



**ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

78000 Бања Лука, Вука Караџића 4
Република Српска, БиХ
Тел: +387(0)51/247-408
Факс: +387(0)51/247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org

**МЕМОРАНДУМ О ПРОВЕДЕНОМ ПРЕДСТУДИЈСКОМ ИСПИТИВАЊУ
РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА**

**Радни спорови у јавном сектору и њихов утицај на Буџет
Републике Српске**

Број: РУ001-17

Бања Лука, јул 2017. године

САДРЖАЈ

1. УВОД – мотиви за ревизију и индикатори проблема.....	1
2. РЕЗУЛТАТИ ПРЕДСТУДИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА	2
3. ЗАКЉУЧАК	4
4. ПРИЛОЗИ	6

Предстудијско испитивање „Радни спорови у јавном сектору и њихов утицај на буџет Републике Српске“

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром ревизије за јавни сектор, провела предстудијско испитивање на тему „Радни спорови у јавном сектору и њихов утицај на буџет Републике Српске“.

Циљ предстудијског испитивања је био да се потврди постојање ревизијског проблема, те да се изврше припреме за планирање и провођење главне студије. Ревизија је своја истраживања обавила на узорку институција Владе Републике Српске, и то: Министарству унутрашњих послова, Министарству просвјете и културе, Министарству правде, Пореској управи и Агенцији за мирно рјешавање радних спорова.

Овим предстудијским испитивањем обухваћен је временски период 2014–2016. године.

Меморандум о предстудијском испитивању садржи резултате предстудијског испитивања и разлоге због којих је одлучено да се одустане од провођења главне студије.

Меморандум је достављен свим институцијама којим се, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, достављају извјештаји ревизије учинка. Меморандум је доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.gsr-rs.org.

Меморандум садржи резултате предстудијског испитивања и разлоге због којих је одлучено да се одустане од провођења главне студије.

Главни ревизор Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске донио је Одлуку да се проведе ово предстудијско испитивање ревизије учинка. Предстудијско испитивање је провео ревизорски тим у саставу мр Бојан Драгишић, вођа ревизорског тима, и Момир Црњак, члан ревизорског тима.

На основу Меморандума о одустајању од главне студије, у складу са ISSAI оквиром ревизије за јавни сектор и Методологијом ревизије учинка, донешена је Одлука о одустајању од провођења главне студије.

Главни ревизор

Др Душко Шњегота, с.р.

1. УВОД – мотиви за ревизију и индикатори проблема

У посљедње вријеме, у јавном сектору у Републици Српској је присутна тенденција раста унутрашњег дуга, како у погледу пристизања извршних судских рјешења, тако и успореније динамике плаћања истих. Међу њима је и дуг по основу обавеза проистеклих из радних односа, а које су признате као право радника важећим законским и подзаконским прописима и то најчешће за обрачунате, а неисплаћене накнаде за помоћ (рођење дјетета, смрт члана породице, теже болести итд.), превоз, отпремнине, јубиларне награде и регрес. Све чешће поменуте обрачунате а неисплаћене накнаде добијају судски епилог, па се увећава за трошкове судског поступка и обрачунате затезне камате. Треба напоменути да је већина судских рјешења у корист радника јер су утужене обавезе неупитне, односно обрачунате и признате од институција јавног сектора. Све поменуто се неминовно одражава на Буџет Републике Српске.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске у својим извјештајима о ревизији финансијских извјештаја институција јавног сектора је констатовала настанак вишемилионских обавеза по поменутом основу сваке године, проблем неизмирења и преноса истих из претходних година у наредне, проблем њиховог евидентирања јер исте нису предвиђене буџетима и њиховим ребалансима (било што нису планиране од предлагача, било да није одобрен износ за исте од стране виших инстанци), као и да већина институција не посједује евиденцију покренутих судских спорова и потенцијалних износа њиховог исхода.

Према попису обавеза Министарства финансија проистеклих из судских извршних рјешења по основу обавеза из радних односа на дан 31.12.2015. године, тај дуг износи преко 2,5 милиона КМ, док је обрачунати и признати дуг по истом основу који још није добио судски епилог вишеструко већи.

Табела 1. Преглед стања обавеза проистеклих из правоснажних извршних судских рјешења по основу спорова из радних односа на дан 31.12.

Институција	Стање на дан 31.12.		
	2013	2014	2015
Министарство унутрашњих послова	148.293	401.318	967.175
Министарство просвјете и културе	52.674	213.202	796.020
Министарство правде	80.971	67.396	592.114
Пореска управа	24.215	24.215	112.306
Укупно (4 институције):	306.155	706.132	2.467.616
Укупно све институције:	478.083	860.642	2.588.786
Удио 4 институције у укупном (%):	64	82	95

Извор података: Попис обавеза Министарства финансија на дан 31.12. у периоду 2013-2015. године

Стање дуга по основу обавеза из радних односа који је добио судски епилог из године у годину расте и то експоненцијалном стопом. У њему нису садржани судски трошкови. Највећи удио (95%) се односи на 4 институције и то: Министарство унутрашњих послова, Министарство просвјете и културе, Министарство правде и Пореску управу.

2. РЕЗУЛТАТИ ПРЕДСТУДИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА

До детаљнијих показатеља о броју, врстама и вриједностима радних спорова и другим битним показатељима радних спорова у органима управе у предстудијском истраживању, ревизијски тим је дошао обављањем интервјуа и прегледом релевантне документације у Министарству просвјете и културе, Министарству унутрашњих послова, Министарству правде, Пореској управи и Републичкој агенцији за мирно рјешавање радних спорова.

Ради бољег упознавања са темом и провјере начина вођења евиденција, врсте и узрока настанка радних спорова у јавном сектору, провођења процедура и предузетих мјера у овој области, ревизијски тим је обавио интервјуе и прикупио релевантну документацију у наведеним институцијама. Као што је приказано у табели 1., у наведеним институцијама се води преко 95% радних спорова, посматрано по вриједностима спора, тако да ревизијски тим сматра да је било могуће сагледати суштину проблема фокусирајући се само на наведене институције.

Поред тога, током предстудије подаци и информације су прикупљани и у Агенцији за мирно рјешавање радних спорова, из разлога што су, према Закону о мирном рјешавању радних спорова, стране у спору дужне да прије покретања тужбе покушају да радни спор ријеше мирним путем. Сходно томе, Агенција за мирно рјешавање радних спорова располаже са значајним подацима и информацијама у вези са радним споровима у јавном сектору.

Према подацима које су институције доставиле ревизији током предстудије, евидентно је да, уз изузетак неколико предмета који се воде из ранијег периода, скоро сви радни спорови у јавном сектору као узрок спора имају неисплаћене накнаде дефинисане Законом о раду и колективним уговорима. У прилог овоме говоре и подаци Агенције за мирно рјешавање радних спорова, гдје накнаде за превоз, рођење дјетета, смрт члана породице, регрес и јубиларне награде чине скоро све предмете спора између радника и послодаваца из јавног сектора¹.

Проблем са неисплаћивањем накнада гарантованих позитивним законским прописима започео је у 2014. години, кулминирао је у 2015., док је у 2016. дошло до стагнације дуговања по овом основу². Разлог за неисплаћивање прописаних накнада јесте тај што за исте нису била одобрена довољна средства у буџетима институција.

Институције које имају највећа дуговања по овом основу су приликом планирања буџета исказивали реалне потребе, односно захтијевале су износе који би покрили сва права запослених. Међутим, приликом одобравања буџета, Министарство финансија је од 2015. године институцијама умањило износ на позицијама за накнаде за отприлике једну трећину средстава у односу на одобрена средства за 2014. годину. Иако се ради о накнадама које су јасно дефинисане, како са аспекта права тако и са аспекта њиховог износа, средства на позицијама накнада су умањивана, без образложења. Сви недостаци у процесу планирања буџета детаљно су истражени и објашњени у Извјештају ревизије учинка „Планирање буџетских издатака“³, стога се планирању буџета у овој предстудији није посветила детаљнија пажња.

¹ Прилог 2, Табела 1.

² Прилог 3, Табела 1.

³ РУ001-15.

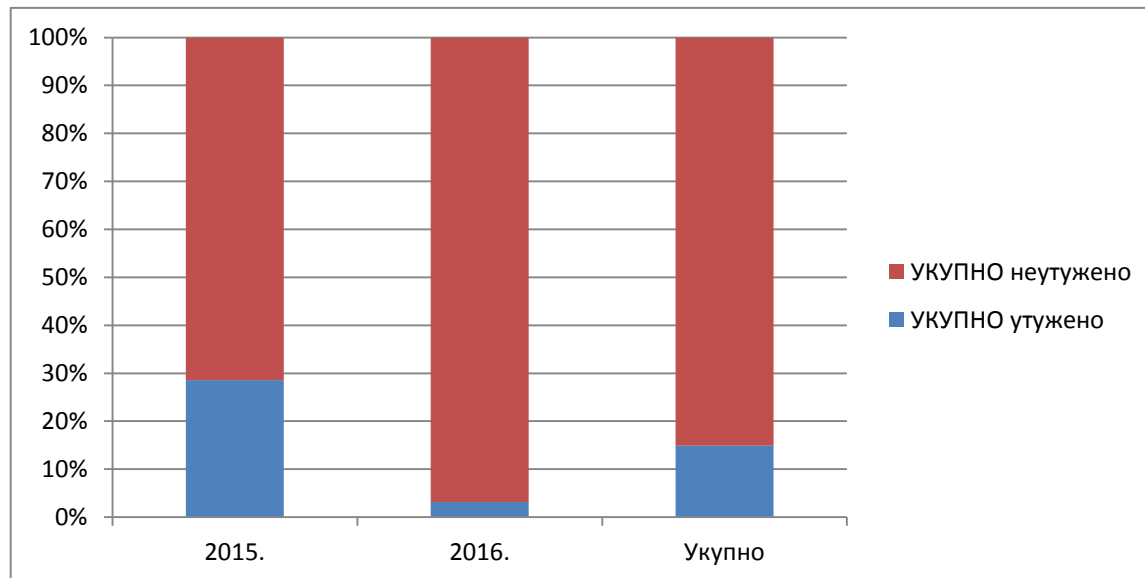
У ситуацији недовољно одобрених средстава за исплату накнада по основу радног односа, институције су углавном доносиле одлуке о приоритетима, односно одлучивале које од накнада да исплаћују редовно у складу са одобреним средствима а које да пролонгирају до тренутка када за њих буду имале одобрена средства. За оне накнаде за које нису имали средстава за исплату, запосленима су у правилу издавана рјешења за права која у складу са прописима имају, без обзира што иста нису исплаћивана.

Влада Републике Српске и појединачне институције биле су сво вријеме свјесни проблема са исплатама накнада по основу права радника. Томе у прилог говори и чињеница да је Влада Републике Српске током 2015. и 2016. године донијела више закључака у којима се задужују Министарство финансија и институције на које се закључци односе да обезбиједи средства за исплату свих прописаних накнада на које запослени имају право.

У бити, недостатак новца за буџетску потрошњу био је основни разлог кашњења у исплати накнада запосленима. Усљед убрзаног повећања обавеза по основу отплате дуга од 2015. године, било је очекивано да се остали буџетски расходи замрзну или смањују, укључујући и најзначајнију буџетску позицију тј. бруто лична примања. На тај начин Влада Републике Српске је индиректно исказала одређење да се достигнути ниво права запослених у јавном сектору не умањује. Ово одређење је потврђено и доношењем новог Закона о раду и потписивањем колективних уговора, гдје су поједина права запослених чак и већа него у ранијем периоду.

Све ово довело је до тога да се накнаде запослених отежано или никако не исплаћују у поменутом периоду, чак и оне за које су била одобрена средства у буџету. Међутим, упркос значајним износима и великом броју лица којима нису исплаћиване накнаде на које су имали право, релативно мали број лица се одлучивао да наплату својих права затражи путем надлежних судова⁴.

Графикон 1. Утужена и неутужена потраживања по основу накнада – узорак



Извор: Документација институција – узорак

⁴ Прилог 4, Табела 1.

Запослени у јавном сектору Републике Српске који су стекли право на исплату накнада по основу радног односа, а којима исте нису исплаћиване због недостатка средстава, углавном су се одлучивали да сачекају да своја права наплате редовним путем, односно онда када институција буде располагала са оперативним средствима за ове намјене. Они који су се одлучивали да наплату покрену путем вањских инстанци, углавном су то чинили обраћањем Агенцији за мирно рјешавање радних спорова. Миритељи које је именовала Агенција за мирно рјешавање радних спорова у правилу су предлагали закључење споразума у корист радника, што је још једна потврда неупитности права запослених. Оно што је важније јесте чињеница да је на овај начин избјегнут процес пред судовима и посљедично трошкови поступка и камата, тако да практично никакве штете по буџет није било, јер су исплаћивана средства која су свакако требала бити исплаћена.

Слична је ситуација и са предметима који су вођени као парнице пред судовима. Наиме, према изјавама одговорних лица у институцијама, и у ситуацијама када су се суочавали са тужбама представници институција јавног сектора су били свјесни да улазе у спор који не може бити ријешен у њихову корист, јер су тужбе биле засноване на правима која су неупитна, а што је и у пракси потврђено. Стога су институције у овим случајевима настојале да судском нагодбом избјегну вођење парнице и извршне пресуде које би подразумевале и трошкове поступка и камата. Друга страна у парници је у правилу пристајала на овај договор, тако да је и у случају парница пред судовима по овом основу избјегнута додатна штета по буџет.

Изнесене чињенице упућују на то да је Влада Републике Српске услед притиска због недостатка новца настојала да неке од обавеза пролонгира, између осталих и обавезе по основу накнада из радног односа. Истовремено, настојало се пронаћи рјешење за овај проблем не доводећи у питање права запослених. Посљедња у низу активности на рјешавању овог проблема јесте Меморандум о разумијевању о измиривању обавеза из претходног периода, потписан 21.04.2017. године између Владе Републике Српске, с једне, и гранских синдиката⁵, с друге стране. Наведеним документом Влада Републике Српске и синдикати су се усагласили да се све обавезе по основу рада исплаћују редовно по утврђеном исплатном реду, а да се обавезе настале до 31.12.2016. исплате на начин дефинисан истим документом. На овај начин је отклоњен главни узрок радних спорова у јавном сектору, чиме је и тема ове ревизије учинка изгубила на актуелности.

3. ЗАКЉУЧАК

Извршена предстудијска испитивања на тему радних спорова у јавном сектору су показала присутност проблема током посматраног периода. С друге стране, потврђено је да је Влада Републике Српске својим активностима допринијела да проблематика неиплаћених накнада по основу радних права запослених у јавном сектору изгуби на актуелности. Такође, неке од основних индикација за провођење ове ревизије учинка нису потврђене, тако да дефинисани ревизорски проблем постаје мање релевантан.

Прије свега, недавно потписани Меморандум између Владе Републике Српске и гранских синдиката везаних за јавни сектор понудио је рјешење проблема неисплаћивања накнада гарантованих Законом о раду и колективним уговорима.

⁵ Синдикати образовања, науке и културе, радника унутрашњих послова, управе и правосуђа.

Иако се у овом тренутку не може са сигурношћу тврдити да ће средства за провођење наведеног Меморандума бити обезбијеђена, као ни да ће се редовне исплате одвијати предвиђеном динамиком, ревизија не може преузети ризик и прејудуцирати неуспјех овог договора Владе Републике Српске и синдиката. У овом тренутку, наведени споразум је отклонио највећи дио узрока радних спорова између запослених и послодаваца у јавном сектору.

Осим тога, овај проблем евидентно је настао као посљедица недостатка новца за буџетску потрошњу, док сама права запослених у институцијама јавног сектора ничим нису доведена у питање.

Као што је наведено у претходном поглављу, проблематика радних спорова у јавном сектору углавном је узрокована неисплаћеним накнадама. Оно што је битно јесте да наведени спорови нису изазивали додатну штету по буџет у смислу камата и трошкова поступка, из разлога што се већина спорова рјешавала у Агенцији за мирно рјешавање радних спорова или судским поравнањем. Такође, велика већина запослених уопште није ни улазила у спор са послодавцем. Њихова права нису доведена у питање, плате и остали приходи по основу рада су исплаћивани редовно, па је већина запослених чекала да им се накнаде исплате онда када за то буде средстава. На тај начин је и само постојање друштвеног и ревизијског проблема доведено у питање, јер га ни сами запослени нису сматрали довољно значајним да би покренули заштиту својих права.

Због свега наведеног постоји велики ризик да ревизија неће моћи пружити препоруке које би довеле до побољшања, као и да трошкови провођења ове ревизије учинка неће бити у корелацији са доданом вриједношћу коју би она могла да пружи.

Провођење ревизије учинка требало би да резултира препорукама чије провођење би довело до побољшања економичности, ефикасности и ефективности, као и самог управљања и транспарентности у ревидираној области. Како због чињеница наведених у претходним поглављима то овде не би био случај, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске сматра да би било примјерено да се одустане од провођења ревизије учинка „Радни спорови у јавном сектору и њихов утицај на Буџет Републике Српске“.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске ће наставити да прати стање у овој области у мјери у којој то буде могуће. У случају да се проблеми везани за радне спорове у јавном сектору не ријеше постојећим активностима Владе Републике Српске, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске ће размотрити наставак ангажмана у овој области.

Вођа ревизијског тима
мр Бојан Драгишић, с.р.

4. ПРИЛОЗИ

Прилог 1. Листа референци

1. Буџет Републике Српске за 2014. годину (Сл. гл. РС бр. 113/12 и 65/14)
2. Буџет Републике Српске за 2015. годину (Сл. гл. РС бр. 113/12 и 113/15)
3. Буџет Републике Српске за 2016. годину (Сл. гл. РС бр. 110/15)
4. Буџет Републике Српске за 2017. годину (Сл. гл. РС бр.)
5. Закон о Влади Републике Српске (Сл. гл. РС бр. 118/08)
6. Закон о републичкој управи (Сл. гл. РС бр. 118/08 и 11/09)
7. Закон о буџетском систему Републике Српске (Сл. гл. РС бр. 121/12, 52/14 и 103/05)
8. Закон о извршењу буџета за 2015. годину (Сл. гл. РС бр. 119/14, 103/15)
9. Закон о извршењу буџета за 2016. годину (Сл. гл. РС бр. 110/15)
10. Закон о облигационим односима (Сл. гл. СФРЈ бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и Сл. Гл. РС бр. 17/93, 3/96, 39/03 и 74/04)
11. Закон о раду Републике Српске (Сл. гл. РС бр. 1/16)
12. Закон о државним службеницима (Сл. гл. РС бр. 118/08 и 117/11 и 37/12)
13. Закон о платама запослених у органима управе Републике Српске (Сл. гл. РС бр. 118/07, 116/09, 1/11, 1/12, 116/12 и 31/14)
14. Закон о платама запослених у јавним службама („Сл. Гл. Републике Српске“, број 31/14)
15. Закон о платама запослених у области просвјете и културе Републике Српске („Сл. Гл. Републике Српске“, број 31/14, 116/16)
16. Закон о платама запослених у институцијама правосуђа Републике Српске („Сл. Гл. Републике Српске“, број 31/14, 116/16)
17. Закон о платама запослених у Министарству унутрашњих послова Републике Српске („Сл. Гл. Републике Српске“, број 31/14, 116/16)
18. Посебан колективни уговор за запослене у органима управе Републике Српске („Сл. Гл. Републике Српске“, број 9/15 и 67/16)
19. Посебни колективни уговор за запослене у области образовања и културе Републике Српске („Сл. Гл. Републике Српске“, број 59/14 и 70/16)
20. Посебни колективни уговор за запослене у области правосуђа Републике Српске („Сл. Гл. Републике Српске“, број 115/06, 69/07, 63/08, 107/14 и 67/16)
21. Посебан колективни уговор за запослене у области унутрашњих послова Републике Српске (Сл. гл. Републике Српске бр. 66/16)
22. Закључак Владе Републике Српске о измирењу заосталих обавеза у Министарству просвјете и културе од 10.03.2016. године, број 04/1-012-2-575/16

23. Меморандум о разумијевању о измиривању обавеза из претходног периода Владе Републике српске и Гранских синдиката, 21.04.2017. године, број 04/1-012-2-899-1/17
24. Извјештај ревизије учинка Планирање буџетских издатака, Главна служба за ревизију јавног сектора републике Српске, 18.08.2016. године
25. Извјештаји о ревизији финансијских извјештаја корисника Буџета РС за 2014, 2015. и 2016. годину

Прилог 2.

Табела 1. Структура спорова у Агенцији за мирно рјешавање радних спорова по предмету спора 2014-2016

Р/б	Предмет спора	Број предмета		
		2014	2015	2016
1	Трошкови превоза	31	30	3.164
2	Накнада - рођење дјетета	23	354	836
3	Плата	76	147	700
4	Накнада - смрт члана породице	12	300	570
5	Јубиларне награде	426	531	542
6	Топли оброк	0	0	299
7	Регрес	4	323	207
8	Отказ	13	16	144
9	Накнада за предсједника синдиката	0	0	102
10	Отпремнина	34	31	73
11	Друга права по основу радног односа (умањење коеф., неплаћено одсуство,...)	57	51	33
12	Помоћ - елементарна непогода	0	0	26
13	Измјена уговора о раду	0	0	22
14	Радни однос на неодређено	0	0	5
15	Накнада за прековремени рад	0	0	4
16	Накнада за неискориштен ГО	0	0	2
	УКУПНО	676	1.783	6.729

Извор: Извјештаји о раду Агенције за мирно рјешавање радних спорова

ПРИЛОГ 3.

Табела 1. Потребна и одобрена средства за накнаде из радног односа - узорак

Институција/ Период	МУП		МПК		ПУ		Узорак укупно		
	Потребна средства	Одобрена средства	Потребна средства	Одобрена средства	Потребна средства	Одобрена средства	Потребна средства	Одобрена средства	Разлика/ недостајућа средства
2014	4.216.797	3.730.000	8.332.079	6.583.900	798.325	475.000	13.347.201	10.788.900	2.558.301
2015	5.208.204	2.423.500	8.369.191	4.255.600	855.960	450.000	14.433.355	7.129.100	7.304.255
2016	5.731.455	2.423.500	9.097.300	4.255.600	616.200	400.000	15.444.955	7.079.100	8.365.855
УКУПНО	15.156.456	8.577.000	25.798.570	15.095.100	2.270.485	1.325.000	43.225.511	24.997.100	18.228.411

Извор: Документација институција

ПРИЛОГ 4.

Табела 1. Утужена и неутужена потраживања по основу накнада из радног односа - узорак

Институција/ Период	МУП		МПК		ПУ		УКУПНО	
	утужено	неутужено	утужено	неутужено	утужено	неутужено	утужено	неутужено
2015.	727.392	891.928	74.290	1.274.417	99.366	84.816	901.048	2.251.161
2016.	20.961	1.364.320	26.640	1.967.467	67.323	210.428	114.924	3.542.215
Укупно	748.353	2.256.248	100.930	3.241.884	166.689	295.244	1.015.972	5.793.376

Извор: Документација институција