и делегати који нису у сталном радном односу у ПСБиХ**

Посланик односно делегат који није у сталном радном односу у Парламентарној скупштини БиХ има право на разлику плате уколико му је плата мања у матичној организацији у којој је стално запослен. Разлика плате исплаћује се на основу потврде о висини зараде за сваки мјесец посебно, коју посланик односно делегат предаје Одјелу за рачуноводство и финансије. Према подацима за март мјесец 2010. године, од укупно 57 посланика и делегата у оба дома Парламентарне скупштине БиХ, њих 50 се налази у професионалном радном односу, док је 7 посланика Представничког дома пријавило радни однос ван Парламента БиХ.

### **Право на мјесечни паушал**

Посланику и делегату за обављање посланичке и делегатске дужности припада мјесечни паушал без обзира на радноправни статус. Висина паушала утврђује се множењем основице коефицијентом 1,50. Основица за 2009. годину износила је 498,10 конвертибилних марака, а висина мјесечног паушала за све посланике и делегате у Парламентарној скупштини БиХ износила је 747,30 конвертибилних марака. Само по основу плате (уз просјечан радни стаж од најмање 10 година) и паушала, најнижа мјесечна нето примања посланика и делегата у ПСБиХ у 2009. години износила су 5.140 конвертибилних марака.

Средства за плате посланика и делегата Парламентарне скупштине БиХ се обезбјеђују из Буџета институција Босне и Херцеговине, а Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза БиХ, за 2010 годину предвиђено је укупно издвајање за плате посланика и делегата у износу од 9.190.000 КМ, што је за 6% више у односу на 2009. годину.

**Табела број 2: Плате посланика и делегата у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине**

	1	2	3=1x2	4	5	6=4/5
	Основица (KM)	Коефицијент	Основна плата (KM)	Нето плата са 10 г. минулог стажа (KM)	Просјечна нето плата у БиХ (KM)	Број просјечних БиХ плата у једној посланичкој*
	2008. година					
Предсједавајући	240	8,7	2.088	2.192	751	2,92
Замјеници предсједавајућих	240	8,7	2.088	2.192	751	2,92
Предсједавајући радних комисија	240	8,5	2.040	2.142	751	2,85
Предсједавајући клубова	240	8,5	2.040	2.142	751	2,85
Посланици и делегати	240	8,4	2.016	2.117	751	2,82
Мјесечни паушал **				840		
	2009. година					
Предсједавајући	498,1	8,7	4.333	4.550	790	5,76
Замјеници предсједавајућих	498,1	8,7	4.333	4.550	790	5,76
Предсједавајући радних комисија	498,1	8,5	4.234	4.446	790	5,63
Предсједавајући клубова	498,1	8,5	4.234	4.446	790	5,63
Посланици и делегати	498,1	8,4	4.184	4.393	790	5,56
Мјесечни паушал				747		
	2010. година (јануар)					
Предсједавајући	498,1	8,7	4.333	4.550	782	5,81
Замјеници предсједавајућих	498,1	8,7	4.333	4.550	782	5,81
Предсједавајући радних комисија	498,1	8,5	4.234	4.446	782	5,68
Предсједавајући клубова	498,1	8,5	4.234	4.446	782	5,68
Посланици и делегати	498,1	8,4	4.184	4.393	782	5,61
Мјесечни паушал				747		

\*Имајући у виду различитост прописа којим се обрачунавају порези и доприноси на плате у Федерацији БиХ и Републици Српској, различити су и износи бруто плата посланика и делегата ПСБиХ, у зависности из ког ентитета долазе. Због тога је у обрачуну коришћен модел нето плата у односу на просјечну нето плату у БиХ.

\*\* Мјесечни паушал посланика и делегата, у 2008. години, износио је 840 KM и калкулисан је множењем основице од 240 KM коефицијентом 3,5. Одлуком о начину обрачуна плата и осталих материјалних права посланика и делегата у ПСБиХ из априла 2009. године, износ мјесечног паушала је утврђену износу од 747 KM (основица од 498,10 KM x коефицијент 1,5)

## 5.4. Оцјена модела

### Непристрасност модела

Постојећи модел утврђивања плата посланика и делегата у Парламентарној скупштини БиХ почива на дискреционом праву парламентарца да, кроз одлуке Заједничке административне комисије Парламентарне скупштине БиХ, самостално одлучују о висини коефицијената који се примјењују на основицу плате, износу мјесечног паушала и износу свих других накнада које улазе у укупна примања посланика и делегата оба дома ПСБиХ. На тај начин успостављен је модел који готово у потпуности зависи од „добре воље“ посланика и делегата приликом доношења одлука о висини својих примања. Једина категорија за утврђивање плате која се налази ван директног утицаја посланика и делегата је основица за плату која се утврђује одлуком Вијећа министара. Међутим, чињеница да парламентарци аутономно одлучују о висини коефицијената који се примјењују на ту основицу само релативизира ионако скромни покушај да се осигура барем минимална непристрасност модела. На основу наведеног, може се закључити да се ради о моделу гдје постоји изузетно низак ниво непристрасности, са значајним ризиком сукоба интереса.

### Усклађеност са политиком плата у јавном сектору

Изузимањем посланика и делегата из Закона о платама у институцијама Босне и Херцеговине створен је такав оквир у којем нема могућности за дјеловање механизма који ће осигурати барем минималну усклађеност кретања плата у јавном сектору са примањима посланика и делегата у ПСБиХ. Може се рећи да усклађеност плата БиХ парламентарца са платама у јавном сектору постоји само формално, имајући у виду чињеницу да је основица за утврђивање плате заједничка за све запослене у институцијама Босне и Херцеговине. Међутим, могућност посланика и делегата да самостално одлучују о коефицијентима и другим категоријама укупних мјесечних примања довела је до тога да је плата посланика и делегата у ПСБиХ за период 2008. – 2009. година расла више него двоструко у односу на просјечну плату у јавном сектору на нивоу БиХ институција. То даље значи да суштинска усклађеност са платама у јавном сектору не постоји, што представља веома озбиљан недостатак постојећег модела.

## Транспарентност и кредибилност модела

Оцјена транспарентности модела може се извршити кроз два аспекта. Први аспект јесте доступност и расположивост информација о висини укупних примања посланика и делегата те о начину за утврђивање истих. У том смислу, треба констатовати да су текст Одлуке о начину обрачуна плата и осталих материјалних права посланика и делегата у ПСБиХ као и основна структура укупних примања посланика и делегата доступни јавности путем Интернет адресе ([www.parlament.ba](http://www.parlament.ba)) чиме је осигуран минимални ниво транспарентности. Други аспект који се узима у обзир приликом оцјењивања транспарентности модела јесте учешће основне плате у укупним примањима. У моделима који имају висок ниво транспарентности, ово учешће је доминантно, односно, основна плата чини претежни дио посланичких примања док се сурогати плате, попут мјесечних паушала и разних накнада без јасно утврђених критерија, настоје свести на минимум. Тренутни модел утврђивања плата посланика и делегата у ПСБиХ фаворизује управо сурогате плате, обзиром на значајно учешће мјесечног паушала за рад посланика и делегата те бројна друга материјална права на која заступници имају право. Измјеном Одлуке о начину обрачуна плата и осталих материјалних права посланика и делегата у ПСБиХ, крајем 2009. године, одређене категорије накнада за рад у комисијама, радним тијелима и учење страних језика су изузете из материјалних права посланика и делегата, али је добар дио осталих права и даље задржан, због чега је и транспарентност модела остала на веома **ниском нивоу**.

Са ниском транспарентношћу модела уско је везана и ниска кредибилност, из основног разлога што постоји готово апсолутни ниво дискреције у одлучивању Административне комисије, гдје чланови поменуте комисије потпуно самостално одлучују о висини своје плате, као и плате својих парламентарних колега.

## Адекватност висине плате

У табели о висини примања посланика и делегата у ПСБиХ може се видјети да се однос плате посланика и делегата према просјечној плати у Босни и Херцеговини кретао од 2,8 у 2008. години до вртоглавих 5,7 у 2009. години, са тенденцијом да се такав однос задржи и у 2010. години. У поређењу са земљама у окружењу, као и са другим европским парламентима који су

анализирани у овом Извјештају, може се рећи је у Босни и Херцеговини присутна потпуна неадекватност плата у односу на просјечну плату као индикатор нивоа животног стандарда. Чак се може рећи да посланици и делегати у ПСБиХ имају убједљиво највећа примања, посматрајући релативни однос њихове и просјечне плате у односу на све друге земље које су биле предмет анализе у овом Извјештају. Додају ли се томе износи мјесечних паушала и других материјалних права, ситуација постаје још гора, што упућује на хитну потребу да се што прије усклади ниво плата посланика и делегата у ПСБиХ са просјечном платом у земљи, по угледу на остале европске земље.

### **Награђивање према резултатима рада**

У оба дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине нису предвиђени инструменти финансијског награђивања парламентарца у односу на резултате рада, али ни механизми за њихово санкционисање у случају нередовности и одсуства са сједница.



## 6. Парламент Федерације Босне и Херцеговине

### 6.1. Правни оквир за одређивање плате посланика

Начин организовања Парламента ФБиХ одређен је Уставом Федерације БиХ којим је уређено устројство Парламента који се састоји од Представничког дома и Дома народа. Уставом је дефинисано да Парламент уређује организацију свог рада и начин остваривања права и дужности посланика. Такође, чланом 14. Устава (IV. Структура федералне власти, Законодавна власт Федерације, Парламент Федерације), јасно је дефинисано да ће чланови оба дома бити плаћени како је утврђено законом те да се плата неће повећавати или смањивати током изборног мандата, осим за прилагођавање трошковима живота.

Сваки од домова Парламента ФБиХ усваја пословник о раду којим поближе одређује организацију рада сваког дома, органе и комисије домова. Пословницима оба дома успостављене су Административне комисије као стална радна тијела Представничког дома и Дома народа. Чланом 59. Пословника о раду Представничког дома и чланом 57. Пословника Дома народа, утврђене су надлежности Административних комисија, које, између осталог, подразумевају:

- припремање, утврђивање и доношење аката којима се уређују накнаде плата посланика у Представничком дому и Дому народа, плата функционера које бира, односно именује Представнички дом и Дом народа, као и накнаде одређених материјалних трошкова посланика и функционера, плата руководећих државних службеника и осталих запосленика у Стручној служби Представничког дома, Дома народа и Заједничкој служби Парламента Федерације те доноси одговарајућа акта за њихову примјену, као и појединачна акта о платама и накнадама материјалних и других примања;
- утврђивање висине накнаде и посебне накнаде за рад члановима радних тијела изабраних из реда научних, стручних и јавних радника;
- утврђивање приједлога за осигурање средстава у буџету Федерације за рад Парламента Федерације и коришћење тих средстава;

- обављање свих послова у вези са осигурањем станова за потребе Представничког дома, Дома народа и Заједничких служби Парламента Федерације и располагањем тим становима, одлучивањем о њиховом додјеливању на коришћење, замјеном и са једнократним преносом права коришћења у складу са законом;

- одлучивање о додјеливању привременог смјештаја функционерима и, по потреби, другим запосленицима у Стручној служби Представничког дома и Дома народа и Заједничкој служби Парламента Федерације или другим федералним органима;

- утврђивање услова и начина коришћења путничких аутомобила за обављање службених послова, и

- вршење и других послова одређених Пословницима и другим општим актима Представничког дома и Дома народа.

Чланом 16. Пословника Представничког дома предвиђено је да Посланици Представничког дома, за обављање посланичке функције имају право на плату, накнаду за посланичко ангажовање, накнаду одређених материјалних трошкова и друге наканде на основу посебног акта Представничког дома, односно Административне комисије.

Истим чланом Пословника предвиђене су и дестимулативне мјере у случају неиспуњавања посланичких обавеза. За неизвршавање обавеза у обављању посланичке функције (конкретно је наведено неоправдано одсуство са сједница дома и радних тијела) посланицима Представничког дома се може умањити накнада за посланичко ангажовање или друга примања и накнаде.

Чланом 17. Пословника Дома народа утврђено је да се питања плата и трошкова насталих вршењем посланичке дужности у Дому народа утврђују законом и другим прописима.

Устројством Парламента Федерације БиХ, односно њена два дома предвиђене су Административне комисије као радна тијела у оба дома са сличним радним задацима. Такође, Влада Федерације БиХ, као извршни орган такође именује своју Административну комисију као административно радно тијело Владе. Пословницима о раду домова парламента предвиђена је могућност заједничког засједања по питањима општих аката или закона у областима од заједничког или јединственог интереса.



Чланом 59. Пословника Представничког дома и чланом 57. Пословника Дома народа поближе су утврђене области у оквиру којих се административна радна тијела оба дома требају састати и доносити одлуке.

Чланом 54. Пословника Представничког дома и чланом 52. Пословника Дома народа предвиђена је могућност да Представнички дом са Домом народа може основати стална или повремена заједничка радна тијела из реда посланика, односно делегата и стручњака за праћење, претресање и проучавање одређених питања, као и за припремање и подношење приједлога за доношење закона, нацрта или приједлога закона или других аката из надлежности оба дома Парламента Федерације.

Такође, чланом 51. Пословника Представничког дома и чланом 50. Пословника Дома народа предвиђено је да предлагач општег акта или закона присуствује сједницама радних тијела оба дома.

У случају примања посланика и њихових надокнада, предлагач актуелних закона који дефинишу права изабраних дужносника, носилаца извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације БиХ је Влада Федерације БиХ. Приједлог закона пролази процедуру верификације и усвајања у Представничком дому и Дому народа. Након усвајања закона, према досадашњој пракси, праћење његовог извршавања и шире одређивање његових одредби улази у ингеренцију рада административних комисија оба дома и Владе Федерације БиХ, које то чине кроз усвајање општих аката (Одлука) на заједничким сједницама.

## **6.2. Процедура утврђивања плате**

Најшири оквир којим се уређује питање процедуре утврђивања плата посланика у Парламенту Федерације БиХ је устав којим је утврђено да се плате посланика морају утврдити законом те да се не могу повећавати или смањивати током изборног мандата, односно да се могу прилагођавати трошковима живота. Предлагач закона којим се регулишу плате и права посланика у парламенту је Влада Федерације БиХ. Влада подноси приједлог закона Представничком дому Парламента Федерације БиХ који га усваја у форми Нацрта или Закона и прослијеђује на верификацију Дому народа. Након што је верификован и у Дому народа, закон је усвојен и потписују га Предсједници оба дома Парламента Федерације БиХ.

Закон представља, након доста општих уставних одредби, други шири правни оквир којим се регулишу питања плата и права посланика.

За одређивање права посланика у парламенту Федерације БиХ тренутно су важећи Закон о правима изабраних дужносника, носилаца извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације (Службене новине ФБиХ бр. 59/06 и 23/08), Закон о измјенама и допунама Закона о правима изабраних дужносника, носилаца извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације (Службене новине ФБиХ бр. 84/08) и Закон о начину остваривања уштеда у Федерацији БиХ (Службене новине ФБиХ бр. 50/09).

Наведеним законима обухваћени су посланици у оба дома Парламента ФБиХ, предсједник и потпредсједник ФБиХ, чланови Владе ФБиХ и савјетници.

У складу са постојећим прописима, посланик стиче право на плате, накнаде плате, право на пензију, и друга права у складу са Законом, даном потврђивања његовог избора односно именовања у Парламенту Федерације Босне и Херцеговине. Професионални посланик стиче посланичко право даном подношења захтјева за професионално обављање дужности надлежној комисији и тиме стиче право на пуну надокнаду за обављање посланичке дужности. Посланици који не остварују плату на основу посланичке делегатске дужности (непрофесионални посланици) имају право на разлику плате, са плаћеним порезима и доприносима, коју би остварили на основу обављања посланичке/делегатске дужности, ако је плата коју остварују по другом основу мања.

Основна плата посланика се твори множењем основице и коефицијента утврђених законом и увећава за минули рад. Основица се увећава за 0.5% за сваку започету годину радног стажа и не може бити већа од 20%.

Основица за обрачун плате и коефицијент се одређују одлукама Владе на бази важећих Закона. Чланом 6. Закона о правима изабраних дужносника, носилаца извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације (Службене новине ФБиХ бр. 59/06 и 23/08) и чланом 2. Закона о измјенама и допунама Закона о правима изабраних дужносника, носилаца извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације (Службене новине ФБиХ бр. 84/08) прописано је да основицу за обрачун плате утврђује Влада Федерације, сваког мјесеца, на основу података Федералног завода за статистику о просјечној мјесечној исплаћеној плати по запосленом у привреди у Федерацији.

Административне комисије Владе ФБиХ, Представничког дома и Дома народа, на основу члана 6. Закона, члана 59. Пословника о раду Представничког дома и члана 57. Пословника о раду Дома народа, на заједничким сједницама доносе општи акт којим се детаљно регулишу питања основице за обрачун плата и надокнада изабраних дужносника, носилаца извршних функција. Посљедњи важећи акт са заједничких сједница Административних комисија је Одлука о висини јединствене основице за обрачун плата изабраних дужносника, носилаца извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације БиХ број 01/03,02/03-14-200/09, В.број 03/06-34-2-2/09 од 27.01.2009.године, којом је утврђена јединствена основица за обрачун плата од 01.01.2009. године и даље, у износу од 60% просјечне мјесечне плате исплаћене по запосленом у ФБиХ, према посљедењем објављеном податку Федералног завода за статистику за претходни квартал, па се тако утврђена основица умањује за 20%. Ова Одлука је измијењена и допуњена Одлуком број 01/03,02/3-02-1000/09. В.број 03/06-34-234-1/09 од 17.09.2009. године којом је основица утврђена претходном Одлуком умањена за додатних 10%.

Административне комисије Представничког дома и Дома народа су заједнички усвојиле и Одлуку о остваривању права на плату, накнаду плате и друга материјална права изабраних дужносника и савјетника у Дому народа и Представничком дому Парламента Федерације БиХ, којом су регулисана и детаљније утврђена права посланика утврђена важећим Законима. Према важећим актима коефицијент посланика у Парламенту ФБиХ износе:

- предсједавајући домова 8

- предсједници радних тијела 7,1

- потпредсједавајући домова 7,5

- посланик/делегат 7

- предсједници клубова 7,3

Поред посланичке плате, посланицима се исплаћује и паушал на име повећаних материјалних трошкова у обављању своје дужности у висини једне просјечне плате исплаћене у Федерацији према посљедњем објављеном податку Федералног завода за статистику.

### **6.3. Висина плате и паушала**

#### **Посланици у сталном радном односу и „непрофесионални“ посланици**

Основна просјечна нето плата посланика и делегата у сталном радном односу, као и „непрофесионалног“, за првих шест мјесеци 2009. године, која не укључује накнаду за минули рад, износила је 2.660 КМ. Укључујући накнаду за минули рад, посланик који је имао минули радни стаж од 10 година примао је мјесечну плату у износу од 2.793 КМ. Овај износ представља нето плату, тј. плату која се исплаћује посланику или делегату и она је била већа од просјечне нето плате у економији за 2009. годину за 3,5 пута.

Уколико у укупна мјесечна примања укључимо и посланички паушал који је предвиђен Законом, односно чланом 5. Закона о измјенама и допунама Закона о правима изабраних дужносника, носилаца извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације, тада посланик са 10 година радног стажа може остварити најниже просјечно мјесечно нето примање у износу од 3.585 КМ, што је у односу на просјечну плату у ФБиХ за првих шест мјесеци веће за 4.5 пута.

Законом о начину остваривања уштеда у Федерацији БиХ, односно чланом 1. Закона предвиђено је да се укупна буџетска средства предвиђена за плате и накнаде које немају карактер плата умање за 10% у односу на масу из децембра 2008. године. Надовезујући се на овај Закон, Административне комисије Представничког дома, Дома народа и Владе Федерације БиХ, дана

17.09.2009., доносе Одлуку о аконтативној исплати плата и накнада плата изабраних дужносника, носиоца извршних функција и савјетника којом јединствену основицу утврђену Одлуком број 01/3, 02/3-14-200/09, В.бр.03/06-34-2-2/09 од 27.01.2009.године умањују за додатних 10%. Закон је ступио на снагу од 01.07.2009.године.

Након умањења основице, просјечна нето плата посланика без минулог рада износила је 2.394 КМ, док је за посланика са 10 година радног стажа износила 2.514 КМ. Плата посланика без минулог рада у односу на просјечну плату у Федерацији БиХ, у другој половини 2009. године, била је већа за 3.2 пута.

Уколико овако умањењу мјесечну плату посланика увећамо за мјесечни паушал у износу од једне просјечне нето плате у ФБиХ (паушал се такође умањује за 10%), за период друге половине 2009.године, просјечно мјесечно примање посланика са 10 година радног стажа је износило 3.226 КМ, што је за 4,1 пута веће од просјечне плате исплаћене у ФБиХ, у истом периоду.

**Табела број 3: Обрачун плате за период 01.07. до 31.12.2009. године**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Коригована основица	Коефицијент	Нето плата (1x2)	Увећање плате за 10 година стажа = 0.5%*10 (3x5%)	Основна нето плата (3+4)	Паушал	Нето плата и паушал (5+6)	Број просјечних плата у нето плати (5/1)	Број просјечних плата у укупним примањима (7/1)
Предсједавајући домова	342	8	2.736	137	2.873	713	3.586	3,6	4,5
Потпредсједавајућ и домова	342	7,5	2.565	128	2.693	713	3.406	3,4	4,3
Предсједници клубова	342	7,3	2.497	125	2.621	713	3.334	3,3	4,2
Предсједници радних тијела	342	7,1	2.428	121	2.550	713	3.262	3,2	4,1
Посланици	342	7	2.394	120	2.514	713	3.227	3,2	4,1

Основица за обрачун је рађена на основу просјечне плате за 2009. годину у Федерацији БиХ од 792 КМ, сведене на 60%, па умањене за 20% и 10%. Паушал је такође рађен на основу просјечне плате умањене за 10%.



**Табела број 4: Обрачун плате за период 01.01. до 30.06.2009. године**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Коригована основица	Коефицијент	Нето плата (1x2)	Увећање плате за 10 година стажа = 0.5%*10 (3x5%)	Основна нето плата (3+4)	Паушал	Нето плата и паушал (5+6)	Број просје- чних плата у нето плати (5/1)	Број просјеч- них плата у укупним примањи -ма (7/1)
Предсједавајући домо̀ва	380	8	3.040	152	3.192	792	3.984	4,0	5,0
Потпредсједавајући домо̀ва	380	7,5	2.850	142.	2.992	792	3.784	3,8	4,8
Предсједници клубова	380	7,3	2.774	138.	2.912	792	3.704	3,7	4,7
Предсједници радних тијела	380	7,1	2.698	134	2.832	792	3.624	3,6	4,6
Посланици	380	7	2.660	133	2.793	792	3.585	3,5	4,5

Основица за обрачун је рађена на основу просјечне плате за 2009. годину у Федерацији БиХ од 792 КМ, сведене на 60%, па умањене за 20%. Паушал је такође рађен на основу једне просјечне плате.

## 6.4. Оцјена модела

### Непристрасност модела

Непристрасност модела обрачуна плата и накнада посланика у ФБиХ се може оцијенити као релативно ниска. Процедуре одређивања плата и накнада посланика, као и процедура усвајања измјена законских и подзаконских аката везаних за ово питање, у потпуној су контроли самог Парламента ФБиХ. Иако је ово питање у ФБиХ уређено Законом о правима изабраних дужносника, носилаца извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације, његове измјене и допуне и усвајање истих у пуној су контроли од стране посланика. Такође, административне комисије оба дома, на основу закона и пословника домо̀ва, самостално доносе одлуке о утврђивању и корекцији висине основице за обрачун плате и осталим материјалним правима. У постојећем моделу не постоји никакво независно тијело које даје препоруку о висини плате на основу неких реалних и референтних величина. Функцију квази независног тијела у овом моделу врши Влада ФБиХ која је предлагала актуелне законе и измјене закона, што се не може посматрати као допринос непристрасности модела. Донекле, непристрасности доприноси чињеница да се у постојећим законским

актима, као референтна екстерна величина, односно основица за обрачун плата, узима просјечна плата у ФБиХ.

## **Усклађеност са политиком плата у јавном сектору**

Према постојећем моделу не постоји директна усклађеност плата посланика са кретањем плата у јавном сектору. Индиректно, она се усклађује кроз кретање висине просјечне плате у Федерацији БиХ, у коју улазе просјечне плате и јавног сектора. Дакле, постоји индиректна повезаност са кретањем плата у јавном сектору, јер повећање или смањење плата у јавном сектору укупну просјечну плату покреће на горе или на доле. Ипак, интерним актима административних комисија и законима основица, односно просјечна плата, често се коригује сходно тренутним буџетским ограничењима или захтјевима међународних финансијских институција, као што је то био случај са Законом о начину остваривања уштеда или новог нацрта Закона о платама и накнадама у органима власти ФБиХ, који се треба усвојити до 31.03.2010.године. Новим је законом предвиђена потпуна координација плата посланика са кретањем плата у јавном сектору, јер је предвиђено да се једним законским актом обухвате посланици, чланови Владе, али и сви јавни запосленици. Такође је предвиђено да основицу за обрачун плата, према овом закону, преговарају и договарају Влада и синдикати и да ће она бити јединствена за све буџетске кориснике.

## **Транспарентност и кредибилност модела**

Транспарентност овог модела се може оцијенити као доста висока. Разлог за ову тврдњу лежи у чињеници да је ипак прописан законски оквир којим се прописује висина основице, као и коефицијенти за обрачун плата. Постојањем законског оквира повећава се транспарентност, јер је, за било какве измјене и допуне, потребно покренути комплетну процедуру кроз оба дома парламента. Други разлог за овакву тврдњу је постојање референтне тачке, конкретније, просјечне плате у економији, која служи као основица за утврђивање висине плата и која је величина која се независно креће од воље самих посланика.



Разлог који не иде у прилог транспарентности је то што се релевантне одлуке не објављују у Службеном гласнику Федерације БиХ нити су презентоване на званичној интернет презентацији Парламента ФБиХ ([www.parlamentfbih.gov.ba](http://www.parlamentfbih.gov.ba)), што значи да је ниво информисаности јавности о наведеним одлукама и промјенама које наступају, у том погледу, изразито ограничен.

Други разлог који не иде у прилог транспарентности јесте могућност која је остављена парламентарним тијелима да мијењају референтну основицу утврђену законом.

Међутим, за овај модел се не може рећи да је кредибилан, односно да поуздано одражава повјерење у правичност и одрживост нивоа плата нити да задовољава повјерење јавности, како због горе наведених разлога, тако и због чињенице да у оквиру модела постоје и накнаде које се исплаћују посланицима, а које имају карактер сурогата плате. Најеклатантнији примјер је паушал који се исплаћује мјесечно, а служи за покриће трошкова обављања посланичке функције за које се не зна који су и који се не правдају.

### **Адекватност висине плате**

У горњим табелама може се видјети да се однос плате народног посланика према просјечној плати у Федерацији БиХ, у току 2009. године, кретао од 3,5 у првој половини 2009. године до 3,2 у другој половини исте године. Чак и након посљедњег смањења у јулу 2009. године, овај однос је остао значајно виши у поређењу са истим односом у другим европским земљама које су посматране у овој студији (види Графикон број 1)

Ако просјечну плату у једној земљи користимо као индикатор нивоа животног стандарда у тој земљи, онда можемо закључити да су плате посланика у Парламенту ФБиХ биле релативно више, односно мање адекватне, у односу на стандард својих грађана, него што је то био случај код посланика у посматраним европским земљама. Поред тога, велики број посланика у ПФБиХ имао је могућност остварења додатног увећања плате по основу вршења одређених функција, чиме се однос плате ових лица према просјечној плати у Федерацији БиХ додатно повећава као и сама неадекватност висине плате (види Табеле број 3 и 4).

## Награђивање према резултатима рада

У Парламенту ФБиХ нису предвиђени инструменти финансијског награђивања парламентарца у односу на резултате рада. С друге стране, чланом 16. Пословника о раду Представничког дома, предвиђене су казне за посланике који не извршавају своје обавезе у обављању посланичке функције. Пословник Дома народа пропушта и ову формулацију. Овдје треба истаћи Одлуку Административне комисије Заступничког дома из децембра 2009. године која прописује да професионалним заступницима треба бити одбијено 130 КМ за сваки дан засједања којем неоправдано нису присуствовали, а онима који нису професионалци по 100 КМ. Ова одлука је донесена након што се Заступнички дом није могао изјаснити о одређеним законима, јер није било кворума потребног за рад. Међутим, до момента израде овог документа ниједан заступник у Заступничком дому Парламента Федерације БиХ који је без оправдања одсуствовао са сједнице није новчано кажњен.

# 7. Народна скупштина Републике Српске и Вијеће народа Републике Српске

## 7.1. Правни оквир

Законодавну власт у Републици Српској врше Народна скупштина Републике Српске и Вијеће народа Републике Српске.

### **Народна скупштина Републике Српске (НСРС)**

Члан 78. Устава Републике Српске (Службени гласник Републике Српске број 21/92 и амандмани на Устав Републике Српске, Службени гласник Републике Српске бројеви 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03) дефинисао је да НСРС одређује свој рад и организацију и начин остваривања права и дужности посланика.

Пословником Народне скупштине Републике Српске – пречишћени текст (Службени гласник Републике Српске број 79/07) успостављена је Административна комисија као стално радно тијело НСРС, а састоји се од предсједника и осам чланова, који се бирају из реда посланика НСРС. Чланом 53. истог Пословника утврђене су надлежности Административне комисије које, између осталог, укључују:

- утврђивање приједлога средстава у Буџету Републике Српске за рад НСРС, на приједлог предсједника и генералног секретара НСРС;
- разматрање Нацрта и Приједлога буџета Републике Српске у дијелу који се односи на рад НСРС;
- припрему и предлагање прописа којима се утврђују питања остваривања права и дужности посланика
- доношење прописа о накнадама и другим примањима народних посланика и функционера које бира и именује Народна скупштина, као и функционера којима је престала функција.

Чланом 110. Пословника НСРС дефинисано је да народни посланик има право на новчана примања од дана верификације избора у Народној скупштини, односно од ступања на посланичку дужност до дана престанка мандата. Истим чланом је предвиђено да народни посланик има право да

Права на плату посланика у НСРС поближе су уређена Одлуком о платама и накнадама изабраних лица у Народној скупштини Републике Српске – Пречишћени текст (Број: 02/20-1592/08) и Одлуком о одређивању основице за обрачун и исплату плата и накнада за изабрана и именована лица у Народној скупштини Републике Српске (Број: 02/420-2275/09). Између осталог, ове одлуке дефинишу начин обрачуна плате народног посланика те утврђују њену висину.

### **Вијеће народа Републике Српске (ВНРС)**

Пословником Вијећа народа Републике Српске, као радно тијело ВНРС успостављена је Административна комисија, а чланом 47. су утврђене њене надлежности у оквиру рада ВНРС, а које су упоредиве са наведеним надлежностима које има Административна комисија у оквиру НСРС. Административну комисију бира ВНРС, а састоји се од пет чланова од којих је по један члан из клубова делегата, а један члан из Стручне службе ВНРС. Предсједник и замјеник предсједника Административне комисије бирају се из реда делегата.

Чланом 45. Пословника Вијећа народа Републике Српске утврђено је да Административна комисија ВНРС својим актом утврђује који делегати имају статус делегата на сталном раду у ВНРС те да удтврђује основе и мјерила за плате делегата.

Наведеним одредбама, Административној комисији ВНРС дате су упоредиве надлежности које у погледу утврђивања плата и других примања има Административна комисија НСРС.

### **7.2. Процедура утврђивања плате**

У складу са постојећим прописима, посланик или делегат стиче право на плату у сталном мјесечном износу даном ступања на посланичку/делегатску дужност уколико ступи у стални радни однос у НСРС и због тога престаје да остварује плату у свом претходном запослењу или од самосталне дјелатности. Одлуку о заснивању радног односа доноси Административна комисија, а народни посланик или делегат који ступа у стални радни однос се још назива и „професионални посланик“ или „професионални делегат“. Народни посланици имају право на плату и по престанку функције у трајању од шест мјесеци, које се може продужити за још шест мјесеци уколико

посланику у том периоду остварује право на пензију.

Посланик који не ступи у стални радни однос у НСРС или ВНРС остварује право на накнаду у мјесечном износу од 70% основне плате професионалног посланика односно делегата. Ово се односи на оне посланике и делегате који остварују плату по основу неког другог запослења или самосталне дјелатности.

Плата посланика или делегата на сталном раду се састоји од основне плате, увећане за минули рад. Основна плата се утврђује тако што се одговарајући коефицијент помножи са основицом за обрачун и исплату плата.

Основицу за обрачун и исплату плата утврђују административне комисије путем доношења одговарајуће одлуке. Вриједности коефицијената и увећања плате по основу минулог рада су такође утврђене одлукама које доносе административне комисије. Основна мјесечна плата сваког посланика и делегата се додатно повећава за 0,50% за сваку пуну годину радног стажа (минули рад) али највише до навршетка радног стажа за стицање услова за пензију, односно највише до 20%.

Средства за плате посланика и делегата се обезбјеђују из Буџета Републике Српске за буџетске кориснике НСРС и ВНРС. Одлуком о платама и накнадама изабраних лица у Народној скупштини Републике Српске предвиђено је да, ако се у одређеном периоду Буџет Републике Српске не остварује у пуном (планираном) обиму, плате посланика се умањују до висине процента мање остварених прихода. Одлуку о проценту овог умањења доноси Влада РС, на приједлог Министарства финансија.

### 7.3. Висина плате и паушала

#### Посланици и делегати у сталном радном односу

Основна плата посланика и делегата у сталном радном односу у 2008. години, без накнаде за минули рад, износила је 3.500 КМ. Укључујући накнаду за минули рад, посланик или делегат који је имао минули радни стаж од 10 година примао је мјесечну плату у износу од 3.675 КМ. Овај износ представља нето плату, тј. плату која се исплаћује посланику/делегату.

Бруто плата, тј. плата која укључује порез на доходак и доприносе, за посланика или делегата без минулог радног стажа износила је 5.444 КМ, а са 10 година минулог стажа 5.718 КМ. Поређењем бруто плате посланика/делегата који је имао 10 година радног стажа (5.718 КМ) са просјечном бруто платом у Републици Српској за 2008. годину (1132 КМ), видимо да је плата посланика/делегата са 10 година радног стажа била 5,1 пута већа од просјечне плате у 2008. години з. На Графикону број 5 може се видјети да кретање плата посланика и делегата није било усклађено са кретањем просјечне плате у Републици Српској.

Почетком 2009. године, одлукама Административних комисија на основу препоруке Владе Републике Српске, посланичке и делегатске плате су смањене за 10%, па је основна плата посланика/делегата износила 3.150 КМ, а бруто плата са 10 година радног стажа 3.308 КМ. Ако плату посланика/делегата упоредимо са просјечном платом у Републици Српској за 2009. годину, видимо да је плата посланика/делегата са 10 година стажа била 4,3 пута већа од просјечне плате у 2009. години.

Новим одлукама Административних комисија НСРС и ВНРС из децембра 2009. године, на основу препоруке Владе Републике Српске и Закључака НСРС (Закључци број 01-1706/09) у односу на исте из 2009. године, ~~посланичке и делегатске плате су смањене за 15%. Тако је основна плата~~

~~посланика и делегата без минулог стажа износила 2.678 КМ, а са 10 година минулог стажа 2.811 КМ. У поређењу са просјечном платом у Републици~~



стажа била је 3,7 пута већа од просјечне плате у РС.

Важно је напоменути да значајан број посланика и делегата остварује додатна увећања плате на основу релевантних одлука Административних комисија НСРС и ВНРС које предвиђају увећање коефицијента за обрачун плате по основу „обављања послова и задатака“. На примјер, у НСРС предвиђена увећања основне плате односе се на сљедећа лица:

- председник НСРС (+40%),
- потпредседник НСРС (+25%),
- председник клуба (+15%),
- председник радног тијела (+10%),
- замјеник председника клуба (+5%).

У Табели број 5 приказане су висине плата које остварују посланици, као и релативан однос ових плата према просјечној плати у Републици Српској.

Узимајући у обзир да НСРС има 22 стална радна тијела и 6 клубова посланика, долазимо да укупне цифре од 37 дужности које остварују додатно увећање основне плате, што представља више од 40% посланика у НСРС. Тако нпр. сваки четврти посланик у 2010. години, по основу обављања функције председника радног тијела, може без минулог стажа остварити основну плату од 2.945 КМ, а са 10 година радног стажа 3.093 КМ.

Готово идентична додатна увећања предвиђена су и у ВНРС, гдје такође постоји значајан број дужности која остварују ова увећања (око 35% у односу на укупан број делегата).

## Посланици и делегати који нису у сталном радном односу - паушал

Посланици и делегати који нису ступили у стални радни однос у НСРС примали су мјесечну накнаду – паушал у износу од 70% основне плате посланика у сталном радном односу<sup>4</sup>.

**Табела број 5. Плате и паушали посланика у НСРС**

	1	2	3=1x2	4	5	6	7=5/6
	Основица (КМ)	Коефицијент	Основна плата (КМ)	Основна плата са 10 г. минулог стажа плата (КМ)	Бруто плата са 10 г. минулог стажа (КМ)	Просјечна бруто плата у РС (КМ)	Број просјечних РС плата у једној посланичкој (делегатској) плати
2008. година							
Предсједник НСРС	100	49,00	4.900	5.145	8.021	1.132	7,1
Потпредсједник НСРС	100	43,75	4.375	4.594	7.157	1.132	6,3
Предсједник клуба	100	40,25	4.025	4.226	6.582	1.132	5,8
Предсједник радног тијела	100	38,50	3.850	4.043	6.294	1.132	5,6
Замјеник предсједника клуба	100	36,75	3.675	3.859	6.006	1.132	5,3
Посланик - професионални	100	35,00	3.500	3.675	5.718	1.132	5,1
Посланик - није у сталном радном односу			2.450*		3.800*	1.132	3,4**
2009. година							
Предсједник НСРС	90	49,00	4.410	4.631	7.215	1.204	6,0
Потпредсједник НСРС	90	43,75	3.938	4.134	6.438	1.204	5,3
Предсједник клуба	90	40,25	3.623	3.804	5.920	1.204	4,9
Предсједник радног тијела	90	38,50	3.465	3.638	5.661	1.204	4,7
Замјеник предсједника клуба	90	36,75	3.308	3.473	5.402	1.204	4,5
Посланик - професионални	90	35,00	3.150	3.308	5.143	1.204	4,3
Посланик - није у сталном радном односу			2.205*		3.416*	1.204	2,8**
2010. година (јануар)							
Предсједник НСРС	76,5	49,00	3.749	3.936	6.127	1.189	5,2
Потпредсједник НСРС	76,5	43,75	3.347	3.514	5.466	1.189	4,6
Предсједник клуба	76,5	40,25	3.079	3.233	5.026	1.189	4,2
Предсједник радног тијела	76,5	38,50	2.945	3.093	4.806	1.189	4,0
Замјеник предсједника клуба	76,5	36,75	2.811	2.952	4.586	1.189	3,9
Посланик - професионални	76,5	35,00	2.678	2.811	4.366	1.189	3,7
Посланик - није у сталном радном односу			1.874*		2.898*	1.189	2,4**

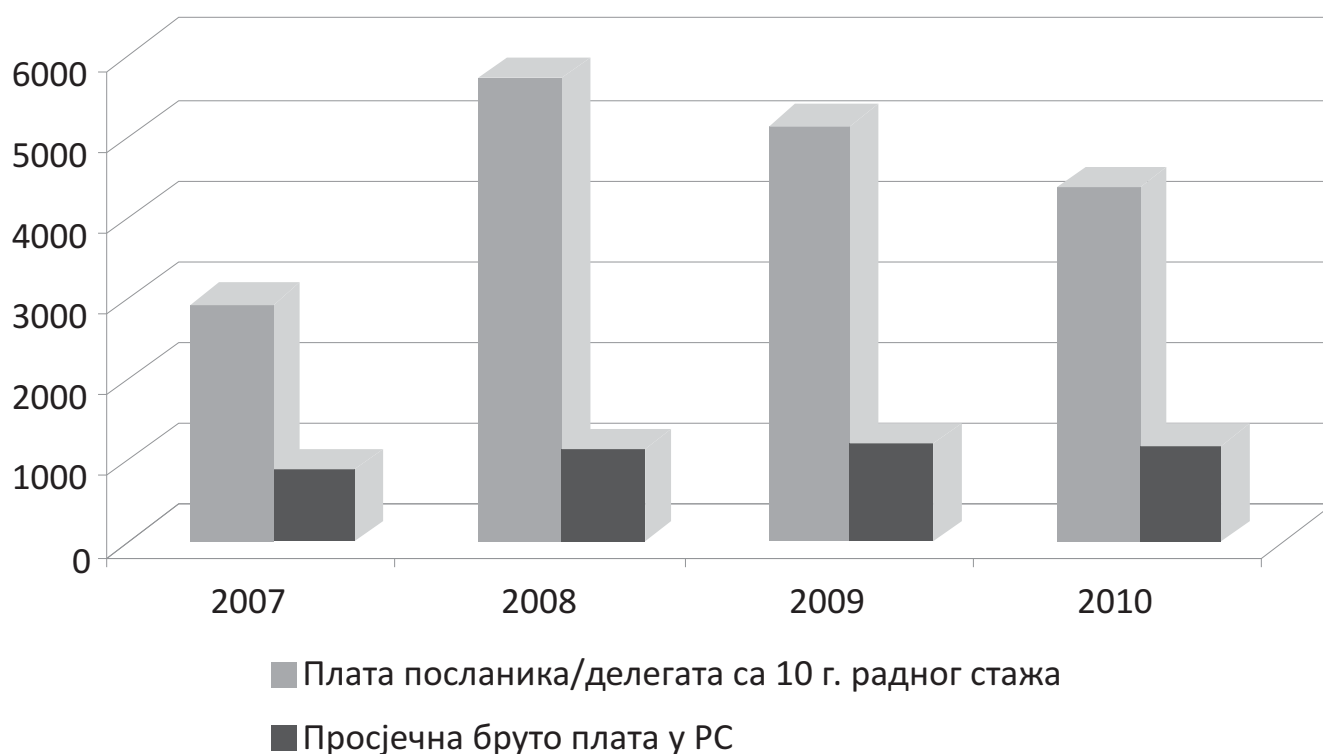
\*Мјесечна накнада – паушал

\*\*Број просјечних плата у мјесечној накнади – паушалу (7=3/6)

Извор података: НСРС, Републички завод за статистику Републике Српске и калкулације аутора

<sup>4</sup> Према подацима из априла 2010. године, од укупно 83 посланика и 28 делегата, у сталном радном односу у НСРС и ВНСР био је 51 посланик и 25 делегата.

## Графикон број 6. Кретање бруто плате посланика/делегата и просјечне бруто плате у РС



Извор података: НСРС, Републички завод за статистику Републике Српске и калкулације аутора

### 7.4. О цјена модела

#### Непристрасност модела

Непристрасност овог модела може се оцијенити као ниска из основног разлога што све релевантне одлуке о висини плате коју остварују посланици доносе Административне комисије НСРС и ВНРС, а чији чланови су управо сами посланици и делегати. У постојећим законским и подзаконским одредбама нигдје нису поближе дефинисане одређене референтне тачке или критеријуми којима би се чланови ових Административних комисија водили приликом одлучивања о овом питању. Другим ријечима, Административне комисије имају попутну дискрецију у одређивању висине плата посланика и делегата. Практично, једино ограничење у овом погледу представљају планирана буџетска средства за ову намјену, али је важно напоменути да су Административне комисије НСРС и ВНРС одговорне и за утврђивање приједлога потребне висине средстава у Буџету Републике Српске за рад НСРС и ВНРС.

Једина могућност екстерног утицаја на висину плата посланика предвиђена је у члану 14. Одлуке о платама и накнадама изабраних лица у Народној скупштини Републике Српске, којим је предвиђено сљедеће: „Ако се у одређеном периоду не остварује буџет у пуном обиму, плате изабраних лица умањују се до висине процента мање остварених прихода буџета. Одлуку о проценту умањења плате доноси Влада, на приједлог Министарства финансија“. Према томе, овом одредбом остављена је могућност за умањивање плата посланика на иницијативу Владе Републике Српске, у случају пуњења буџета на нивоу испод планираног.

### Усклађеност са политиком плата у јавном сектору

Постојећи модел не обезбјеђује адекватну усклађеност са кретањем плата у јавном сектору. Претходно наведени члан 14. Одлуке о платама и накнадама изабраних лица у Народној скупштини Републике Српске успоставља једини постојећи механизам усклађивања са политиком плата у јавном сектору, гдје је предвиђена могућност да Влада донесе одлуку о умањењу плата посланика. Међутим, могућност доношења овакве одлуке је ограничена само на ситуацију у којој се буџет не остварује у пуном обиму, а висина умањења је ограничена до висине процента мање остварених прихода. Тако ова одредба није примјенљива у случају потребе смањења плата у јавном сектору изнад процента пада прихода или када није дошло до пада прихода, а постоји потреба за одређеним смањењем.

Поред тога, у постојећем моделу нису прописани никакви формални механизми који би обезбиједили усклађеност степена раста плата посланика и делегата са степеном раста плата у јавном сектору, чиме би се обезбиједило вођење координисане политике плата у цијелом јавном сектору који би укључивао и НСРС и ВНРС. Према томе, степен усклађености кретања плата посланика и делегата са платама у јавном сектору у претходном периоду је зависио од релевантних одлука Административних комисија.

Тако је, у 2008. години, бруто плата посланика и делегата са 10 година радног стажа достигла износ од 3,7 просјеченх бруто плата у државној управи, да би се, након смањења, овај однос спустио на 2,6 у 2009. години и 2,7 у 2010. години. Из овако великих промјена у наведеном односу можемо закључити да кретање плата народних посланика у претходном периоду није било

усклађено са кретањем плата у јавној управи.

## **Транспарентност и кредибилност модела**

Транспарентност овог модела се може оцијенити као ниска из више разлога. Први разлог је то што релевантне одлуке о висини плате доносе административне комисије без неопходности расправе о овом питању у оквиру НСРС и ВНРС. Други разлог је тај да у постојећим прописима не постоји прописан оквир, референтна тачка или критеријум којим би се, приликом одлучивања о висини плате, руководили чланови Административних комисија, чиме им је практично дата потпуна дискреција по овом питању у оквиру расположивих буџетских средстава. Трећи разлог је то што се релевантне одлуке не објављују у Службеном гласнику Републике Српске нити су презентоване на званичној интернет презентацији НСРС ([www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)) и ВНРС ([www.vijescenarodars.net](http://www.vijescenarodars.net)), што значи да је изразито ограничен ниво информисаности јавности о наведеним одлукама и промјенама које наступају у том погледу.

Кредибилност модела се може оцијенити као ниска из сличих разлога као и трнспарентност. Основни разлог за ниску кредибилност је висок ниво дискреције у одлучивању Административних комисија, уз постојање проблема сукоба интереса гдје предсједници и чланови – посланици и делегати – одлучују о висини своје плате као и плата својих колега. Према томе, уз присуство ниске транспарентности, овај модел не садржи уграђене механизме који би повећали његову кредибилност.

## **Адекватност висине плате**

У Табели 1. се може видјети да се однос плате посланика/делегата према просјечној плати у Републици Српској кретао од 5,1 у 2008. години до 3,7 у јануару 2010. године. Чак и након посљедњег смањења у јануару 2010. године, овај однос је остао значајно виши у поређењу са истим односом у другим европским земљама које су посматране у овој студији (види Графикон број 1).

Ако просјечну плату у једној земљи користимо као индикатор нивоа животног стандарда у тој земљи, онда можемо закључити да су плате посланика и делегата у РС биле релативно више у односу на стандард својих грађана него што је то био случај код посланика у посматраним европским земљама. Поред тога, преко 40 % посланика у НСРС имало је могућност остварења додатног увећања плате у износу од 5% до 40% плате по основу вршења одређених функција, док је значајан број делегата такође остварио додатна увећања. Тиме се однос плате ових лица према просјечној плати у Републици Српској додатно повећава (види Табелу број 5).

### **Награђивање према резултатима рада**

У НСРС нису предвиђени инструменти финансијског награђивања посланика или делегата у односу на резултате рада нити санкције за неизвршавање посланичких/делегатских дужности.



## 8. Парламенти европских земаља

У оквиру овог поглавља обрађени су парламенти, процедуре и праксе из пет одабраних европских парламената и то: Норвешке, Белгије, Њемачке, Словеније и Латвије, као и процедуре за утврђивање плата заступника заједничког парламента Европске уније.

Норвешка је одабрана као земља која репрезентује тзв. „скандинавски“ модел са високим нивоом фискалне одговорности, транспарентности, кредибилности и буџетске стабилности. У том контексту, истраживање о начину на који тамошњи систем дефинише примања парламентарца представља значајно искуство. Белгија је одабрана као развијена европска демократија која по свом политичком и административном уређењу има низ сличности са Босном и Херцеговином, првенствено у смислу високог степена децентрализације на нивоу ентитета и постојања заједничког парламента.

Њемачка је одабрана као водећа економија у Европи, земља која котира као референтна основа у разним областима, а не само у домену утврђивања плата парламентарних заступника, док је

Словенија одабрана као земља која је некада била у заједничкој држави са БиХ, земља која је релативно успјешно прошла период транзиције и која је тренутно једина чланица ЕУ од свих земаља насталих распадом бивше СФРЈ.

Латвија је одабрана као земља која је дуго година била под комунизмом, али и земља која је, због свог брзог раста и реформи, у протеклом времену називана „балтичким тигром“. Посебно интересантно искуство представља чињеница да Латвија од јуна 2009. уводи стриктне мјере штедње које подразумијевају и резање плата посланика као и цјелокупног јавног сектора због снажног утицаја глобалне економске кризе на ту земљу.

И коначно, Парламент Европске уније, гдје је у јулу 2009. године дошло до велике промјене у систему утврђивања плата изабраних представника у заједничком Парламенту, што је истовремено био одговор на дотадашњи модел у којем је постојала велика разлика између плата европских парламентарца из различитих земаља.

У наредној табели сажети су описи основних елемената анализираних модела у наведеним парламентима европских земаља и Европском парламенту.

**Табела 6. Преглед основних елемената модела плата парламентарних заступника у анализираним европским парламентима**

Парламент	Да ли посланици гласају/одлучују о својим платама?	Да ли је укључено неко вањско тијело у процесу утврђивања висине плата?	Плата се аутоматски веже за неку вриједност?	Којим актом је утврђена висина плате?	Колики је однос плате посланика према просјечној плати у земљи?
<b>Парламент Норвешке</b>	Да, посланици гласају кроз тачку дневног реда на сједници Парламента.	Да, Комисија за плате врши годишњу ревизију плата и даје препоруку о висини плате.	Не.	Одлуком Парламента.	1,6
<b>Парламент Белгије</b>	Само дјелимично, јер је општи оквир за висину плата посланика одређен Уставом.	Да, Висина плате је одређена Уставом и везана је за плату чланова Државног савјета.	Да, плата је везана за плату члана Државног савјета.	Уставом који дефинише најшири оквир и интерним актом Парламента који детаљније разрађује плате и накнаде заступника.	2,1
<b>Парламент Њемачке</b>	Да, посланици врше усаглашавање висине плате на почетку сваке године кроз парламентарну процедуру.	Не, Предсједник парламента предлаже корекције плата за повећане трошкове живота.	Да, максимална висина плата је једно од референтних примања прописана Законом.	Устав и Закон.	2,4
<b>Парламент Словеније</b>	Да, али кроз усвајање општег Закона о систему плата у јавном сектору.	Да, Комисија за систем плата у јавном сектору и представници Владе и синдиката.	Да, на основу платних разреда који се дефинишу за цјелокупни јавни сектор.	Законом о систему плата у јавном сектору.	2,7
<b>Парламент Латвије</b>	Да, посланици сами врше усаглашавање висине плате сваке године.	Не, Предсједништво парламента предлаже годишње корекције.	Да, основица за обрачун је просјечна плата у јавном сектору.	Пословник о раду парламента.	2,6
<b>Европски парламент</b>	Не.	Не.	Да, плате су везане за проценат плате судије у Европском суду правде.	Статутом чланова Европског парламента.	2,6

У наставку текста детаљније су описани модели за утврђивање плата парламентарних заступника у изабраним европским парламентима.

## 8.1. Парламент Норвешке

### Процедура

Предсједник Парламента Норвешке именује Комисију за плате на период од пет година, са задатком да на годишњем нивоу уради независну ревизију висине плата парламентарних представника и поднесе препоруку о евентуалним измјенама. Комисија за плате се састоји од три члана: предсједника Националног арбитражног суда, судије и универзитетског професора. Руководилац Одјељења за финансије и администрацију Парламента Норвешке обавља функцију секретара ове Комисије и он је дужан да члановима Комисије обезбиједи релевантне податке о кретању плата и других социјалних индикатора као и друге информације неопходне за њихов рад.

Комисија своју препоруку подноси Предсједништву Парламента Норвешке, које онда ову препоруку подноси као тачку дневног реда Парламенту Норвешке на гласање.

Оваква процедура утврђивања висине плате парламентарца, која укључује независно тијело, Комисију за плате, постоји од 1996. године. Парламент је до сада редовно усвајао препоруке Комисије за плате.

### Непристрасност модела

Непристрасност овог модела ојачана је успоставом Комисије за плате коју сачињавају ванпарламентарни чланови и којом предсједава предсједник Националног арбитражног суда. Може се рећи да је основна улога овог тијела да обезбиједи непристрасну препоруку и тиме умањи проблем сукоба интереса кад је у питању ситуација у којој сами парламентарци гласају о својим платама. Један ризик за очување непристрасности у овом моделу огледа се у неопходности да се осигура квалитетан и независан рад Комисије за плате, што се покушало обезбиједити кроз одредбе о члановима комисије као и кроз стављање Одјељења за финансије и администрацију Парламента на располагање Комисији за плате. Други ризик се огледа у могућности да парламентарни представници не прихвате препоруке Комисије. У овом случају би Парламент свакако морао донијети одговарајућу одлуку што би

обзбиједило информисаност јавности, а важан сигнал би био и одступање одлуке Парламента од препоруке Комисије за плате.

## **Усклађеност са политиком плата у јавном сектору**

Усклађеност кретања плата парламентарца Норвешке са политиком плата у јавном сектору индиректно је обезбијеђена путем процеса годишње ревизије плата од стране Комисије за плате, која се у изради својих препорука руководи кретањем плата и других социјалних индикатора у Норвешкој. Према томе, усаглашеност са платама у јавном сектору зависи од тога до које мјере препоруке Комисије прате потребу ове усклађености.

## **Транспарентност и кредибилност модела**

Транспарентност овог модела се може окарактерисати као висока из разлога што Парламент Норвешке о овој теми расправља сваке године кроз тачку дневног реда те доноси одговарајућу одлуку. Према томе, измјена висине плате норвешких парламентарца није могућа без званичне одлуке Парламента Норвешке, што са собом носи обавезан ниво транспарентности и могућност да сви парламентарни представници расправљају о овој теми. То такође значи да је, чак и у случају препоруке Комисије да плате остану непромјењене, неопходно да ова препорука буде верификована кроз гласање и одлуку на Парламенту.

Подаци о годишњој плати парламентарних представника као и свим другим накнадама и примањима везаним за рад у Парламенту Норвешке доступни су на званичној интернет презентацији Парламента Норвешке ([www.stortinget.no](http://www.stortinget.no)).

Кређибилност модела је оснажена успостављањем Комисије за плате као независног тијела које сачињава препоруку о висини плата. Кређибилност је такође ојачана тиме што овај модел осигурава да питање плата парламентарца буде тема расправе на Парламенту Норвешке минимално једном годишње.

## Висина плате

Мјесечна бруто плата норвешког парламентарца од 1. маја 2009. године износи 7.214 ЕУР (по курсу 1 ЕУР = 8,05 НОК) и већа је за 1,6 пута од просјечне плате у Норвешкој за 2009. годину.

Предсједник Парламента добија исту бруто плату као премијер Норвешке и од 1. маја 2009. године износи 13,130 ЕУР и већа је за 82% од бруто плате парламентарца. Увећања у односу на плату парламентарца су такође предвиђена за првог подпредсједника Парламента (+14%) и за остале потпредсједнике и председавајуће редовних тијела (+7%). <sup>5</sup>

## Награђивање према резултатима рада

У Парламенту Норвешке нису предвиђени инструменти финансијског награђивања парламентарца у односу на резултате рада нити финансијске санкције за неиспуњавање посланичке дужности.

### 8.2. Парламент Краљевине Белгије

#### Процедура

Белгијски федерални парламент је дводомо државно тијело које се састоји од Представничког дома (la Chambre des Représentants) и Сената (Le Sénat de Belgique). Уставом Краљевине Белгије одређено је да се у Представнички дом бира 150 представника из укупно 11 изборних јединица, док Сенат чини 71 представник плус три представника којима сенаторска мјеста припадају по праву (чланови белгијске Краљевске породице).

Најшири правни оквир за рад оба дома Парламента је Устав којим је дефинисан рад Представничког дома и Сената гдје је, између осталог, успостављен и оквир за висину примања заступника у оба дома Федералног парламента. Уставом је дефинисано да су примања заступника у оба дома везана/индексирана за примања чланова Државног савјета (Conseil d'État - највиши управни суд у Белгији) на почетку њихове каријере.

(Извор: [http://www.senate.be/english/federal\\_parliament\\_en.html#T.4.3](http://www.senate.be/english/federal_parliament_en.html#T.4.3)).

<sup>5</sup> Подаци и калкулације о платама су базиране на подацима преузетим са званичног сајта Парламента Норвешке ([www.stortinget.no](http://www.stortinget.no)) и Норвешке агенције за статистику.

## Непристрасност модела

Иако је Уставом успостаљен генерални оквир за висину примања белгијских парламентарца, чланови оба дома Федералног парламента имају право, а самим тим и могућност, да аутономно одлучују о начину свог рада, што укључује и висину и различите категорије примања по основу накнада за рад својих чланова. Сходно томе, Уставом је прописан само општи оквир у којем се крећу примања парламентарца док оба дома, на основу интерних аката и процедура, самостално одлучују о висинама појединачних накнада за рад парламентарца као што су накнаде за трошкове превоза, накнаде за трошкове телефона и интернета, ангажовање личних помоћника и др.

## Усклађеност са политиком плата у јавном сектору

Постојећи модел одређивања плата белгијских парламентарца није директно везан за политику плата у јавном сектору обзиром да почива на Уставу и интерним актима оба дома Федералног парламента. Исто тако, висина примања парламентарца није одређена висином примања осталих јавних службеника, већ искључиво висином примања чланова Државног савјета, као највишег судског управног тијела у Белгији. Одређена усклађеност постоји у пракси, обзиром да се висина појединих накнада за рад парламентарца најчешће утврђује на бази примјенљивих рјешења из јавног сектора.

## Транспарентност и кредибилност модела

Транспарентност белгијског модела у погледу утврђивања плата посланика осигурана је кроз референтну основицу у виду почетне плате чланова Државног савјета са којом је индексирана. У том смислу, постоји и кредибилност модела, јер процедура измјене плате захтјева промјену плате чланова Државног савјета односно промјену Устава у крајњој линији, о чему представници у оба дома Федералног парламента не могу самостално одлучивати.



## Висина плате

Као што је наведено у претходном тексту, примања заступника оба дома Федералног парламента одређена су Уставом. Чланови Сената и Представничког дома имају право на основну плату и мјесечни пашал/накнаду за трошкове који износи 28% од основне плате. По основу плате, годишња примања парламентарца износе 76.424 ЕУР или 6.369 ЕУР у мјесечном бруто износу.

С друге стране, просјечна мјесечна бруто плата у Белгији је у 2009. години износила 2.991 ЕУР и за 3.378 ЕУР је нижа у односу на основну посланичку бруто плату. Другим ријечима, у једној плати белгијског парламентарног представника садржане су 2,12 просјечне плате.

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

Овдје треба напоменути да белгијски парламентарци имају право и на друга примања изван рада у Федералном парламенту, али су та примања лимитирана на 50% износа основне плате.

## Награђивање према резултатима рада

У оба дома Федералног парламента интерним актима се утврђују критеријуми за увећање плате појединих заступника. Међутим, критеријуми за увећање њихове плате одређени су по основу функције коју обављају (као што су предсједници парламентарних комисија и чланова Парламентарног бироа), али не и према резултатима њиховог рада.

## 8.3. Парламент Њемачке

### Процедура

Примања посланика, њихова висина и начин одређивања, дефинисана су Уставом (Grundgesetz) кроз члан 48(3). Овим чланом је наведено да је право посланика да примају плате и надокнаде које ће осигурати њихову независност, као и да та примања и надокнаде морају бити у складу са уставном позицијом коју посланици имају као чланови законодавног тијела. Закон о правном статусу чланова Бундестага и представника у Европском парламенту (Abgeordnetengesetz и Europaabgeordnetengesetz) поближе разрађује одредбе произашле из Устава. У члану 11(1) Закона одређено је да ће примања посланика бити базирана на висини годишњих бруто примања судија федералног врховних судова и примања изабраних локалних званичника (градоначелника) постављених на фиксан период. Према Закону о правном статусу чланова њемачког парламента из 1977. (дио IV, секција 11, став 1), мјесечна примања чланова Бундестага треба да буду једнака примањима судије Врховног суда и званичника изабраних за управу на локалном нивоу. Сматра се да посланици који појединачно представљају бирачко тијело од 160 000 до 250 000 људи, носе исти ниво одговорности као градоначелници градова са 50 000 до 100 000 становника, и судије Врховног суда.

Својом одлуком из 1975. године Уставни суд Њемачке је нагласио Бундестагу да је дужан самостално одређивати висину мјесечних примања и надокнада парламентарца, као и да није прихватљиво од посланика да своје обавезе делегирају спољњим комисијама или експертима. Истом одлуком Уставни суд је одредио да плате и надокнаде посланика Бундестага не смију бити везане за плате јавних службеника и администрације.

Посланици у Бундестагу се не сматрају јавним службеницима и, као такви, не смију имати плате и надокнаде везане за плате јавних службеника и администрације. Посланици се сматрају носиоцима јавних функција и њихове плате и надокнаде морају бити такве да обезбиједу њихову независност и ефикасност у обављању функције. Сходно томе, посланици поред плате примају и сет новчаних надокнада (Amtsausstattung) које служе за покриће мјесечних трошкова обављања јавне функције. Трошковима за обављање јавне функције сматрају се трошкови посланикове канцеларије и особља и трошкови становања у Берлину.

Према Њемачком Уставу, приједлог закона у процедуре усвајања може упутити Парламент (Bundestag) или Влада Њемачке. Након што прође процедуре гласања у Парламенту, Закон о правном статусу чланова Бундестага (или његове измјене и допуне) мора проћи процедуру одобрења у Бундесрату који представља Скупштину представника Влада 16 федералних једница које чине Њемачку федерацију. Након што га одобри Бундесрат, предложени акт иде на потпис Предсједнику Федералне Републике Њемачке. Након потписа од стране Предсједника и објављивања у службеном гласнику Федерације, приједлог закона ступа на снагу.

Износ плата и накнада се сваке године прилагођава у складу са повећањем трошкова живота у претходној години и промјенама у висинама плата референтних носилаца јавних функција. Детаљи о платама и накнадама и услови који морају бити задовољени за исплату регулишу се Актом о буџету и одредбама које доноси орган ког чине предсједник парламента, потпредсједници, и 23 члана партија које су у парламенту (Council of Elders). Плате и остале трошкове помоћног особља исплаћује административна служба Бундестага.

Усаглашавање висине плата посланика врши Предсједник Бундестага својим приједлогом на бази претходне промјене у висинама плата референтних носилаца јавних функција (градоначелника и судија Врховног суда) и то најчешће почетком сваке године. Саме расправе по питањима висине плата и накнада, као и корекција њихових висина, морају бити отворене за јавност.

## **Непристрасност модела**

Иако је Одлуком Уставног суда из 1975. године прописана обавеза да су парламентарци дужни самостално одређивати висину својих примања, она су ипак ограничена горњом границом прописаном Законом о правном статусу чланова ъемачког парламента из 1977. године. Осим тога, сви законски приједлози који тангирају ово питање морају проћи три нивоа одобравања: Бундестаг као законодавну инстанцу, Бундесрат као другостепену законодавну инстанцу и Предсједника Федерације. Сама чињеница да закони морају проћи три инстанце, као и начин избора тих инстанци, увелико гарантује непристрасност постојећег модела одређивања и висине плата посланика. Наиме, чланови Бундестага се бирају директно на изборима, Представнике Влада федералних јединица у

Бундесрату бирају директно Владе тих јединица, док се Предсједник Федерације бира специјалним засједањем чланова Бундестага и истог броја чланова делегираних од стране парламената 16 федералних јединица.

Њемачки политички систем је наизглед компликован, али управо његова комплексност утиче на непристрасност њемачког модела одређивања плата посланика. Посланици који се бирају директно на федералним изборима предлажу закон или подзаконски акт и исти усвајају. Такав документ, с обзиром да је од федералног значаја, мора проћи процес одобравања у Бундесрату чије чланове делегирају Владе 16 федералних јединица. Владе тих федералних јединица бирају парламенти федералних јединица чији се чланови бирају директним путем на изборима који се организују на нивоу федералних јединица. На крају, предложени закон мора потврдити Предсједник Федерације. Једини ризик који може угрозити непристрасност модела је снажна политичка већина на федералном и нивоу федералних јединица.

### **Усклађеност са политиком плата у јавном сектору**

Према њемачком Закону о правном статусу чланова Бундестага и тумачењу Уставног суда, парламентарци су носиоци јавних функција и као такви не смију имати плате и надокнаде везане за плате јавних службеника и администрације. Њемачки модел, дакле законски и уставно, онемогућава везу плата парламентарца и плата у јавном сектору.

### **Транспарентност и кредибилност модела**

Транспарентност њемачког модела је одређена самом процедуром доношења федералних аката. Никако није могуће да један федерални акт буде усвојен само у Бундестагу. Осим тога, приликом расправе о предложеном акту у Бундестагу осигуран је и предвиђен принцип присуства јавности током расправа.

Према томе, измјена висине плате њемачких парламентарца није могућа без званичне одлуке Бундестага и Бундесрата што са собом носи обавезан ниво транспарентности и могућност да законодавни представници на два нивоа расправљају о овој теми. На крају, да би прошао коначно валидирање, предложени акт мора потписати и Предсједник Федерације, као тумач

усклађености предложених аката са уставним одредбама и осталим законским актима. Подаци о годишњој плати парламентарних представника, као и свим другим накнадама и примањима везаним за рад у Бундестагу, доступни су на званичној интернет презентацији Бундестага (<http://www.bundestag.de>).

Кређибилност модела је осигурана тиме што се о питању плата парламентарца расправља на сједницама Бундестага барем једном годишње. Најчешће је то почетком године, када се врше усклађивања висине плата парламентарца са платама носилаца референтних јавних функција. Плате носилаца референтних јавних функција се одређују другим федералним актима, а Предсједник Федерације их именује (судије и друге високе јавне функционере).

## **Висина плате**

Сагласно Закону о правном статусу чланова Бундестага, бруто плата парламентарца у 2009. години је износила 7.668 ЕУР, што је у односу на просјечну бруто плату у економији као и за просјечну плату у јавном сектору за четврти квартал 2009., више за 2.4 пута. Предсједник парламента и замјеници, поред посланичке плате, примају и додатак на функцију у износу од једне, односно пола посланичке плате. Предсједник Бундестага и његови замјеници су у 2009. години имали плату у износу од 15.336, односно 11.502 ЕУР, већу за 50%, односно 44% од парламентарне и 4.8, односно 3.6 пута већу од просјечне плате у економији и јавном сектору. Поред ових примања, за покриће трошкова рада своје канцеларије у Берлину парламентарци имају право и на паушал у јединственом бруто износу од 3.969 ЕУР мјесечно, као и за покриће трошкова одвојеног живота. Такође, сваки посланик прима јединствену суму од 13.660 ЕУР за покриће плата и трошкова особља своје посланичке канцеларије. Посљедња два паушала се не посматрају као примања-сурогати плате и не опорезују се.

## **Награђивање према резултатима рада**

Награђивање према резултатима рада није предвиђено Правилником о раду Бундестага, осим индиректно кроз симболичну казну од 50 до 100 ЕУР за пропуштање гласања, односно неоправдано одсуство са сједнице парламента. Ове казне му се не одбијају од мјесечне плате, већ од мјесечног паушала за покриће трошкова.



## 8.4. Парламент Републике Словеније

### Процедура

Плате заступника у Парламенту Словеније регулисане су Законом о систему плата у јавном сектору који је предложила Влада Републике Словеније, а усвојио Парламент половином 2002. године (Службени лист Републике Словеније, број 56/2002). Поменути акт, који представља основ за одређивање плата свих службеника и функционера у јавном сектору, усвојен је у стандардној процедури кроз три читања. Њиме је успостављен платни систем у којем су дефинисана јединствена правила за утврђивање услова, обрачун и исплату плата службеника и функционера у јавном сектору, као и извори средстава за њихово финансирање. Приликом доношења овог законског акта посебно се водило рачуна о транспарентности система и поштовању принципа једнаке плате за упоредиве позиције, титуле и функције у јавном сектору. Од 2002. године овај Закон је претрпио неколико измјена и допуна, а данас је на снази пречишћени текст Закона о систему плата у јавном сектору (Службени лист Републике Словеније, број 108/2009)

### Плата заступника у Парламенту

У складу са поменутиим Законом о систему плата у јавном сектору, заступници у Парламенту Републике Словеније сврстани су у категорију функционера који обављају мандат по основу изборних функција. У складу са чланом 10. Закона о систему плата у јавном сектору, дефинисани су платни разреди за све категорије запослених у јавном сектору. Као критеријуми за основну плату и сврставање у одређену платну категорију узимају се степен сложености посла, функција коју обављају и титула коју носе. Платна категорија састоји се од платних разреда чија је вриједност исказана у еврима (мјесечни бруто износи). Анексом 3 поменутог Закона одређено је да предсједник Парламента припада платном разреду 65, потпредсједник Парламента платном разреду 62, а заступници су сврстани у платне разреде од 55 до 62. Тиме је успостављен оквир за плате свих заступника у Парламенту. Мандатно-изборна комисија Парламента поближе одређује категорије плата у оквиру сваког платног разреда, примјера ради, дефинише критеријуме за плате оних парламентарних заступника који су сврстани у категорије платних разреда од 55 до 62.



## Табела број 7: платни разреди заступника у Парламенту Републике Словеније - у примјени од јула 2008. године

Посланик	Платни разред	Вриједност платног разреда у ЕУР
Посланик шесте групе	55	3.924,44
Посланик пете групе	56	4.081,41
Посланик четврте групе	57	4.244,69
Посланик треће групе	58	4.414,46
-	59	4.591,04
Посланик друге групе	60	4.774,68
-	61	4.965,67
Посланик прве групе	62	5.164,29
-	63	5.370,87
-	64	5.585,71
Предсједник Парламента	65	5.809,13

Измјене и прилагођавања платних разреда у цјелокупном систему плата у јавном сектору се врше кроз процес колективног преговарања. Преговори за утврђивање платних разреда отпочињу првог маја, а рок за њихов завршетак је најкасније 30 дана прије подношења Нацрта буџета Парламенту на разматрање. У случају да се такав договор не постигне, Влада самостално предлаже вриједност платних разреда Парламенту на усвајање. Број платних разреда, односи између њих и разлика између највише и најниже плате, одређује се искључиво у складу са процедуром описаном у Закону о систему плата у јавном сектору.

Важно је нагласити да је за потребе праћења имплементације Закона о систему плата у јавном и сектору и надгледања политике плата у јавном сектору успостављена посебна Комисија за систем плата у јавном сектору. Комисију чине представници државних тијела, удружења локалних власти и синдиката у јавном сектору. Све иницијативе за измјену броја платних разреда и односа између њих се подносе Комисији која даје своје мишљење, након чега документ иде у парламентарну процедуру.

### Непристрасност модела

Законом о систему плата у јавном сектору осигурана је непристрасност модела, обзиром да је начин утврђивања плата свих јавних службеника и функционера заснован на јединственој методологији која почива на принципу једнаке плате за упоредиве послове, позиције и функције. Такав методолошки приступ ограничава дискреционо право посланика у

Парламенту Републике Словеније и других државних институција да ексклузивно одлучују о висини својих примања. У складу са законском процедуром, све измјене и допуне пролазе кроз процес колективног преговарања у сектору јавне управе, а непристрасност модела додатно је осигурана постојањем Комисије за праћење провођења Закона о систему плата у јавном сектору.

### **Усклађеност са политиком плата у јавном сектору**

Законом о систему плата осигурана је директна усклађеност кретања плата заступника у Парламенту Републике Словеније са генералном политиком плата у јавном сектору, обзиром да су плате посланика у Парламенту саставни дио система плата јавних службеника и функционера у сектору јавне управе. Ревизија плата, како посланика тако и осталих службеника и функционера у јавној управи, врши се на годишњем нивоу кроз процес колективног преговарања у којем учествују представници владе и представници синдиката у сектору јавне управе.

### **Транспарентност и кредибилност модела**

Принцип транспарентности је издвојен као један од најважнијих принципа приликом доношења Закона о систему плата у јавном сектору 2002. године. Полазне основе за поштовање тог принципа задржане су до данас, а то значи да је основна плата за свако радно мјесто објављена у службеним новинама (Uradni list RS, št. 108/2009 z dne 28. 12. 2009) те да процес измјене система плата захтјева процедуру колективног преговарања и укљученост свих актера. Надаље, у складу са принципом транспарентности успостављен је такав систем плата гдје основу укупних примања чини сама плата, док се у што већој мјери настојало избјећи увођење категорија „скривених“ плата као што су посебне накнаде за рад и мјесечни посланички паушали. На основу горе наведеног, транспарентност словеначког модела се може окарактерисати као релативно висока.

У прилог томе, може се истаћи и податак да су током израде овог документа сви подаци о плати парламентарних представника, као и другим накнадама и примањима везаним за рад у Парламенту Републике Словеније, добијени у року од три радна дана на основу дописа упућеног електронском поштом.

Кређибилност модела додатно је ојачана успостављањем Комисије за праћење провођења Закона о систему плата у јавном сектору плате као независног тијела које сачињава препоруку о висини плата и оносима између појединих платних разреда.

## Висина плате

У складу са дефинисаним платним разредима из Закона о систему плата у јавном сектору најнижа мјесечна бруто плата словеначког парламентарца у децембру 2009. године износила је 3.924,44 ЕУР (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2009108&stevilka=4891>) и виша је за 2.485,48 ЕУР, односно 2,7 пута је већа од просјечне бруто плате у Словенији, која је за децембар мјесец износила 1.438,96 ЕУР.

([http://www.stat.si/eng/novica\\_prikazi.aspx?ID=2944](http://www.stat.si/eng/novica_prikazi.aspx?ID=2944)).

Просјечна плата словеначког парламентарца у децембру 2009. године износила је 4.433,29 ЕУР (у прилогу образац из дописа Парламента Словеније о исплаћеним платама за децембар мјесец 2009. године), што је 3 пута више у односу на просјечну плату у Републици Словенији за посматрани период. Функција Предсједник Парламента у складу са категоризацијом и платним разредима у јавном сектору припада платном разреду 65 и има право на основну бруто плату од 5.809,13 ЕУР исто као Предсједник, Премијер, предсједник Врховног суда и предсједник Уставног суда Републике Словеније.

## Награђивање према резултатима рада

Плате посланика у Парламенту Републике Словеније одређене су Законом о систему плата у јавном сектору, док Мандатно-изборна комисија Парламента одлучује о разврставању посланика у одговарајуће платне категорије према јасно утврђеним критеријима. Посебне стимулације по основу резултата рада за изабране парламентарце у Парламенту Републике Словеније нису предвиђене.

## 8.5. Парламент Латвије

### Процедура

Најшири правни оквир којим се дефинишу примања чланова Парламента Латвије је Устав Латвије, којим је утврђено уставно мјесто парламента (Поглавље 2, SAEIMA). У овом поглављу, од релевантног за ову студију, прописано је:

- да се примања чланова Парламента Латвије обезбјеђују из буџета,
- да су сједнице Парламента отворене за јавност,
- да Парламент доноси и усваја правила и процедуре за свој рад.

Такође, Уставом је утврђено да предлагање закона могу вршити Предсједник, Влада, Парламентарни комитети, најмање 5 посланика или десетина изборног тијела, уколико је то предвиђено Уставом (Поглавље 5. Легислатива). У истом поглављу, утврђено је да Парламент, на приједлог Владе, усваја годишњи државни буџет.

Поглављем 5. Устава утврђено је да проглашење закона врши Предсједник, након чега се закон објављује у службеном гласнику.

Плате посланика и друга примања детаљније су прописана Пословником о раду Парламента Латвије који дефинише и усваја сам Парламент.

Пословник (дио И, члан 12, став 1, Пословника парламента Латвије – Посланици у парламенту Латвије) је прописао да ће за вријеме мандата, члан парламента примати плату у складу са распоредом и одредбама Предсједништва парламента. Основица плате посланика треба да буде сразмјерна износу просјечне плате у јавном сектору за претходну годину, што се објављује у званичном извјештају Централног завода за статистику, у латвијској валути. Приликом прерачуна, основица плате посланика множи се коефицијентом 3.2. Износ примања посланика се поново рачуна сваке године, на основу новог званичног извјештаја о износу просјечне мјесечне плате у јавном сектору за претходну годину. Нови износи редовних плата посланика, накнада и премија добијени поновним рачунањем, почињу да се исплаћују од 1. априла текуће године.

Према ставу 2 истог члана Пословника парламента Латвије, званичници парламента примају и додатке на плату за обављање одређених функција. Он се рачуна на основу сљедећих коефицијената:

1. 2 – за предсједника парламента,
2. 1.7 – за замјеника предсједника парламента,
3. 1.7 – за секретара парламента,
4. 1.6 – за замјеника секретара,
5. 0.5 – за предсједника посланичког клуба,
6. 0.4 – за замјеника предсједника посланичког клуба,
7. 0.5 – за предсједника сталног одбора,
8. 0.4 – за замјеника предсједника сталног одбора,
9. 0.4 – за секретара сталног одбора,
10. 0.3 – за предсједника пододбора,
11. 0.2 – за секретара пододбора.

Посланик прима и додатну накнаду за учествовање у раду сталних одбора парламента. Износ накнаде се рачуна на основу званичног извјештаја Централног завода за статистику из става 1 члана 12., уз сљедеће коефицијенте:

1. 0.06 – за учествовање на састанцима одбора,
2. 0.03 – за ушествовање на састанцима пододбора.

Поред плате коју примају, посланицима се не исплаћује никакав мјесечни паушал.

За 2010. годину предвиђено је усвајање Закона о јединственом систему обрачуна и исплате примања јавних запосленика и званичника који је у драфту предвидио да се кроз јединствен закон обједине услови и процедуре одређивања плата и накнада Предсједника, посланика, судова, владе и државних институција, као и запослених у јавној управи и државним предузећима. Овим драфтом предвиђено је да основица за обрачун плата посланика буде просјечна плата запослених према податку Централног завода за статистику за претходну годину, што представља промјену у односу на претходни модел, гдје је основица просјечна плата у јавном сектору. Овако утврђена основица се множи коефицијентима:

1. 8.0 – за предсједника парламента,



2. 7.4 – за замјеника предсједника парламента,
3. 7.4 – за секретара парламента,
4. 7.2 – за замјеника секретара,
5. 5.5 – за предсједника посланичког клуба,
6. 5.4 – за замјеника предсједника посланичког клуба,
7. 5.5 – за предсједника сталног одбора,
8. 5.4 – за замјеника предсједника сталног одбора,
9. 5.4 – за секретара сталног одбора,
10. 5.2 – за предсједника пододбора,
11. 5.1 – за секретара пододбора,
12. 4.8 – за посланика.

Према овом драфту, није предвиђен заједнички коефицијент 3.2 као ни додатак на обављање сложенијих функција. Умјесто тога, за сваку од позиција уведени су јединствени коефицијенти према степену сложености, а којима се множи основица плате.

### **Непристрасност модела**

Непристрасност овог модела ослабљена је чињеницом да је посланицима у Парламенту, кроз саме уставне одредбе, омогућено да сами себи одређују плате и надокнаде и то интерним актом који није у форми закона. Такође, латвијском легислативом није предвиђено неко независно тијело или институција која би давала мишљење на висине плата и накнада или утицала и кориговала њихову висину.

### **Усклађеност са политиком плата у јавном сектору**

Дјелимична усклађеност кретања плата посланика Латвије са политиком плата у јавном сектору обезбијеђена је директно кроз саму основицу за обрачун плате коју представља просјечна плата у јавном сектору за претходну годину. С обзиром да су коефицијенти стални, сваке године се врши усклађивање основице, односно просјечне плате у јавном сектору и на тај начин дјеломично се усклађују плате посланика са платама у јавном сектору. Евентуалним усвајањем новог закона о јединственом обрачуну плата укинула би се и ова повезница, јер би основица за обрачун плате била просјечна плата у економији, а не у јавном сектору.



## Транспарентност и кредибилност модела

Транспарентност овог модела своди се на уставну одредбу којом се гарантује јавност сједница Парламента. Међутим, с обзиром да се плате посланика не одређују законским актом, већ интерним правилником Парламента, његова транспарентност и кредибилност значајно су умањене. Евентуалним усвајањем закона о јединственом обрачуну плата транспарентност модела би се оснажила, јер би било каква измјена и допуна захтијевала јавне расправе и евалуације и тиме укључила ширу јавност.

Подаци о плати парламентарних представника као и свим другим накнадама и примањима везаним за рад у Парламенту Латвије доступни су на званичној интернет презентацији Парламента Латвије ([www.saeima.lv](http://www.saeima.lv)), кроз Пословник о раду, постављен у електронској форми.

### Висина плате

Прелазним одредбама Пословника о раду, које је крајем 2008. године усвојио Парламент Латвије, утврђене су мјере штедње и умањења примања посланика. Прелазним одредбама је утврђено да основица за обрачун плата посланика, за 2009. годину, неће бити просјечна плата у јавном сектору из 2008. године, већ просјечна плата у јавном сектору из 2007. године. Такође, утврђено је да ће се обрачунски коефицијент од 3.2, приликом обрачуна плате, умањити за 20%.

Према прелазним одредбама, мјесечна бруто плата посланика у Латвији, у 2009. години, износила је 2.173 ЕУР (по курсу 1 ЕУР = 0.703 ЛВЛ, Извор: Централна банка Латвије (<http://www.bank.lv>)) и већа је за 2.6 пута од просјечне бруто плате у Латвији за 2009. годину која је износила 828 ЕУР, а од просјечне бруто плате у јавном сектору која је износила 885 ЕУР за 2.46 пута.

Предсједник Парламента прима бруто плату посланика која се онда увећава за коефицијент 2 и за 2009. годину износила је 3.531 ЕУР и већа је за 39% од бруто плате посланика. Увећања у односу на плату посланика су такође предвиђена за потпредсједнике Парламента (+13.5%) и тако редом за све посланике који обављају функције за које је предвиђен додатни коефицијент. Плата Предсједника парламента већа је од просјечне плате у економији за 4.2 пута, а плата потпредсједника за 3 пута.

## Награђивање према резултатима рада

У Парламенту Латвије нису предвиђени инструменти финансијског награђивања посланика у односу на резултате рада на директан начин. Индиректно, предвиђене су мјере кажњавања посланика за неприсуствовање сједницама Парламента у висини 20% плате за свако неприсуствовање. На свакој сједници три пута се врши провјера присуства посланика и само посланици који се пријаве сва три пута остварују право на пуну плату.

### 8.6. Европски парламент

#### Процедура

У јулу 2009. године дошло је до велике промјене у систему утврђивања плата изабраних представника у Европском парламенту који броји 736 чланова из 27 земаља чланица Европске уније. До овог датума, плате европских парламентарца су утврђиване на основу висине плата посланика у националним парламентима, гдје је плата европског парламентарца била једнака плати посланика у националном парламенту земље из које он долази. Ове плате су такође исплаћиване из буџета националних парламената те су опорезоване у складу са националним пореским одредбама. Резултат овог система је била велика разлика између плата европских парламентарца из различитих земаља, па је тако италијански посланик у Европском парламенту имао мјесечна примања од преко 11.700 ЕУР а бугарски посланик у истом парламенту мање од 1.000 ЕУР.

Због овог разлога, у новом статуту Европског парламента који је ступио на снагу након европских избора у 2009. години предвиђен потпуно нови принцип утврђивања плата. Према овом принципу изједначене су плате свих европских парламентарца и утврђене на нивоу од 38,5% плате коју остварује судија у Европском суду правде. Плате европских парламентарца се према новом рјешењу исплаћују из буџета Европског парламента те су предмет опорезивања на нивоу ЕУ, док су земље чланице задржале право да додатно опорезују овај доходак. Земље чланице су такође задржале право да у току прелазног периода, у трајању од два изборна мандата (2 x 5 година), додатно плаћају своје представнике у Европском парламенту.

## **Непристрасност модела**

Непристрасног овог модела успостављена је одредбом статута Европског парламента којом се висина плате посланика у Европском парламенту веже за проценат плате судије у Европском суду правде. На овај начин успостављен је аутоматски модел утврђивања висине плате на бази екстерно одређене величине, чиме је уклоњена могућност дискреционог одлучивања европских парламентарца о висини плате, без претходне измјене статута.

## **Усклађеност са политиком плата у јавном сектору**

Успоставом директне везе између висине плата посланика у Европском парламенту и висине плата судија у Европском суду правде, успостављена је усклађеност са политиком плата у институцијама Европске уније. Плате судија Европског суда правде и чланова Европске комисије регулисане су одлуком Европског савјета, чиме је уоквирена политика плата ових европских институција.

## **Транспарентност и кредибилност модела**

Транспарентност овог модела је висока због тога што је дефинисана јасна референтна основица на основу које се израчунава плата посланика те због тога што је ова одредба унесена у сам статут Европског парламента.

На овај начин ојачана је и кредибилност модела, јер је успостављен јасан математички механизам обрачуна висине плате те је искључена могућност дискреционих *ad hoc* промјена, без претходне измјене статута Европског парламента.

## Висина плате

У складу са чланом 10. Статута Европског парламента од 28.09.2005. године, мјесечна бруто плата посланика у Европском парламенту утврђена је на нивоу од 38,5% плате судије у Европском суду правде. У складу са овом одредбом, мјесечна бруто плата европског посланика у 2009. години је износила 7.665 ЕУР.

Ако ту плату упоредимо са просјечном мјесечном бруто платом из 2009. године за 27 чланица Европске уније (око 2.900 ЕУР), онда добијемо износ од 2,6 просјечних плата.<sup>6</sup>

## Награђивање према резултатима рада

У Европском парламенту нису предвиђени инструменти финансијског награђивања парламентарца у односу на резултате рада.

---

<sup>6</sup> Подаци и калкулације о платама су базирани на подацима који су преузети са сајта Европског парламента ([www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)) и Еуростата.

## 9. Основни налази

**У процесу одлучивања о висини плата посланика и делегата у ПСБиХ, НСРС и ВНРС кључну улогу имају административне комисије** које утврђују висину плата путем доношења одговарајућих одлука. С обзиром да чланове административних комисија чине сами посланици и делегати, може се рећи **да овакав модел утврђивања висине плата има низак ниво непристрасности**, тј. независности од дискреције самих посланика и делегата. Иако се пракса у којој парламентарци сами гласају о својим платама може наћи и у неким парламентима других земаља, у таквим случајевима ови модели углавном имају уграђене механизме који умањују латентни проблем сукоба интереса.<sup>7</sup> За модел ПФБиХ се може рећи да има виши ниво непристрасности, а мање значајну улогу административних комисија, јер се основица за обрачун плате посланика и делегата утврђује одлуком Владе ФБиХ а сами коефицијенти су дефинисани законом.

**Постојећи модели у ПСБиХ, НСРС и ВНРС такође немају уграђене адекватне механизме који би осигурали усклађеност кретања плата посланика и делегата са кретањем плата у јавном сектору.** У ПФБиХ услови за ову усаглашеност су дјелимично обезбијеђени чињеницом да Влада ФБиХ утврђује основицу за обрачун плата док посланици и делегати у Парламенту Федерације нису у могућности да на ad hoc основи утичу на вриједност коефицијената. Међутим, историјски посматрано у сва три парламента, однос висине плате посланика и делегата и висине просјечне плате у јавном сектору се драстично мијењао, што потврђује тезу о њиховој слабој усаглашености, посебно у периоду прије наступања економске кризе. Одређени ниво усклађености по питању динамике самњења плата у 2009. и 2010. години се остваривао индиректно, углавном након препорука извршних власти. Међутим, постојање дугорочне координисаности кретања плата посланика и делегата са јавним сектором је од посебне важности због снажног утицаја који промјене висине плата домаћих посланика и делегата имају на ширу јавност.

<sup>7</sup> Такви механизми укључују јавно гласање о платама на сједницама парламента, успостављање независних тијела која креирају препоруке о висини плате, те доношење јасних законских одредби и критеријума који усмјеравају или ограничавају коначну одлуку.

Постојање чврсте координације по овом питању појачало би ефективност владиних политика по питању плата у цјелокупном јавном сектору, посебно када се ради о дугорочнијим политикама или евентуалним смањењима каква су забиљежена у скорашњем периоду. <sup>8</sup>

**Процедуре утврђивања плата у сва три парламента нису довољно транспарентне.** Само у Федерацији Босне и Херцеговине питање плата посланика и делегата је регулисано законом, али и у овом случају одлуку о висини основице за обрачун плата доноси Административна комисија. Релевантне одлуке административних комисија у сва три парламента се не објављују у службеним гласницима, а исте се не могу пронаћи ни на званичним интернет презентацијама ПФБиХ и НСРС (као ни ВНРС), као ни подаци о платама појединачних посланика и делегата, што није у складу са праксом у европским парламентима обрађеним у овом Извјештају.

**Плате у домаћим парламентима у 2009. години су биле у вишем релативном односу са просјечном платом у земљи/ентитету, него што је то случај у посматраним европским земљама.** Полазећи од основне претпоставке да висина плата посланика и делегата треба бити у одређеном складу са животним стандардом грађана, урађено је поређење висине плата посланика и делегата у домаћим парламентима са висином просјечне плате у земљи или ентитету. Овим поређењем установљено је да је плата посланика и делегата у РСБиХ у 2008. години била за 2,8 пута већа од просјечне плате у Босни и Херцеговини, а да се исти однос попео на 5,6 у 2009. години. У Федерацији Босне и Херцеговине овај однос се кретао од 2 у 2008. години до 3,2 у 2009. години, а у Републици Српској од 5,1 у 2008. години до 3,7 у 2010. години. Може се рећи да постојећи односи значајно превазилазе исте односе у посматраним европским земљама, укључујући и Европски парламент, који су у 2009. години износили 1,6 у Норвешкој, 1,7 у Белгији, 2,2 у Њемачкој, 2,3 у Латвији, 2,6 у Европском парламенту и 2,7 у Словенији. Ако посматрамо сусједне земље, исти однос је у 2009. години у Србији износио 2,3, а у Хрватској 2,9. <sup>9</sup> Према томе, можемо примјетити да ни у једној од страних европских земаља из овог узорка плата парламентарца није прелазила износ од 3 просјечне плате у земљи.

<sup>8</sup> Неки од механизма који су употребљени у страним парламентима у циљу осигурања постојања ове координације јесу сљедећи: 1) успостављање независних комисија за израду препорука, 2) прописивање јасних критерија којима ове комисије треба да се воде, 3) директно везање висине плате парламентарца за основицу у јавном сектору или плату неке друге јавне функције, 4) везање кретања плате парламентарца за неки статистички показатељ.



Поред тога, **посланици и делегати у ПСБиХ и ПФБиХ остваривали су право на мјесечни паушал, који је у 2009. години износио преко 700 КМ** и није био везан за јасно дефинисану активност или трошак, чиме су додатно увећана примања посланика и делегата у овим парламентима. **Посланици и делегати из истих парламената су остваривали и право на накнаду за рад у комисијама и одборима**, иако су већ остваривали плату за обављање посланичке дужности.

**Предсједници клубова у сва три парламента (и замјеници предсједника клубова у НСРС и ВНРС) су остваривали право на додатно увећање коефицијента**, чиме се допринијело стварању великог броја посланика и делегата која остварују додатна увећања плате. Ова увећања плата предсједницима клубова су постојала и поред чињенице да се у буџетима оба ентитета и Буџету институција БиХ сваке године обезбјеђују значајна средства за финансирање рада клубова из којих би се наведена увећања плата могла финансирати (у складу са одлукама појединачних клубова).

Према важећим одредбама у сва три парламента, посланици и делегати имају опцију избора између „професионалног“ и „ непрофесионалног“ статуса, зависно од тога да ли су засновали радни однос у парламенту или не. У случају заснивања радног односа у сва три парламента, посланик или делегат остварује право на плату, а у случају да није засновао радни однос посланик у НСРС и ВНРС остварује право на паушал у вриједности од 70% плате, док посланици и делегати у ПСБиХ и ПФБиХ остварују право на разлику у плати између плате „професионалаца“ и плате које остварују по основу свог запослења изван парламента.

Из наведених налаза, евидентно је да статус посланика одређује висину њихових примања што је у колизији са принципом да једнак посао и једнаке обавезе требају бити једнако плаћени. Ово је нарочито битно у свјетлу чињенице да је сваки посланик, без обзира на статус, дужан обаљати своју дужност у складу са Уставом и Правилником о раду Парламената. С обзиром да ови документи не разрађују разлике између професионалних и непрофесионалних посланика у смислу њихових обавеза и права, с правом се може закључити да овакав приступ доприноси неповољнијем положају

---

9 Основна плата посланика у Народној скупштини Србије је у 2009. години износила око 780 ЕУР (74.000 дин.), а посланик је додатно остваривао и право на паушал у вриједности од 30% основне плате. Основна плата посланика у Хрватском сабору је износила око 2.050 ЕУР (15.000 куна), уз право на паушал од 230 ЕУР (1.700 куна). Просјечна нето плата у 2009. години у Србији је износила 338 ЕУР, а у Хрватској 719 ЕУР.

посланика који нису у радном односу у Парламентима. **Овакав модел двоструког статуса парламентарца, у смислу различитих права које парламентарци остварују зависно од радног статуса, не постоји у европским земљама обрађеним у овом Извјештају.**

**У ПСБиХ, НСРС и ВНРС нису предвиђене никакве мјере санкције за посланике и делегате за неизвршавање обавеза у обављању посланичке функције,** док је у Представничком дому ПФБиХ Пословником предвиђена могућност финансијске санкције за неоправдано изостајање са засједања дома или радног тијела, али није познато да су се овакве санкције примјењивале. Примјери парламената европских земаља са утврђеним одредбама у овом смислу су парламенти Словеније и Латвије, који су пословницима предвидјели финансијске пенале у одређеној висини плате за посланике који неоправдано изостану са засједања парламената или радних тијела.

## 10. Заједничке препоруке и образложења

### I Плате и накнаде посланика и делегата законски регулисати укључивањем овог питања у законе који регулишу плате у институцијама власти ентитета и БиХ

Ово рјешење би на системски начин уредило питање утврђивања плата посланика и делегата и отклонило основне недостатке постојећих модела. Као што је речено, једино у Федерацији Босне и Херцеговине ово питање је тренутно регулисано законом, али се овдје ради о одвојеном закону који се односи само на плате посланика и делегата, чланова владе, савјетника, предсједника и потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине, док су плате државних службеника регулисане одвојеним законом. Поред тога, према важећим одредбама, одлуку о висини основице за обрачун плата посланика и делегата доноси Административна комисија ПФБиХ па тако није отклоњен постојећи проблем сукоба интереса. Добру прилику за рјешавање овог питање представља захтјев ММФ-а да се област примања буџетских корисника у Федерацији Босне и Херцеговине легислативно уреди, због чега је у процедуру ушао приједлог новог закона који има за циљ да обједини питање утврђивања плата у Федералним институцијама власти. Треба напоменути да је у 2008. години и у ПСБиХ у процедуру усвајања био упућен Приједлог Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине који је обухватао и плате и накнаде посланика и делегата ПСБиХ, али је на крају усвојена верзија Закона која није укључивала плате посланика и делегата.

Регулисање плата посланика и делегата, кроз свеобухватне законе који регулишу плате свих запослених у институцијама власти, има сљедеће предности:

- Исправља се досадашњи проблем недовољне непристрасности модела који се огледао у дискреционом одлучивању административних комисија о висини плате. Административне комисије више не би доносиле одлуке о износима коефицијената или вриједности основице.

- Обезбјеђује се потпуна усклађеност кретања плата посланика и делегата са платама у јавном сектору кроз везање свих коефицијената за јединствену основицу. Усклађивање и добра координација плата свих корисника једног буџета је од огромне важности за одрживост фискалног система и вођење ефикасне политике плата у јавном сектору. Из примјера

других земаља могу се видјети различити модели којима се обезбјеђује постојање ове усклађености.

- **П о в е** ћавају се транспарентност и кредибилност модела због обавезне законске процедуре која укључује и расправу у самом парламенту приликом сваке измјене закона те објаву самих закона у службеним гласницима.

## **II Утврдити висину плата посланика и делегата у износу не већем од три просјечне плате у ентитету/земљи**

Ова препорука се базира на претпоставци да висина плата посланика и делегата треба да буде у одређеном складу са животним стандардом грађана који се може апроксимирати кроз висину просјечне плате у земљи.<sup>10</sup> Прегледом података за 7 европских земаља, утврђено је да је једна плата националног посланика садржавала од 1,6 (Норвешка) до максимално 2,9 просјечних плата у земљи (Хрватска), док је плата посланика у Европском парламенту износила 2,6 просјечних плата у Европској унији. На основу ових података, утврђена је препорука да плате посланика и делегата у домаћим парламентима не би требале прећи максималан износ од 3 просјечне плате, јер тај однос представља горњу границу забиљежену у посматраним земљама. Према томе, ова препорука оставља простор доносиоцима одлука да утврде коначне износе плата у оквиру наведеног распона.

Коефицијент за обрачун основне плате посланика или делегата у складу са овим рјешењем би се обрачунао на тај начин што би се износ просјечне плате<sup>11</sup> помножио са 3 (у случају да се плата посланика и делегата утврђује на нивоу од три просјечне плате), након чега би се добијени износ подијелио са основицом за обрачун плате.

---

<sup>10</sup> Више о избору и значају просјечне плате у земљи као упоредивог параметра може се наћи у објашњењу критеријума адекватности плате у поглављу број 2.1.

<sup>11</sup> За Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине референтна просјечна плата била би просјечна плата за Босну и Херцеговину коју објављује Агенција за статистику Босне и Херцеговине, за Парламент Федерације Босне и Херцеговине референтна плата била би просјечна плата у Федерацији Босне и Херцеговине, коју објављује Федерални завод за статистику, а за НСПС просјечна плата у Републици Српској, коју објављује Републички завод за статистику Републике Српске.

Овдје је важно напоменути да би се, у случају у којем би се основна плата посланика и делегата свела на 3 просјечне плате, укупна плата посланика или делегата ипак задржала изнад 3 просјечне плате из два разлога: 1) основна плата посланика и делегата се додатно увећава за 0,5% за сваку годину минулог радног стажа, 2) основна плата посланика и делегата који обављају одређене дужности у парламенту (предсједници и замјеници предсједника парламената, предсједници комисија, одбора и посланичких клубова) додатно се увећава за одређени проценат. Због овог разлога ограничавање основне плате посланика и делегата на износ не већи од три просјечне плате представља не превише строг, тј. минималан услов за задовољавање критеријума адекватности висине плате.

### **III Укинути сурогате плате - мјесечни паушал (ПСБиХ и ПФБиХ) и накнаде за рад у комисијама и одборима**

Мјесечни паушал који се исплаћује посланицима и делегатима у ПСБиХ и ПФБиХ је у 2009. години износио преко 700 КМ и није био условљен вршењем одређене активности или правдањем мјерљивог трошка. С обзиром да овај паушал практично представља додатно увећање примања посланика и делегата, а полазећи од принципа да све исплате које имају карактер плате требају бити обједињене у самој плати, препоручује се укидање овог паушала. На истом принципу се базира и препорука о укидању накнаде за рад у комисијама и одборима, јер овај рад представља саставни дио посланичких и делегатских активности за које исти примају плату.

### **IV Укинути увећања плата за предсједнике и замјенике клубова**

С обзиром да су у буџетима оба ентитета и Буџету институција БиХ предвиђена адекватна средства за финансирање рада клубова, поставала се упитним оправданост додатног увећања плате за предсједнике ових клубова (и потпредсједнике у НСРС). Према томе, полазећи од принципа да би политичким странкама требало бити препуштено да саме пронађу адекватне инструменте стимулације лидера својих клубова, препоручује се укидање предметних увећања плате. На овај начин би се и донекле редуковао велики број лица која остварују додатна увећања основне плате.



## **V Изједначити примања „професионалних“ и „непрофесионалних“ посланика**

Први циљ ове препоруке је да се професионалним и посланицима који нису у радном односу у парламентима изједначе примања, јер би се тиме испунио принцип једнак посао и једнаке обавезе за једнаку надокнаду. Сви посланици, без обзира на то да ли су засновали радни однос у парламентима или не, имају исте обавезе у оквиру тих парламената и сходно томе нема разлога да примају умањена примања или да им се исплаћује разлика до плате коју би имали као професионални посланици. Други циљ који би се тиме постигао било би лакше планирање ставки буџета које се односе на трошкове парламената, конкретно - примања посланика. У препорученом случају, лакше је пројектовати трошкове када сви посланици имају једнаке плате и накнаде, него у случају када та примања зависе од случаја до случаја, односно када примања зависе од одлуке сваког од посланика да ли жели да се професионализује или не, нарочито ако свој статус може мијењати у току четворогодишњег мандата.

## **VI Увести финансијски пенал за неоправдано изостајање са сједница парламената или радних тијела**

У складу са примјерима Парламента Словеније и Парламента Латвије, ова препорука има за циљ да дестимулише неодговоран однос посланика и делегата према обављању посланичких и делегатских дужности и да осигура редовно присуство посланика и делегата на сједницама парламената и радних тијела. Препорука иде у правцу увођења финансијског пенала у висини од 20% основне плате за посланике и делегате који изостану са сједнице без валидног образложења.

## **VII На званичним интернет презентацијама парламената поставити све релевантне информације које се тичу примања посланика и делегата**

Са изузетком РСБиХ, домаћи парламенти на својим званичним интернет презентацијама немају постављене лако доступне информације о актима који регулишу питање утврђивања плата и наканда посланика и делегата нити информације о висини ових примања. Ова пракса је у супротности са приступом који се примјењује у европским земљама анализираним у овом Извјештају па се може рећи да је јавно приказивање ових информација на званичним интернет презентацијама парламената постао стандард транспарентности по овом питању.



## 10.1. Препоруке за Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине

**I П и т а ње плата посланика и делегата у ПСБиХ је потребно системски уредити кроз њихово увођење у постојећи Закон о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине.** („Службени лист Босне и Херцеговине“, број 50/08 и 35/09, у даљем тексту: Закон).

Ова препорука заснована је на потреби дефинисања области расподјеле плата и накнада запослених на нивоу институција власти у Босни и Херцеговини, на јединствен и једнак начин. Иако су плате и накнаде запослених у већини институција власти у Босни и Херцеговини дефинисане Законом о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине из 2008. године, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине је изузета из овог Закона те је на тај начин задржала самосталност у одлучивању о политици плата и накнада посланика и делегата. На основу тога, значајно је умањена непристрасност модела, његова транспарентност и усклађеност са општом политиком плата у јавном сектору. С друге стране, искуства земаља у транзицији које су провеле реформе плата (Република Словенија), као и искуства земаља са стабилним економијама и системом јавне управе са дугогодишњом традицијом, говоре у прилог томе да плате свих запослених у јавној управи треба ријешити на једнак и јединствен начин, укључујући и изабрана лица у органима власти, у овом случају, посланике и делегате у оба дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Увођењем плата и накнада посланика и делегата ПСБиХ у постојећи Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ омогућило би се то да и основица и коефицијенти за обрачун плата буду одређени Законом, а не интерном одлуком Административне комисије ПСБиХ, као што је то сада случај. Тиме би се осигурала непристрасност, транспарентност и кредибилност модела за утврђивање плата те усклађеност са политиком плата у јавној управи.

**II Осигурати адекватност висине плате кроз усклађивање нивоа плата посланика и делегата у Парламентарној скупштини БиХ са висином просјечне плате у БиХ у максималном односу 3:1**

Исходиште ове препоруке лежи у потреби да посланици и делегати подигну ниво одговорности према гласачима који су им дали мандат. Поред тога, ова

парламентарних представника у другим европским земљама. Резултати анализе говоре о томе да је основна плата парламентарних заступника у Европском парламенту, Норвешкој, Белгији, Њемачкој, Латвији, Словенији, Србији и Хрватској знатно испод плате посланика и делегата у ПСБиХ, посматрајући однос њихове плате са износом просјечне плате у земљи. Искуства других земаља, о чему је више ријечи било у општим налазима и препорукама, указују на потребу да се ниво плата посланика и делегата у Парламентарној скупштини БиХ усклади са висином просјечне плате у БиХ у односу не већем од 3:1. Ово усклађивање потребно је извршити на основу података Агенције за статистику Босне и Херцеговине о висини просјечне плате у Босни и Херцеговини (просјечна нето плата у у БиХ за 2009. годину је износила 798 КМ), што значи да би основну плату посланика и делегата у ПСБиХ требало свести на максималних 2.396 КМ са садашњих 4.184 КМ, колико износи основна плата без минулог радног стажа. Процјена је да би се на овај начин само по основу плата створиле могућности за уштеду од сса 2.500.000 КМ на годишњем нивоу.

### **III Инсистирати на транспарентности модела кроз укидање „скривених“ облика плате.**

Поштовање принципа транспарентности подразумијева примјену модела у којем сва примања која имају карактер плате требају бити обједињена у самој плати. У том смислу је и препорука да се категорија мјесечног паушала за обављање посланичке и делегатске дужности изузме из даље примјене. Категорије накнада за топли оброк, превоз, годишњи одмор, рад за нерадне дане и у вријеме државних празника требају бити одређене на основу Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине, а не интерном Одлуком Заједничке административне комисије.

### **IV Изједначити примања „професионалних“ и „непрофесионалних“ посланика**

Имајући у виду чињеницу да посланици и делегати у оба дома Парламентарне скупштине БиХ, без обзира на то да гдје су засновали свој радни однос, имају исте обавезе и дужности у оквиру Парламентарне скупштине, препорука је да, сходно томе, требају да имају и иста примања. Изједначавањем примања „професионалних“ и „непрофесионалних“ посланика и делегата би се осигурало поштовање темељног принципа који гласи „једнак посао и једнаке обавезе за једнаку надокнаду“.

**V Увести казнене одредбе у виду финансијских пенала и санкција за посланике и делегате који одсуствују са сједница Представничког дома и Дома народа без валидног оправдања,** што подразумијева дефинисање нових одредби и интерних процедура у раду Парламентарне скупштине БиХ, јер у важећим прописима нису предвиђене санкције за неизвршавање посланичких и делегатских дужности.

## **10.2. Препоруке за Парлемент Федерације Босне и Херцеговине**

**I Питање плата посланика и делегата у ПФБиХ потребно је системски уредити кроз јединствен Закон о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине.**

Ова препорука заснована је на потреби дефинисања висине плата и накнада посланика и делегата и запослених на нивоу институција власти у Федерацији Босне и Херцеговине, на јединствен и једнак начин. Иако су плате и накнаде запослених у већини институција власти у Федерације Босне и Херцеговине дефинисане постојећим Законом о платама и другим материјалним правима чланова органа управљања институција Федерације БиХ и јавних предузећа ( Сл. гласник бр.12) из 2009. године, Парламент Федерације Босне и Херцеговине је изузет из овог Закона те је на тај начин задржао самосталност у одлучивању о политици плата и накнада посланика и делегата. На основу тога значајно је умањена непристрасност модела, његова транспарентност и усклађеност са општом политиком плата у јавном сектору. С друге стране, искуства земаља у транзицији које су провеле реформе плата као и искуства земаља са стабилним економијама и системом јавне управе са дугогодишњом традицијом говоре у прилог томе да плате свих запослених у јавној управи треба ријешити на једнак и јединствен начин укључујући и изабрана лица у органима власти, у овом случају, посланике и делегате у оба дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине.

Увођењем плата и накнада посланика и делегата ПФБиХ у нови, јединствен Закон о платама и накнадама у органима власти ФБиХ омогућило би се да и основица и коефицијенти за обрачун плата буду одређени Законом те да буду предмет преговора Владе и синдиката. Тиме би се повећала и осигурала непристрасност, транспарентност и кредибилност модела за утврђивање плата те усклађеност са политиком плата у јавној управи.

## **II Осигурати адекватност висине плате кроз усклађивање нивоа плата посланика и делегата у Парламенту Федерације БиХ са висином просјечне плате у Федерацији БиХ у максималном омјеру 3:1**

Ова препорука базирана је на резултатима анализе усклађености плата парламентарних представника у другим европским земљама. Резултати анализе говоре о томе да је основна плата парламентарних заступника просјечних плата у Европском парламенту, Норвешкој, Белгији, Њемачкој, Латвији, Словенији Србији и Хрватској знатно испод упоредивог омјера плате и просјечне плате у земљи посланика и делегата у ПФБиХ. Искуства других земаља, о чему је више ријечи било у општим налазима и препорукама, указују на потребу да се ниво плата посланика и делегата у Парламенту Федерације БиХ усклади са висином просјечне плате у БиХ у максималном омјеру 3:1. Ово усклађивање потребно је извршити на основу података Федералног завода за статистику о висини просјечне плате у Федерацији БиХ (просјечна нето плата у ФБиХ за 2009. годину је износила 792 КМ), што значи да би основну плату посланика и делегата у ПФБиХ требало свести на 2.376 КМ са садашњих 2.660 КМ, колико износи основна плата без минулог радног стажа.

## **III Инсистирати на транспарентности модела кроз укидање „скривених“ облика плате.**

Поштовање принципа транспарентности подразумијева примјену модела у којем сва примања која имају карактер плате требају бити обједињена у самој плати. У том смислу је и препорука да се категорија мјесечног паушала за обављање посланичке и делегатске дужности укључи у основну плату и изузме из даље примјене.

Категорије накнада за топли оброк, превоз, годишњи одмор, рад за нерадне дане и у вријеме државних празника требају бити одређене на основу Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине.

## **IV Из једначити примања професионалних и непрофесионалних посланика**

Изједначити примања професионалних и непрофесионалних посланика и делегата, јер би се тиме испунио принцип једнак посао и једнаке обавезе за

једнаку надокнаду. Сви посланици, без обзира на то дали су засновали радни однос у ПФБиХ или не, имају исте обавезе у оквиру ПФБиХ и сходно томе требају да примају иста примања која би имали као професионални посланици.

**V Увести казнене одредбе у виду финансијских санкција у вриједности од 20% основне плате за посланике и делегате који не присуствују сједницама Представничког дома и Дома народа без валидног оправдања.**

Ова препорука подразумијева дефинисање нових одредби и интерних процедура у Пословницима о раду домова Парламента Федерације БиХ, јер у важећим Пословницима санкције за неизвршавање посланичких и делегатских дужности нису предвиђене или нису јасно дефинисане. Ова препорука подразумијева избјегавање дефинисања ових санкција кроз интерне одлуке, јер би се кроз њихово разрађивање додатно учврстио принцип транспарентности и кредибилности.

**Уколико би се уважиле све препоруке, на бази прерачуна просјечних примања посланика са десетогодишњим радним стажом, годишња уштеда за буџет Федерације БиХ би износила око 1.400.000 КМ.**



### 10.3. Препоруке за Народну скупштину Републике Српске и Вијеће народа Републике Српске

**I Плате народних посланика законски регулисати проширењем постојећег Закона о платама у органима управе Републике Српске** („Службени гласник Републике Српске“, број 118/07 и 116/09, у даљем тексту: Закон). Ова препорука иде у правцу обједињавања законске регулативе која се односи на политику плата институција власти у Републици Српској. <sup>12</sup> Постојећи Закон је утврдио плате државних службеника и других лица у органима управе у Републици Српској те представља најприкладнији основ за регулисање плата народних посланика. Према овом Закону, основица за обрачун плата је цијена рада као израз вриједности за најједноставнији рад, а која се утврђује годишње на основу преговора између Владе и представника гранских синдиката. Вриједности самих коефицијената за појединачне платне разреде су дефинисане у Закону. Регулисањем висине плата народних посланика и делегата кроз исти Закон постигло би се утврђивање платних разреда за посланике, делегате, предсједнике радних тијела, предсједника и потпредсједнике НСРС и ВНРС. На овај начин постигла би се потпуна усаглашеност плата посланика и делегата са политиком плата у јавном сектору. Поред тога, јединствено законско рјешење за институције власти повећало би транспарентност модела и ојачало повјерење јавности да су плате посланика и делегата утврђене на правичан и дугорочно одржив начин.

Поред тога, јединствено законско рјешење за институције власти повећало би транспарентност модела и ојачало повјерење јавности да су плате посланика и делегата утврђене на правичан и дугорочно одржив начин.

---

<sup>12</sup> Поред предложеног укључивања плата народних посланика у нови закон, природан идући корак би било укључење и плата чланова Владе Републике Српске (премијера и министара) у исти закон, јер су њихове плате тренутно изостављене из Закона о платама у органима управе Републике Српске, а утврђују се на бази одлуке Владе Републике Српске.



**II Утврдити висину основне плате посланика и делегата у износу који не прелази три просјечне нето плате у Републици Српској,** на основу података Републичког завода за статистику Републике Српске. На примјер, у тренутку писања овог Извјештаја посљедњи доступни подаци о просјечној плати су из јануара 2010. године, према којима је висина просјечне нето плате у Републици Српској износила 778 КМ. У складу с тим, када би се основна плата посланика и делегата утврдила на горњој граници од три просјечне плате, иста би износила 2.334 КМ (3 x 778 КМ), што би представљало смањење од 344 КМ у односу на плату из 2010. године која износи 2.678 КМ. Коефицијент за обрачун плате посланика и делегата који би се унио у Закон израчунао би се тако што би се ова основна плата посланика и делегата (2.334 КМ) подијелила са важећом основицом (цијеном рада). У претходом дијелу смо видјели да се максимални препоручени однос од три просјечне плате према једној посланичкој/делегатској утврђен на основу максималног забиљеженог односа између истих величина у европским земаљама које су анализирани у овом Извјештају. Према томе, ова препорука оставља простор доносиоцима одлука да утврде коначне износе плата у оквиру наведеног распона. Овдје је важно нагласити да би, утврђивањем основне плате посланика и делегата на нивоу од три просјечне плате, укупна примања по основу плате посланика и делегата ипак износила преко три просјечне плате због тога што се основна плата увећава за 0,5% за сваку годину радног стажа, као и због тога што би се основне плате значајног броја посланика и делегата додатно увећале на бази вршења одређених функција у НСРС и ВНРС.

**III У новом закону избјећи утврђивање накнада које имају карактер сурогата плате.** Ова препорука је у складу са принципом да сва примања која имају карактер плате требају бити обједињена у самој плати. Постојећи Закон о платама у органима управе Републике Српске је одговарајући у том погледу, јер је управо ступањем овог Закона на снагу дошло до укидања праксе посебног исказивања различитих накнада, као што су накнада за топли оброк, зимницу, огрјев и регрес.

**IV Укинути додатна увећања коефицијената за обрачун плата за предсједнике и замјенике предсједника клубова.** Ребалансом Буџета Републике Српске за 2009. годину утврђена су намјенска средства у износу од 1.200.000 КМ за рад посланичких клубова, као и 200.000 КМ за рад делегатских клубова у 2009. години. С обзиром да се Буџетом Републике

Српске сваке године планирају намјенска средства за финансирање рада ових клубова, утврђена је препорука да се додатна увећања коефицијената за обрачун плата за предсједнике и замјенике предсједника клубова не предвиде у новом моделу.

**V Из једначити висину примања за све посланике и делегате без обзира на њихов радно-правни статус.** Имплементацијом ове препоруке престао би да важи постојећи модел према коме посланици и делегати у „професионалном“ статусу, који подразумијева заснивање радног односа са НСРС или ВНРС, остварују већа примања од посланика и делегата који нису засновала радни однос са НСРС или ВНРС . Ова препорука полази од претпоставке да посланици и делегати који имају једнаке обавезе требају да имају и једнака права по основу извршавања тих обавеза без обзира на формални радни однос. Постојећа пракса да права на примања народних посланика и делегата зависе од њиховог радно-правног односа са НСРС и ВНРС није забиљежена ни у једној европској земљи анализираној у овом Извјештају.

**VI У новом закону утврдити финансијски пенал у вриједности од 20% основне плате за посланика или делегата који није присуствовао сједници НСРС, односно ВНРС, без валидног оправдања.** Ова препорука подразумијева дефинисање нових одредби, јер у важећим прописима нису предвиђене санкције за неизвршавање посланичких дужности. Ове одредбе би такође требале да дефинишу и начин утврђивања присуства посланика и делегата на сједницама као и процедуру утврђивања валидности оправдања за изостанке.

**VII На званичним интернет презентацијама НСРС и ВНРС поставити све релевантне информације које се тичу примања народних посланика и делегата.** До закључивања овог Извјештаја на званичним интернет презентацијама НСРС ([www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)) и ВНРС ([www.vijesenarodars.net](http://www.vijesenarodars.net)) нису биле доступне информације о висини плата посланика и делегата нити релевантне одлуке Административних комисија. **Имплементација свих наведених препорука за Народну скупштину Републике Српске би остварила буџетску уштеду у износу од сса 300.000 КМ у односу на буџет за 2010. годину.**

13 Према подацима НСРС из априла 2010. године, од укупно 83 народна посланика и 28 делегата, 51 посланик и 25 делегата је било у сталном радном односу са НСРС, тј. ВНРС.

## Додатак:

### Смијернице за измјену постојећег правног оквира у складу са препорукама за сва три изабрана парламента Босне и Херцеговине

### Препоруке за Парламентарну скупштину БиХ (водич за измјену правног оквира)

#### Устав БиХ

**1. Предуслов за системско дугорочно рјешење питања плата посланика и делегата је измјена Устава БиХ усвајањем амандмана на члан IX став 2. који прописује да *“Накнада за лица која обављају функције у институцијама БиХ не може бити умањена за вријеме трајања мандатносноца функција”*.**

Коментар: чињеница да је Амандман I на Устав БиХ у вези са статусом Брчко Дистрикта усвојен скоро једногласно јесте охрабрујући индикатор да овакав приједлог не представља превелику препреку, уколико се има на уму значај одређеног питања које надилази разлике парламетараца, односно политичких партија.

**2. У Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ (Сл. гласник 50/08, 35/09 и 75/09) уврстити одредбе које регулишу питање износа плата, начина обрачуна плата посланика и делегата у ПС БиХ.**

Коментар: тренутно, права на плату и накнаде регулисана су Одлуком Заједничке комисије за административне послове ПСБиХ од 08.04.2009 број 03/5-50-1-17-15,5/08 те измјеном и допуном исте Одлуке од 11.09.2009. године. У наведеној одлуци, питање плата, висина плата, односно њиховог обрачуна (коефицијенти) регулисано је примјеном коефицијената који су били на снази прије доношења важећег Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ. Допуна Закона о платама извршила би се уврштењем делегата и посланика у Поглављу I члану 8. Наведеном допуном одредили би се и коефицијенти за позиције посланика/делегата. У складу са препорукама овога рада о успостављању плате посланика/делегата у омјеру 3:1 у односу на просјечну плату, оквирни коефицијенти би се требали кретати у распону 4,5 до 5,5. Допуном Закона о платама на предложени начин престала би потреба за Одлуком о платама Заједничке административне комисије, јер би плате и накнаде изабраних лица биле регулисане на начин идентичан осталим запосленима у институцијама БиХ, тј. Законом о платама.

**3. Из Пословника о раду Представничког дома члан. 58 и из Пословника о раду Дома народа члан 52., који регулишу надлежности Заједничке комисије за административне послове, уклонити одредбе које дају надлежност Комисији да регулише висину плата посланика и делегата у ПСБиХ.**

Коментар: наведене одредбе, у садашњој форми, представљају основ за постојање тренутне ситуације у којој су, на нивоу БиХ, законодавци једина лица у државним институцијама чија примања нису уређена законом, него властитим подзаконским актом, што несумњиво придоноси неједнакости посланика и делегата ПСБиХ у односу на остала лица у институцијама БиХ.

**4. Пословник Представничког дома ПС БИХ у Поглављу II Одјељак А, (Права и дужности посланика), и Пословник Дома народа Поглавље II (Права и дужности делегата), модификовати на начин да се за све делегате и посланике предвиде иста примања, без обзира да ли свој радни однос остварују у ПСБиХ или не.**

Коментар: разлика у радноправном статусу посланика и делегата који имају статус запосленог и оних који немају професионални статус дефинисана је Пословницима оба дома Парламентарне Скупштине, прецизније чланом 12. који прописује да посланици/делегати који имају статус стално запосленог у Дому имају право на плату и друге надокнаде, док сви посланици имају право на мјесечни паушал те накнаду одређених материјалних трошкова. Надаље, разлика у статусу посланика/делегата који није у радном односу у Парламентарној скупштини детаљније је разрађена Одлуком о платама Заједничке комисије за административне послове од 08.04.2009. која „непрофесионалцима“ признаје право на разлику плате, уколико му је плата мања у матичној организацији у којој је стално запослен (члан 4. Одлуке). У случају да се регулисање питања плата посланика/делегата, у складу са овим препорукама, уврсти у Закон о платама у институцијама БиХ, садашње рјешење је у супротности са основним принципима Закона који су дефинисани чланом 3. Прецизније, по принципу: „иста плата за исти или сличан посао“. У складу с овим принципом, запослени треба да примају исту плату за исте или сличне послове.

## **5. Измјенама Пословника оба дома укинути право на посланички паушал.**

Коментар: право на паушал утврђено је чланом 12 Пословника Дома народа РС и чланом 12. Пословника Представничког дома РСБиХ. Регулисањем плата посланика и делегата у Парламентарној скупштини БиХ путем Закона о платама, постојање паушала постаје непотребно, јер посланици за обављене дужности остварују плату и постојање посебне мјесечне накнаде (паушала) за исти посао, односно за обављање посланичке и делегатске дужности, губи легитимитет.

## **6. Измјенама одредби члана 7. Пословника о раду Представничког дома и члана 8. Пословника о раду Дома народа прецизније дефинисати у којим случајевима је изостанак, уз обавјештавање предсједавајућег, оправдан (болест, службено путовање у иностранство и др.). Пословничком одредбом потребно је прописати и могућност “санкције” за неоправдано изостајање, као и поступак којим се изриче санкција неодговорном парламентарцу.**

Коментар: сједнице Заступничког дома одржавају се два пута мјесечно, а сједнице Дома народа једном мјесечно (уз изузетке) те је заиста право питање да ли, код овакве „учесталости“ засједања оба дома РСБиХ, посланик/делегат може имати оправдан разлог за недолазак на више сједница. Такође, поставља се и питање личне одговорности заступника/делегата оба дома РСБиХ према својим преузетим обвезама и према грађанима који су их бирали на изборима.



## **Препоруке за Парламент Федерације БиХ (преглед измјена неопходних законских и подзаконских рјешења)**

### **1. Измјенама Закона о правима изабраних дужносника, носитеља извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације БиХ (Сл. новине ФБиХ 59/06, 23/08, 84/08 и 9/10) укинути посебан положај изабраних дужносника за које јединствену основицу утврђују Административне комисије.**

Коментар: Законом о измјенама и допунама Закона о правима изабраних, носитеља извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације БиХ (Сл. новине ФБиХ 84/08), кроз измјену члана 6. Закона, утврђено је да основицу за изабране дужноснике доносе надлежне Административне комисије. Надлежност Административне комисије Представничког дома за доношење аката којима се уређују плате утврђена је чл. 59 Пословника, док је надлежност Административне комисије Дома народа по истом питању утврђена чл. 57. Пословника. Наведена рјешења резултирају тиме да парламентарци у Федерацији БиХ сами себи, кроз одлуке Административних комисија чији су чланови, одређују основицу плате. Како би се побољшала транспарентност и непристрасност наведеног модела одлучивања, ову материју требало би дефинисати на начин сличан Закону о државној служби у Федерацији БиХ, гдје је основица плате предмет преговора Владе и синдиката. Оваква рјешења придонијела би транспарентности по питању плата, јер садашња ситуација, у којој наведене одлуке доносе Административне комисије које су састављене од самих парламентарца, то не обезбјеђује.

### **2. Измјенама одредби чл. 16. Пословника о раду Представничког дома и чл. 17. Дома народа дефинисати да су питања плата, накнада материјалних трошкова и других накнада дефинисана искључиво Законом, умјесто садашње ситуације да о тим питањима одлучују Административне комисије (Пословник Представничког дома) или да су регулисана другим прописима поред Закона (Пословник Дома народа).**

Коментар: у наведеним одредбама прецизно регулисати да се питања плата, накнада материјалних трошкова и других накнада за вршење делегатске/посланичке функције исплаћују искључиво на основу закона.



**3. Измјенама Закона о правима изабраних дужносника, носитеља извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације БиХ (Сл. новине ФБиХ 59/06, 23/08, 84/08 и 9/10) осигурати да сви посланици/делегати остварују једнака примања.**

Коментар: Закон о правима изабраних дужносника, носитеља извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације БиХ у члану 5. прописује да изабрани дужносници који нису у радном односу остварују право на разлику плате до износа који би остварили на основу посланичке/делегатске дужности, ако је плата коју остварује по другом основу мања.

Оваква одредба не омогућује остварење принципа једнака плата за исти посао, јер по питању права и обавеза посланика/делегата не постоји разлика условљена њиховим радноправним статусом (да ли су у радном односу у Парламенту или не) и зато треба осигурати да за иста права и обавезе сви изабрани дужносници остварују иста примања. У провођењу ове одлуке није неопходно изједначити примања по врсти за посланике/делегате у радном односу и за оне који нису у радном односу, али треба постићи исти или приближан износ примања.

**4. Измјенама чл. 10. Закона о правима изабраних дужносника, носитеља извршних функција и савјетника у институцијама власти Федерације БиХ (Сл. новине ФБиХ 59/06, 23/08, 84/08 и 9/10) укинути право на посланички паушал као стално мјесечно примање на име материјалних трошкова.**

Коментар: мјесечни паушал, како је тренутно регулисан Законом, исплаћује се за недефинисане материјалне трошкове “зависно од ангажовања посланика односно делегата”, иако су парламентарцима законом утврђене разнолике накнаде, нпр.: накнада за трошкове исхране, накнада за одвојени живот од породице, дневнице и сл. Природу паушала требало би суштински редефинисати на начин да, умјесто накнаде за материјалне трошкове (који су регулисани засебно) која се исплаћује свим посланицима/делегатима, постане редовна мјесечна накнада изабраним дужносницима, али који нису у радном односу у Парламенту ФБиХ.

У духу претходне препоруке требало би осигурати да износ паушала одговара износу плате која припада изабраним дужносницима који су засновали радни однос у Парламенту.

**5. Уједначити Пословнике оба дома у Поглављу II “Остваривање права и дужности посланика/делегата” на начин да се у Пословник Дома народа угради одредба која постоји у Пословнику Представничког дома члан 16 став 2. о умањењу плата и накнада у случају неоправданог изостанка са сједница дома и радних тијела.**

Коментар: осим наведеног, у наведеном Поглављу оба Пословника потребно је детаљније и прецизније дефинисати шта је неоправдани изостанак, као и дефинисати процедуре за санкционисање неодговорног параламентарца нпр.: ко је овлашћен за покретање поступка, на који начин се поступак покреће, ко доноси одлуку о евентуалној санкцији, које санкције могу бити изречене и сл.

## **Препоруке за Народну Скупштину Републике Српске (преглед измјена неопходних законских и подзаконских рјешења)**

### **1. Донијети Закон којим би се дефинисала материја плата и накнада посланика у Народној Скупштини РС.**

Коментар: садашња ситуација, у којој су питања плата и накнада посланика уређена одлукама Административне комисије, не обезбјеђује непристрасност као ни транспаретност. Таква ситуација би се избјегла уколико би се наведена материја дефинисала Законом, умјесто интерном одлуком радног тијела НС РС.

### **2. Измијенити Пословник Народне Скупштине у одредби члана 110. став 1. на начин да се пропише да су новчана примања и друга права посланика уређена искључиво Законом.**

### **3. У Пословнику Народне Скупштине, у одредби члана 53. у којој су наведене надлежности Административне комисије, избрисати алинеју 5 која прописује да Комисија доноси прописе о накнадама и другим примањима народних посланика.**

Коментар: садашња одредба Пословника представља правни основ за доношење важеће Одлуке о платама и накнадама изабраних лица у НС РС. Прихватањем препорука о доношењу посебног Закона о платама и накнадама оваква надлежност Административне комисије постала би сувишна.

### **4. Питање накнада посланицима регулисати у будућем законском тексту на начин приближан регулисању накнада у Закону о платама у органима управе РС и на тај начин избјећи креирање сталних накнада као сурогата плата.**

Коментар: осим установљања категорија накнада на које би посланици имали право, неопходно је Законом дефинисати и процедуре остваривања одређених накнада.

**5. Измјенама члана 10. Пословника о раду НС РС укинути увећање коефицијента предсједницима и замјеницима предсједника клубова посланика. Наведени приједлог представља прелазно рјешење до доношења закона који би у потпуности регулисао питање плата и накнада изабраних званичника (тачка 1.)**

Коментар: буџетом РС годишње се предвиђају значајна средства за рад посланичких клубова и политичке партије тиме имају инструменте да награђивање својих чланова за рад у клубовима самостално уређују.

**6. У Пословнику потребно је уградити одредбу којом би се установила обавеза посланика да свој изостанак оправдају, али и могућност финансијске санкције за посланика који своју обавезу не изврши. Такође, неопходно би било дефинисати поступак којим предсједавајући (скупштине или комисије) може покренути санкционисање неодговорног посланика за његово неоправдано изостајање.**

Коментар: предложене измјене Пословника биле би привременог карактера до усвајања основне препоруке о доношењу Закона о платама и накнадама посланика (тачка 1.). Санкција у случају доношења закона могла би се дефинисати у виду умањења плате за текући мјесец за одређени проценат, нпр. 20%.

## Појашњења скраћеница и акронима:

сса – цирка; око

RS – Република Словенија

SAEIMA – Парламент Латвије

Админ. – административни/а

БиХ – Босна и Херцеговина

бр. – број

ВНРС – Вијеће народа Републике Српске

г.- година

ЕУ – Европска Унија

ЕУР - евро

итд. – и тако даље

КМ – конвертибилна марка

ММФ – Међународни монетарни фонд

нпр. – на примјер

НСРС – Народна скупштина Републике Српске

ПДВ – порез на додатну вриједност

пр. – прерађивачка

ПСБиХ – Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине

ПФБиХ – Парламент Федерације Босне и Херцеговине

РС – Република Српска

Сл. – службени

ФБиХ – Федерација Босне и Херцеговине

Хрват. – Хрватска