

VI. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1) Који су проблеми које закон треба да реши?

Закон о запошљавању странаца усвојен је крајем 2014. године, који је на свеобухватан начин уредио област запошљавања странаца у Републици Србији. Већ у првим годинама након ступања на снагу Закона о запошљавању странаца (у даљем тексту: Закон), приметни су позитивни ефекти његове примене. Наиме, до доношења новог закона, у примени је био закон из 1978. године, када се на годишњем нивоу у просеку издавало око 1.500 дозвола за рад странцима. Посматрано од почетка примене Закона, односно од 4. децембра 2014. године па до 31. децембра 2022. године, Национална служба за запошљавање издала је укупно 115.965 дозвола за рад (нове и продужене) странним држављанима.

Досадашња пракса отворила је поједина питања и указала на потребу да се Закон из 2014. године унапреди, односно да се изврши прецизирање појединих одредби Закона о запошљавању странаца, у циљу поједностављења административних поступака издавања дозвола за рад и једноставније и лакше примене прописа у пракси. Поменута прецизирања Закона извршена су у децембру 2017. године, јуну 2018. године и априлу 2019. године.

Предложеним законским решењима, врши се даље поједностављење поступка којим странцу омогућава запошљавање у Републици Србији, односно повећава се ефикасност овог поступка, тако да ће послодавци, односно странци на бржи и једноставнији начин прибављати потребну дозволу, а странац ће у веома кратком року, моћи да се радно ангажује.

Овај Нацрт закона прати истовремене измене и допуне Закона о странцима, којим се такође врши поједностављење поступка, односно уводи се јединствена дозвола као дозвола за привремени боравак и рад. Усклађивањем одредби Закона о запошљавању странаца и Закона о странцима, обезбеђује се подношење захтева за издавање, односно продужење јединствене дозволе електронски, путем информативног веб портала, а Министарство унутрашњих послова јесте јединствено управно место у овом поступку, које и спроводи комплетну процедуру. Сходно новом концепту, у сврху решавања у поступку издавања јединствене дозволе Национална служба за запошљавање врши процену оценом испуњености услова за запошљавање, посебне случајеве запошљавања и samozapošljavanje странца, као вид претходног мишљења у поступку издавања јединствене дозволе и исте доставља електронским путем надлежном органу у складу са прописима којима се уређује улазак, кретање и боравак странаца.

Сходно наведеном, предложеним законским решењима уводе се и нови појмови, док је анализом досадашње примене оба закона констатовано да је поједине категорије странаца потребно изузети од примене услова за запошљавање странаца утврђених важећим законом.

Такође, овим законом, кроз издавање сагласности, странцу се на поједностављени начин омогућава промена основа рада, промена послодавца или запошљавање код два или више послодаваца за време важења јединствене дозволе.

Такође, предложено је и да ће се тест тржишта рада подносити електронским путем на Порталу у оквиру услуге намењене за издавање јединствене дозволе за запошљавање странца, чиме се врши додатно поједностављење поступка.

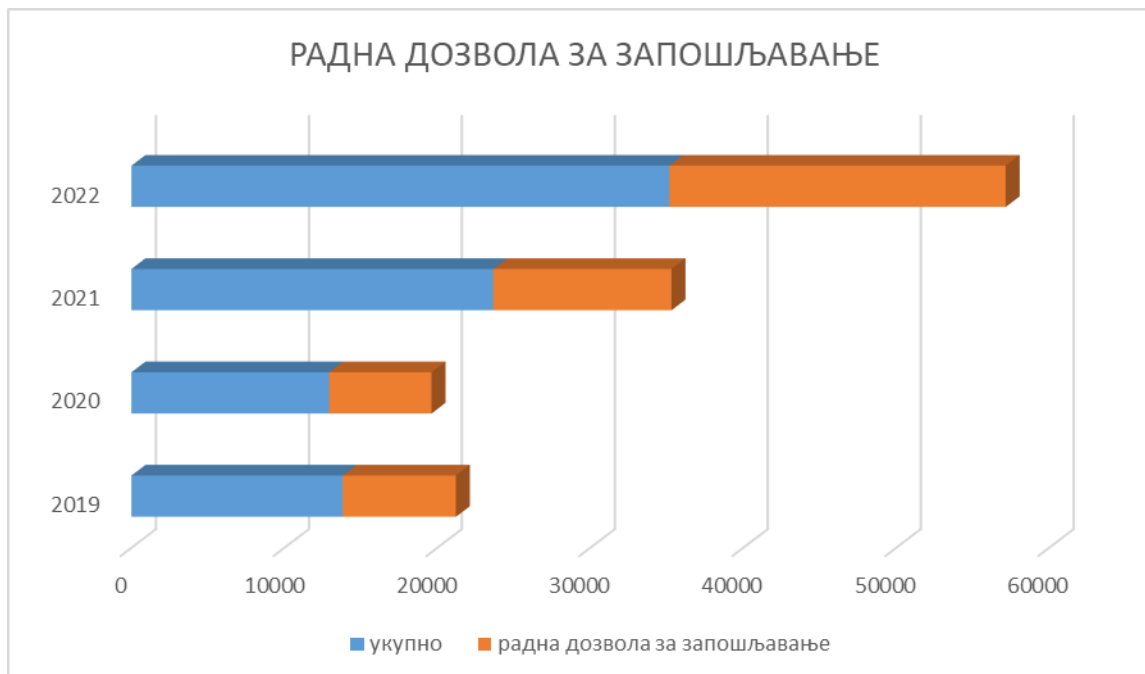
Даље, прецизирано је да странац може закључити уговор о раду на неодређено време, а прописани су и основи за престанак важења таквог уговора (престанак важења јединствене дозволе и други случајеви у складу са законом којим се уређује рад).

Имајући у виду и да је поступак дигитализације један од стратешког интереса Владе, паралелним изменама и допунама Закона о странцима предвиђено је подношење захтева електронским путем. Комплетна дигитализација поступка допринеће убрзању процедуре издавања јединствене дозволе, те ће процедура бити знатно ефикаснија. Самим тим, дигитализацијом поступка биће омогућено и подношење захтева из иностранства, као и комплетно преузимање релевантних података службеним путем.

Важећи Закон о запошљавању странаца, познаје седам врста радних дозвола, и то: личну радну дозволу, радну дозволу за запошљавање, радну дозволу за кретање у оквиру привредног друштва, радну дозволу за упућена лица, радну дозволу за независне професионалце, радну дозвола за samozapoшљавање и радну дозволу за стручно оспособљавање и усавршавање.

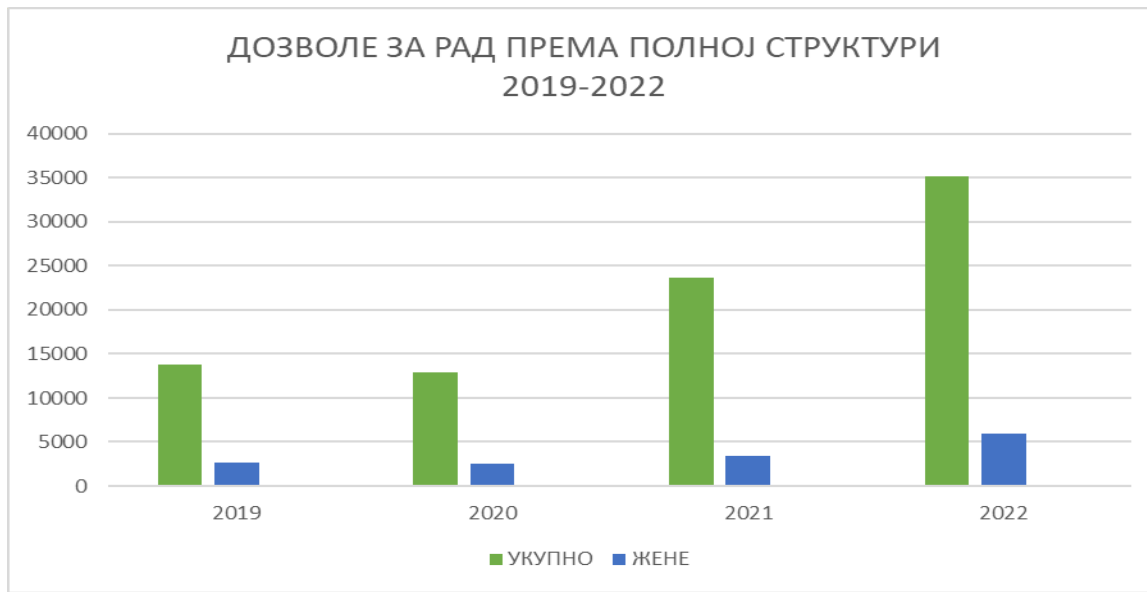
Анализа досадашње примене закона показала је да највећи број издатих дозвола за рад од стране Националне службе за запошљавање чини радна дозвола за запошљавање.

У 2015. години, дакле годину дана након почетка примене Закона, Национална служба за запошљавање издала је укупно 6.362 (нове и продужене) дозволе за рад, од којих 2.873 чине радне дозволе за запошљавање, што представља 45,16% од укупно издатих дозвола за рад. Овај тренд издавања највећег броја ове врсте радне дозволе наставља се и у наредним годинама примене закона. Тако је у 2019. години 53,6 % од укупно издатих дозвола за рад чине радне дозволе за запошљавање, у 2020. години 51,7% од укупно издатих дозвола за рад чине радне дозволе за запошљавање, у 2021. године 49,21% од укупно издатих дозвола за рад чине радне дозволе за запошљавање, док у 2022. години тај проценат износи чак 62,5%.



Графикон 1

Посматрано по полној структури, од укупно 13.809 дозвола издатих у 2019. години, женама је издато 2.684, затим од укупно 12.931 дозвола издатих у 2020. години, женама је издато 2.479 дозвола, у 2021. години од укупно 23.662 дозвола, женама издато 3.369 дозвола за рад, док је у 2022. години, од укупно издатих 35.174 дозвола за рад, женама издато 5.919 дозвола.



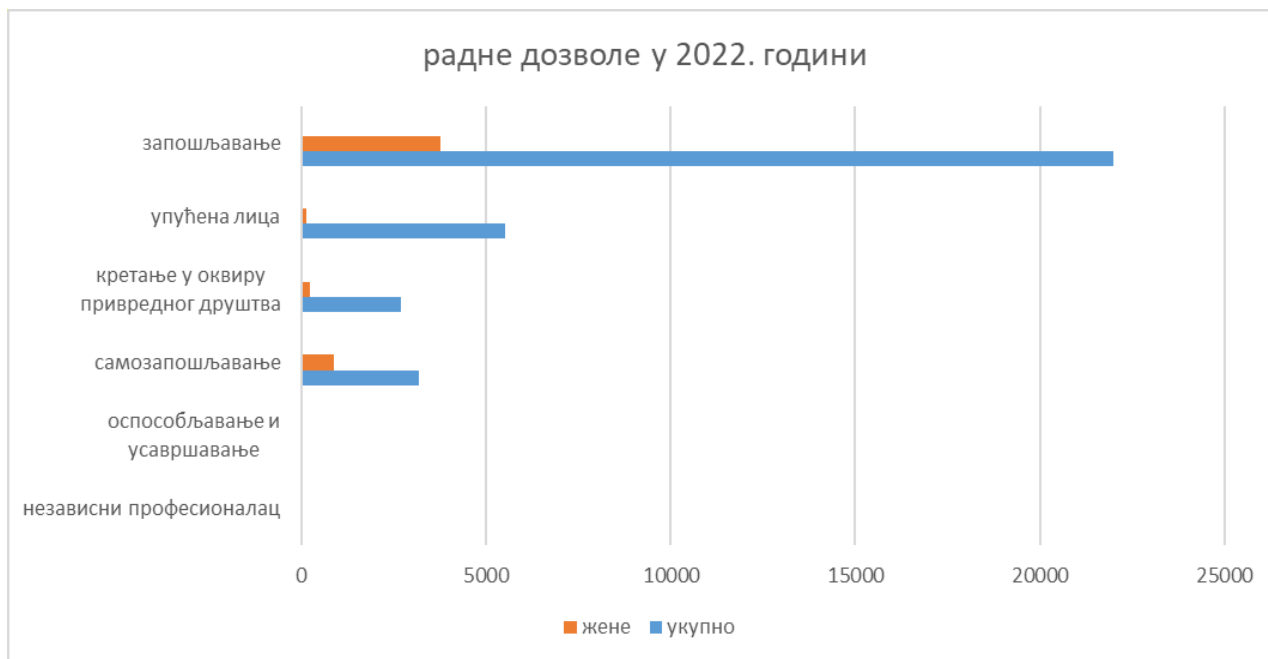
Графикон 2

Посматрано према држављанству, у 2021. години, највећи број дозвола за рад издато је држављанима НР Кине, Турске, Руске Федерације, Индије, Украјине и Северне Македоније, док је током 2022. године највише дозвола издато држављанима НР Кине, Руске Федерације, Турске, Индије, Кубе и Северне Македоније.



Графикон 3

Посматрано према врсти дозволе за рад, током 2022. године издато је 1.744 (907 жена) личних радних дозвола и 33.430 (5.012 жена) радних дозвола. Од укупно 33.430 радних дозвола, издато је: 21.987 радних дозвола за запошљавање, 2.687 радних дозвола за кретање у оквиру привредног друштва, 9 радних дозвола за независног професионалца, 3.182 радних дозвола за самозапошљавање, 5.513 радних дозвола за упућена лица и 52 радне дозволе за оспособљавање и усавршавање.



Графикон 4

Пракса је показала да од почетка примене Закона о запошљавању странаца постоји велико интересовање послодаваца, када су у питању интереси Републике Србије или међународно прихваћене обавезе да се омогући да странац што пре ступи на рад. Како су питању по правилу странци који имају квалификације и вештине које су дефицитарне на домаћем тржишту рада, а чији је know-how од великог значаја за даљи развој пословног окружења у Републици Србији, предлаже се наведена измена.

Анализа напред наведених података показује свакако позитивне ефекте примене Закона о запошљавању странаца, који дају много прецизнију слику о броју и кретању странаца који остварују права по основу рада у Републици Србији, имајући у виду потпуно уређивање материје која се односи на запошљавање странаца и остваривања права на рад.

2) Који су жељени циљеви доношења закона?

Основни разлог за доношење овог закона јесте прецизирање и уређивање појединих одредаба у циљу ефикаснијег спровођења прописа у пракси, као и развијање повољнијег пословног окружења. Имајући у виду наведено, истиче се да према тренутно важећем систему, да би се странцу издала одговарајућа дозвола за рад, потребно је да странац претходно има регулисан боравак у Републици Србији. Дозвола за рад издаје се у складу са општим роковима прописаним законом којим се уређује општи управни поступак, односно у року од 30 дана. Сада, у складу са предложеним законским изменама, дозвола ће се

издавати као јединствени акт. Национална служба за запошљавање ће у поступку издавања јединствене дозволе вршити процену испуњености услова за запошљавање странца, посебне случајеве запошљавања странца и самозапошљавање странца у просечном року до 10 дана, којим ће се странцу омогућити бржи и лакши начин остваривања права на рад, чиме се поступак чини додатно ефикаснијим.

Предложена законска решења позитивно ће утицати на благовремену реализацију тренутних, али и планираних инфраструктурних пројеката који се реализују у Републици Србији, што ће свакако на крају имати позитиван утицај и на економију. Наведене измене ће допринети бољем позиционирању Републике Србије, у смислу увећаног обима инвестиција у Републику Србију, посебно када је у питању ангажовање стручњака који обављају послове од интереса за Републику Србију, односно када су у питању послови од међународног значаја.

3) Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?

Предложене измене односе се на материју која се мора уредити законом, тако да није било могуће решење проблема на други начин.

4) Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?

Имајући у виду да је основни разлог за доношење овог закона поједностављење поступка, те детаљније уређивање појединих питања у циљу ефикаснијег спровођења прописа у пракси, затим, да се предложене измене односе на материју која се мора уредити законом, произилази да друге регулаторне опције или нерегулаторне опције, попут информационих кампања, нису могуће.

5) На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?

Утицај који овај пропис производи је свакако позитиван, јер се увођењем јединствене радно-боравишне дозволе област запошљавања странаца додатно унапређује. Наведене измене доприносе и поједностављењу и скраћењу самог поступка издавања јединствене дозволе, чиме се поступак чини ефикаснијим. Такође, како је препозната сврсисходност да се на поједине категорије странаца, на које се тренутно примењује систем издавања личне радне дозволе, не примењују услови за запошљавање странаца прописаних овим законом, то ће предложене измене свакако имати позитиван ефекат и на поједине категорије странаца.

Такође, како је пракса показала да је потребно унапредити одредбе закона које се односе на упућена лица, то ће се предложене измене и допуне овог прописа позитивно одразити и на положај странаца који се привремено упућују на рад или стручно оспособљавање у Републику Србију. С обзиром на изнето, прецизирањем да акт о упућивању (између послодавца и страног послодавца) мора садржати одредбе којима се утврђује начин остваривања права и обавеза из рада, знатно ће се унапредити радно-правни положај тих странаца. Тако је сада прецизирано да се актом о упућивању на привремени рад у Републику Србију између послодавца и страног послодавца, утврђује минимум остваривања права и обавеза из рада. С тим у вези, прецизирано је да тај акт обавезно садржи и податке о условима рада, односно стручног оспособљавања и усавршавања,

радном времену, начину обезбеђивања и висини зараде, начину обезбеђивања смештаја, исхране и др. Прописивањем да упућено лице не може остваривати мања права од права прописаних законом којима се уређује рад у Републици Србији у погледу обавезног садржаја утврђеног начина остваривања права и обавеза из акта о упућивању, као и да је послодавац у обавези да обезбеди остваривање тих права додатно су ојачане одредбе о једнаком третману странаца. С тим у вези, предвиђена је и прекршајна санкција за послодавца који не обезбеди остваривање права и обавеза из рада у складу са актом о упућивању.

Решења из овог закона утицаће позитивно и на послодавце који директно запошљавају, односно радно ангажују странце, с обзиром да ће се захтев за спровођење теста тржишта рада сада спроводити електронски и бити саставни део захтева за издавање јединствене дозволе за запошљавање. С обзиром на убрзане промене на тржишту рада Републике Србије, као и суочавање са недостатком радне снаге, наведеним изменама, допринеће се знатно ефикаснијем поступку, којим ће се послодавцу омогућити да на бржи и једноставнији начин прибаве потребну дозволу, а странцу ће се у веома кратком року омогућити да оствари право на привремени боравак и истовремено право на рад.

Такође, странцу ће бити омогућено да за време важења јединствене дозволе и без њене измене, промени основа рада, промени послодавца или да се запосли код два или више послодаваца, чиме се знатно доприноси смањењу административног оптерећења.

С тим у вези, очекује се да ће се даље поједностављење поступка радног ангажовања странца, позитивно одразити како на странце који желе да раде у Републици Србији, тако и на њихове потенцијалне послодавце.

С друге стране, и поред суочавања са недостатком радне снаге, предложеним законским решењима штити се домаће тржиште рада, кроз спровођење теста тржишта рада. Наиме, у поступку вршења процене испуњености услова за издавање јединствене дозволе за запошљавање странца, тако и у поступку разматрања захтева за давање сагласности за промену основа рада, промену послодавца или запошљавања код два или више послодаваца, Национална служба за запошљавање спроводиће тест тржишта рада. Наведено подразумева да ће странац у тим случајевима моћи да се запосли само ако на евиденцији Националне службе за запошљавање нема домаћих држављана који испуњавају услове из захтева послодавца, те овај пропис неће имати негативног утицаја на запошљавање домаћих држављана.

б) Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?

Примена овог закона неће створити трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да се овим прописом не уређује никаква нова финансијска обавеза привредним субјектима и грађанима. Напротив, комплетна дигитализација поступка имаће утицај на смањење трошкова грађанима и привреди, с обзиром да дигитализација поступка подразумева подношење захтева и свих пратећих докумената електронским путем.

У циљу савремених начина административног поступања, ефикаснијег и једноставнијег обављања послова, смањење папирологије и лакше комуникације, комплетан поступак биће дигитализован. С једне стране, циљ попуне дигитализације овог поступка је да се привреди олакша приступ услугама. С друге стране, дигитализацијом поступка побољшаће се сарадња између надлежних органа и размена података неопходних

за одлучивање, чиме ће се добити један повезан, ефикасан, квалитетан и унапређен систем који послодавцу омогућава да радно ангажује странца.

Дакле, дигитализација ће допринети поједностављењу поступка за привреду, смањењу администрације и „папирологије” и уштеди времена, чиме се утиче на побољшање пословног амбијента. Послодавац неће носити документа од шалтера до шалтера, а електронска услуга је доступна континуирано. На овај начин значајно ће се смањити трошкови грађанима и привреди. Дигитализација ће утицати на смањење администрације и папирологије, чиме се утиче на побољшање привредног амбијента, а домаћој привреди, као и инвеститорима, значајно ће се уштедети време, а захтев ће бити могуће поднети и из иностранства.

С тим у вези, сама дигитализација поступка допринеће убрзавању обраде захтева за издавање дозволе за боравак и рад и на тај начин смањити и трошкове подносиоцу захтева.

7) Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Спровођење овог закона у смислу обављања послова поверено је органима који постоје и који су до сада обављали исте послове. Дигитализација поступка подразумева подношење захтева и свих пратећих докумената електронски, и то путем јединственог веб портала, који ће се успоставити до почетка примене закона. На овај начин побољшаће се и сарадња између надлежних органа и размена података неопходних за одлучивање, чиме ће се добити један повезан, ефикасан, квалитетан и унапређен систем. Смањење сиве економије је један од ефеката који се очекује да се постигне овим законом, што ће за крајњу последицу имати и позитиван утицај на буџет Републике Србије.

Очекиване позитивне последице доношења предложених измена и допуна Закона о запошљавању странаца су: потпуније уређивање материје која се односи на запошљавање странаца и остваривање права на рад, омогућавање запошљавања странаца под утврђеним условима кроз увођење поједностављеног поступка и суштинско ефикаснијег поступка спровођења теста тржишта рада, сагледавање укупног броја и кретања странаца који остварују права по основу рада у Републици Србији чиме ће се обезбедити прецизнија слика о миграционим кретањима, стварање повољнијег пословног окружења што ће за резултат имати и повећан обим инвестиција, а самим тим и позитивне ефекте на буџет Републике Србије.

Веома је битно нагласити и да се увођењем јединствене дозволе смањује вероватноћа да неки странац ради у Републици Србији без дозволе, чиме се доприноси и сузбијању сиве економије. Наиме, у поступку одлучивања за издавање јединствене дозволе, одлучиваће се истовремено и о његовом праву на боравак и о испуњености услова за запошљавање, односно радно ангажовање, чиме се смањује ризик од непријављеног рада.

8) Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?

Закон нема директног утицаја на стварање нових привредних субјеката, имајући у виду да се овим законом врши поједностављење поступка запошљавања странаца, као и прецизирање и унапређење постојећих законских решења.

С друге стране, када је у питању утицај на тржишну конкуренцију, очекује се да ће измене Закона пре свега допринети бољем положају Републике Србије када је у питању привлачење инвестиција, као и када су у питању послови од општег интереса за Републику Србију и међународно прихваћене обавезе. С тим у вези, очекује се да ће се поједностављивањем поступка, односно његовим скраћењем, повећати привлачност Републике Србије за стране држављане и тиме одговорити на промене на тржишту рада.

9) Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону?

Овај закон сачињен је од стране Радне групе за израду измена и допуна Закона о странцима и Закона о запошљавању странаца која је формирана Одлуком Владе 05 Број: 02-10306/2022 од 8. децембра 2022. године („Службени гласник РС”, број 137/22). Такође, у претходном периоду у сарадњи са Министарством унутрашњих послова, одржане су заједничке јавне консултације у Привредној комори Србије поводом радних верзија Нацрта закона о изменама и допунама Закона о странцима и Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца.

Такође, Одбор за привреду и финансије, на предлог Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања донео је Закључак 05 Број: 011-1062/2023-1 од 8. фебруара 2023. године, којим је одређено спровођење јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца.

Програм јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца, са прилозима утврђеним Пословником Владе, објављени су на интернет страници Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања www.minrzs.gov.rs и на порталу е-Консултације, са позивом државним органима, организацијама, привредном сектору, стручњацима у овој области и другим заинтересованим странама да се упознају са текстом Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца и да дају своје коментаре, сугестије и предлоге.

Јавна расправа о Нацрту закона, спроведена је у периоду од 9. фебруара до 1. марта 2023. године. Током јавне расправе одржана су три округла стола под називом „Представљање и дискусија о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца”, и то 10. фебруара у Новом Саду, 20. фебруара у Нишу и 21. фебруара 2023. године у Београду.

Сви заинтересовани су имали прилику да се изјасне, дају мишљење, примедбе, предлоге и сугестије, који су сагледани, процењени и уграђени у текст у одређеној мери.

Извештај са јавне расправе објављен је на сајту Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и на порталу е-Консултације, у складу са Пословником Владе.

Такође, дана 6. марта 2023. године, одржан је и састанак са Националним конвентом о ЕУ, на тему Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца и Нацрта закона о изменама и допунама Закона о странцима.

10) Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?

Национална служба за запошљавање већ примењује постојећи закон, те располаже довољном кадровском и техничком опремљеношћу за ефикасно извршавање поверених послова.

Након доношења овог закона, извршиће се информисање запослених који обављају послове везане за примену закона у Националној служби за запошљавање.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања надлежно је за спровођење овог закона, за његову уједначену примену на територији Републике Србије, као и за давање мишљења о његовој примени, док инспекцијски надзор над испуњавањем услова за запошљавање странаца врши Инспекторат за рад, такође јединствено на целој територији Републике Србије.