

На основу члана 40. став 1. Пословника Владе („Службени гласник Републике Србије“, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14) и члана 59. став 1. тачка 4) и Јединствених методолошких правила за израду прописа („Службени гласник РС“, број 21/10), даје се следећа

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

- НАЦРТ ЗАКОНА О УСЛОВИМА ЗА УПУЋИВАЊЕ ЗАПОСЛЕНИХ НА ПРИВРЕМЕНИ РАД У ИНОСТРАНСТВО И ЊИХОВОЈ ЗАШТИТИ –

I. ОДРЕЂЕЊЕ ПРОБЛЕМА КОЈЕ ЗАКОН ТРЕБА ДА РЕШИ

Упућивање на привремени рад у иностранство представља специфичан феномен у смислу радне покретљивости, посебно у одређеним земљама или секторима. На нивоу Европске Уније процењује се да око милион запослених бива упућено сваке године од стране својих послодаваца у друге земље чланице. Највише упућених радника, преко половина укупног броја, ради у индустријском сектору, затим у сектору услуга, транспорту, комуникацијама и тд.

Постоји неколико фактора који утичу на упућивање запослених, а најрелевантнији су географска близина, трошкови радне снаге у земљи пријема, недостатак радне снаге у земљи пријема, стопа незапослености у земљи порекла и слично.

Иако укупан удео упућених запослених у целокупној радној снази није велик, упућивање запослених има веома велику улогу у експанзији пословања, креирању пословних могућности и могућности за креирање радних места и представља значајан извор додатних прихода за земље које упућују запослене.

Упућивање запослених има последице по тржиште рада како земље пријема тако и земље порекла. Оно омогућава креирање послова у земљи порекла, а у земљи пријема решава проблем недостатка радне снаге. У том смислу, упућивање запослених представља механизам ефикасне алокације радне снаге.

Република Србија је земља емиграције, али и земља са дугом традицијом упућивања наших запослених на привремени рад у иностранство. Законско уређење упућивања запослених на привремени рад у иностранство датира из 1980. године када је донет Закон о заштити грађана СФРЈ на привременом раду у иностранству. Након промене државног уређења, 1998. године донет је нов Закон о заштити грађана СРЈ на раду у иностранству. Иако је у међувремену дошло до низа промена како у државном уређењу, тако и у погледу друштвених, политичких, економских и културних односа не само у нашој земљи него и у свету, уопште, постоји оправдана потреба да се ова материја регулише на један нов и савремен начин.

У Републици Србији не постоји јединствена и свеобухватна евиденција о броју и структури запослених на привременом раду у иностранству, нити о томе у које су земље запослени упућени и у којим местима и код којих послодаваца раде. Неколико органа поседује различите врсте парцијалних евиденција и статистичких података о овој проблематици. Одређени подаци се воде у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републичком фонду за здравствено осигурање, Министарству спољних послова и дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије у иностранству. Према подацима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања око 1000 запослених бива упућено на привремен и рад у иностранство и то пре свега у земље које су нам географски близу

(земље бивше СФРЈ) или земље са којима постоје традиционално добри пословни односи (Руска федерација, Белорусија, поједине афричке и азијске земље). Према подацима Републичког фонда за здравствено осигурање број издатих потврда о осигураницима који су упућени на рад у земље са којима Република Србија има закључене споразуме о социјалном осигурању у 2014. години износио је 7.046, а у 2013. години 7.325 потврда. Број издатих потврда о осигураницима који су упућени на рад у земље са којима Република Србија нема закључене споразуме о социјалном осигурању је далеко мањи и у 2014. години износи 186, а у 2013. години 225 издатих потврда. Процена Управе за дијаспору Министарства спољних послова је да у Руској Федерацији „на црно“ ради око 15.000 наших држављана, а евиденција о томе не постоји јер у Русији бораве као туристи. Такође, ако узмемо у обзир да на нивоу ЕУ удео упућених запослених у целокупној радноактивној популацији износи 0,4%, оправдана је претпоставити и да је број упућених запослених из Републике Србије знатно већи. Према годишњим подацима Анкете о радној снази, Република Србија је 2013. године имала 2.853.245 радноактивних лица узраста од 15-64 година старости. Уколико применимо европски просек о уделу упућених запослених, реалан број упућених са територије Републике Србије на привремени рад у иностранство био би десетоструко већи од званичних података којима располаже Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Када посматрамо секторе у којима се највише јавља упућивање запослених у Републици Србији и даље је највећи број упућених запослених у сектору грађевинарства. Са отварањем тржишта Републике Србије према страним инвеститорима и мултинационалним компанијама, појавили су се и нови облици упућивања који нису препознати важећом законском регулативом (нпр. међукомпанијско кретање). Развој информационих технологија и телекомуникација такође је довео до појаве упућивања запослених у оквиру ових сектора.

Важан аспект упућивања запослених представља и експанзија пословања наших предузећа на страним тржиштима и њихова конкурентност, посебно малих и средњих предузећа. Из тог разлога потребно је законско прецизирање услова и процедура под којим послодавци са територије Републике Србије могу ефикасно и конкурентно да послују на савременим иностраним тржиштима, а у складу са међународним стандардима.

Упућивање запослених на привремени рад у иностранство можемо посматрати и као резултат високе стопе незапослености у Републици Србији и малих примања запослених, али и као механизам регулације тржишта рада, креирање нових радних места и повећање прихода како за запослене, послодавце тако и за државу. Према Анкети о радној снази стопа незапослених последњих година се креће између 20-25%, односно у Републици Србији је више од 500.000 лица незапослено. Према подацима Републичког завода за статистику просечна зарада без пореза и доприноса исплаћена у априлу 2015. године износи 45.605 динара, док у земљама Европске уније, према подацима Еуростата за 2014. годину она износи од 554-5610 Еура. Истовремено, заштита запослених упућених на привремени рад у иностранство захтева преиспитивање ефикасности постојећих механизма законске заштите са аспекта савремених радних миграција, односно спречавања нелегалних миграција.

Регулаторни и фактички недостаци, проблеми и потребе заштите запослених упућених на привременом раду у иностранству састоје се у следећем:

- 1) разједињеност и међусобна неусклађеност законске материје;
- 2) застарелост и нефункционалност законских решења донетих у условима битно другачијих економских, друштвених и политичких околности;

3) неефикасни правни институти важећих закона, пре свега у погледу процедуре добијања обавештења о испуњености законских услова за упућивање, вршења надзора и сарадње између надлежних институција;

4) законско препознавање и регулисање одређених посебних облика упућивања, као и заштите појединих категорија запослених (малолетна лица);

5) потреба да се новим, савременим решењима створи одговарајући правни амбијент за спровођење заштите запослених упућених на привремени рад у иностранство, а у складу са модерним светским трендовима, што се не може постићи парцијалним изменама постојећих закона.

II. ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ДОНОШЕЊЕМ ЗАКОНА ПОСТИЖУ

Циљеви који се доношењем овог закона постижу јесу:

1) обједињавање законске материје, унутрашња и спољна усклађеност законске регулативе;

2) савремена законска решења прилагођена модерном тржишном, економском, финансијском, правном, уставном и друштвено-политичком поретку и систему;

3) успостављање новог законског концепта у поступку обавештавања државних органа, надзора и сарадње, ради предупређења и исправљања неправилности у поступку упућивања запослених на привремени рад у иностранство, а на основу искустава из праксе;

4) законско препознавање и регулисање одређених посебних облика упућивања запослених на привремени рад у иностранство, као и увођење посебне заштите појединих категорија запослених.

III. ДРУГЕ МОГУЋНОСТИ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Анализом других могућности за решавање проблема установљено је да је, између свих алтернатива, најцелисходнији и најпоузданији начин за решавање напред наведених проблема - доношење закона којим ће да се уреди заштита запослених упућених на привремени рад у иностранство.

Наиме, у случају **status quo** опције (енгл. base case – непромењено стање) односно непредузимања мера државне интервенције, које могу бити нерегулаторне и регулаторне, није могуће решити описане проблеме.

Предметна материја не може бити уређена путем **закона о изменама и допунама постојећих закона**, с обзиром да се ради о закону које је донела Савезна Република Југославија.

Осим тога, могуће је и законско уређење заштите запослених упућених на рад у иностранство у **оквиру Закона о раду**; међутим, становиште је да ова област свакако има правну везу са системским законом који уређује права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада, али због свих специфичности ове врсте заштите запослених, њихово уређење захтева посебан закон, који ће запосленима код домаћег послодавца омогућити већи степен заштите приликом одласка на привремени рад у иностранство.

Становиште предлагача овог нацрта закона је да је сва питања и проблеме са којима се обезбеђује заштита запослених упућених на рад у иностранство потребно уредити јединственим законом са реформским решењима.

IV. ЗАШТО ЈЕ ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА НАЈБОЉЕ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА?

Важећи Закон о заштити грађана СРЈ на раду у иностранству не пружа довољну заштиту запосленима, јер не садржи ефикасне мере за обезбеђивање те заштите, а са друге стране прописује обавезу послодавца да 30 дана унапред пријави упућивање запослених у иностранство уз прилагање општих аката, сваког уговора о раду и анекса, пријава на осигурање и друге документације, што за резултат има да мали број послодаваца пријављује упућивање запослених у иностранство, најчешће због великог администрирања, неадекватних рокова за достављање обавештења и ниских новчаних казни за непоштовање Закона. У питању је Закон из 1998. године, који није усклађен са осталим важећим прописима у области рада, привреде социјалног осигурања и других.

Стога је потребно је донети потпуно нови закон који ће на адекватнији начин уредити права и обавезе послодавца и запослених и обезбедити адекватну заштиту запослених. Овај закон не треба да спречава пословање домаћих послодаваца у иностранству и отварање иностраних тржишта за домаћу привреду, а са друге стране треба да обезбеди заштиту запослених које послодавци упућују на привремени рад у иностранство у погледу остваривања адекватне зараде и других услова рада и смештаја, трошкова путовања и других трошкова у вези са боравком и радом у иностранству.

Нацрт новог закона прецизније прописује: права запослених, обавезе послодавца, као и поступак упућивања, заштиту запослених, сарадњу државних органа у поступку заштите запослених и новчане санкције за послодавце који не пријаве упућивање запослених или не обезбеде запосленима њихова права.

Са друге стране, олакшава се послодавцима процедура обавештавања Министарства: скраћени су рокови за подношење обавештења о упућивању, смањена је документација која се доставља на најмању могућу меру, а користе се и подаци које послодавци већ пријављују Централном регистру обавезног социјалног осигурања, тако да се послодавцима омогућава брзо и ефикасно обавештавање Министарства о упућивању запослених, на прописаном обрасцу и достављањем уверења из Централног регистра о запосленима који су упућени на привремени рад у иностранство.

Обезбеђена је транспарентност података о послодавцима који упућују запослене не привремени рад у иностранство – на сајту министарства ће се објављивати обавештења послодаваца о држави и месту рада, периоду упућивања, броју запослених.

На основу објављеног обавештења министарство и други државни органи могу да врше потребне провере, као и да ефикасније реагују у случајевима ако послодавац крши законом утврђена права запослених.

Министарство, инспекција рада, пореска контрола, организације обавезног социјалног осигурања и дипломатско конзуларна представништва међусобно уско сарађују, а податке о послодавцима и запосленима могу да прибављају и непосредно од Централног регистра обавезног социјалног осигурања

Прописаће се адекватне новчане казне за непоштовање права запослених, непоступање по Закону и по налозима инспекције рада и других органа.

V. НА КОГА И КАКО ЋЕ НАЈВЕРОВАТНИЈЕ УТИЦАТИ РЕШЕЊА У ЗАКОНУ?

Предложена решења ће утицати на следеће субјекте:

1) Привредне субјекте – Законом се дефинишу услови и поступак за упућивање запослених на привремени рад у иностранство, односно обавезе послодаваца у вези са упућивањем запослених на привремени рад у иностранство. Обавеза послодаваца је да пре упућивања запосленог на привремени рад у иностранство закључи анекс уговора о раду са обавезним елементима, прописаним законом, као и да изврши промену основа осигурања у јединственој бази Централног регистра обавезног социјалног осигурања, у складу са прописима којима се уређује подношење јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање. Ове обавезе не представљају новину и додатно оптерећење послодаваца с обзиром да су у складу са позитивним правом Републике Србије. Новина коју доноси овај закона је поступак припреме запосленог за упућивање на привремени рад у иностранство. У оквиру ове припреме, послодавац је дужан да запосленог информисе о свим битним условима живота у држави и месту у које се запослени упућује и да одреди контакт особу у иностранству. Прописивање ове одредбе наметнула је досадашња пракса, односно ситуације у којима запослени нису били благовремено информисани о условима живота и рада у држави у коју се упућују нити су имали коме да се обрате у месту рада за додатне информације у вези са упућивањем. Новину представља и поступак обавештавања надлежног министарства о упућивању запослених на привремени рад у иностранство. Ова новина представља смањење процедуре и администрирања за послодавце, с једне стране, а могућност за бољу контролу и вођење евиденције надлежних органа, с друге стране, посебно кроз повезивање са постојећом јединственом базом Централног регистра.

2) Запослене – Законом се дефинишу права запослених упућених на привремени рад у иностранство и њихова заштита. Предложеним законским решењима треба да се повећа ефикасност заштите запослених упућених на привремени рад у иностранство. Између осталог, то се жели постићи кроз јасно прецизирање права запослених како у погледу информисања, тако и у погледу остваривања основних права на зараду, социјално осигурање, безбедност и здравље на раду, смештај, исхрану, превоз, лекарске прегледе и сл. Такође, прецизирани су услови упућивања и повратка са рада, поготову са аспекта очувања и помирења пословног и породичног живота запослених упућених на привремени рад у иностранство.

3) Носиоце јавних овлашћења – Закон се дефинише сарадња органа и организација који обављају послове државне управе у вези са заштитом права запослених на привременом раду у иностранству и надзор над применом овог закона. Ради ефикасне заштите запослених упућених на привремени рад у иностранство прописана је дужност сарадње и размене информација свих органа и организација који обављају послове државне управе у вези са заштитом права запослених на привременом раду у иностранству, а пре свега Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства финансија - Пореске управе, Министарства спољних послова, Централног регистра. Надзор над применом закона врши Инспекторат за рад.

У наставку ове анализе, даје се преглед броја упућених запослених на привремени рад у иностранство у неколико последњих година. Наиме, у циљу разумевања стања у овој области и утврђивања утицаја предложених законских решења на исти, потребно је сагледати статистичке податке и показатеље који се односе на питање заштите запослених упућених на привремени рад у иностранство у референтном периоду.

Табела 1. Преглед поднетих, одобрених и одбијених захтева

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (првих 6 месеци)
Број поднетих захтева	24	36	84	138	171	236	135
Број послодаваца који су подносили захтев	10	14	44	24	50	95	83
Број одобрених захтева	23	31	66	134	159	216	135
Број одбијених захтева	1	5	18	4	12	20	0
Број запослених	185	256	531	966	938	945	607

подаци Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

Преглед земаља за које је највише поднето захтева:

1. Црна Гора
2. Италија
3. Аустрија
4. Француска
5. Чешка
6. Румунија
7. Македонија
8. Словенија
9. Босна и Херцеговина
10. Норвешка
11. Руска федерација
12. Белорусија

Профил занимања

Најчешћа занимања запослених упућених на привремени рад у иностранство су:

1. менаџери
2. инжењери грађевине и електротехнике
3. керамичари,
4. вариоци,
5. монтажери,
6. лимари,
7. бравари
8. други грађевински радници

9. програмери

Најчешћи разлози за одбијање захтева

Најчешћи разлози за не издавање обавештења о испуњености услова за упућивање запослених на привремени рад у иностранство састојали су се у томе што је увидом у достављену документацију уочено следеће:

1. да је захтев поднет неблаговремено;
2. да је захтев поднет за запослене на одређено време;
3. да нису уплаћени доприноси;
4. по сазнањима о неправилностима – прослеђено МУП-у или инспекцији рада.

VI. КОЈИ СУ ТРОШКОВИ КОЈЕ ЋЕ ПРИМЕНА ЗАКОНА ИЗАЗВАТИ ГРАЂАНИМА И ПРИВРЕДИ, НАРОЧИТО МАЛИМ И СРЕДЊИМ ПРЕДУЗЕЋИМА?

Примена закона неће створити трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да се овим прописом не уређује никаква финансијска обавеза.

VII. ДА ЛИ СУ ПОЗИТИВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА ТАКВЕ ДА ОПРАВДАВАЈУ ТРОШКОВЕ КОЈЕ ЋЕ ОН СТВОРИТИ?

Овај закон нема за последицу стварање трошкова, с обзиром да не предвиђа финансијске обавезе, а његово спровођење у смислу обављања послова поверено је органима који постоје и до сада су обављали исте послове.

VIII. ДА ЛИ СЕ ЗАКОНОМ ПОДРЖАВА СТВАРАЊЕ НОВИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА И ТРЖИШНА КОНКУРЕНЦИЈА?

Закон нема директног утицаја на стварање нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију. Једини утицај по овом питању јесте отклањање досадашњих нејасноћа прецизирањем услова, обавеза и поступка упућивања, као и поједностављење процедуре обавештавања надлежног министарства за рад у смислу смањења документације коју је послодавац дужан да достави уз обавештење.

IX. ДА ЛИ СУ СВЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ СТРАНЕ ИМАЛЕ ПРИЛИКЕ ДА СЕ ИЗЈАСНЕ О ЗАКОНУ?

У припреми овог Нацрта закона, у току целог поступка активно су учествовали представници релевантних министарстава, социјалних партнера и других органа, организација и институција и то: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство спољних послова, Министарство унутрашњих послова, Министарство правде, Републички фонд за здравствено осигурање, Унија послодаваца Србије, Савез самосталних синдиката Србије, УГС Независност, Привредна комора Србије. Обављене су консултације са Повереником за заштиту података о личности. Одржано је неколико састанака са Централним регистром обавезног социјалног осигурања.

Такође у поступку израде Нацрта закона организован је округли сто 7. маја 2015. године за представнике релевантних министарстава, социјалне партнере, али пре

свега за представнике привреде, нарочито послодаваца који упућују запослене на привремени рад у иностранство. Са округлог стола прикупљени су предлози и сугестије о којима се ужа група за израду Нацрта закона изјаснила и они предлози који су подржани од стране свих уграђени су у текст Нацрта закона.

У поступку утврђивања Нацрта одржана је јавна расправа у периоду од 11. 06. 2015. године до 30. 06. 2015. године. Текст радне верзије Нацрта овог закона званично је истакнут на Интернет страници Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања: www.minrgzs.gov.rs, као и Интернет странице е-управе. У току јавне расправе организована су три округа стола и то у Нишу, дана 15.06.2015. године, Новом Саду, дана 17.06.2015. године и Београду, дана 19.06.2015. године. На организованим округлим столовима, поред представника Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, присуствовали су представници Министарства спољних послова, Министарства здравља, Републичког фонда за здравствено осигурање, Савеза самосталних синдиката Србије, УГС „Независност”, Општег удружења малих привредника и занатлија, Националне службе за запошљавање, Удружених синдиката Србије „Слога”, Француско-српске привредне коморе, Синдиката грађевинарства и ИГМ Србије, Самостални силикат запослених у банкама, Грађевинске коморе Србије, Индустијски синдикат Србије, представници послодаваца (Енерготехника, Југоимпекс, Енергомонтажа, Нaineken Србија, Консинг групе, Монт-Р, Енергопројект-нискоградња, Енергопројект холдинг, Инвест-импорт, ГП Планум, НИС, Страбаг, WIG, Делта Аграр, Сименс и др.) и представници организација (Фондација Центар за демократију, агенција „Мирна кућа”, омладинских задруга и др.). У јавној расправи узели су учешће путем достављања примедби, предлога и сугестија Савет страних инвеститора, Нафтна индустрија Србије и Грађевинска комора.

Дана 07.07.2015. године одржан је састанак радне групе ради сагледавања пристиглих сугестија и предлога у току јавне расправе. Предлози и сугестије са јавне расправе који су били усмерени на побољшање предложеног текста Нацрта закона и који су у духу концепта на којима се исти заснива, уграђени су у текст Нацрта закона.

Такође у складу са чланом 10. Закона о Социјално-економском савету („Сл. гласник РС”, број 125/20014) којим је утврђено да Социјално-економски савет разматра нацрте закона и предлоге других прописа од значаја за економски и социјални положај запослених и послодаваца, Нацрт закона је упућен Социјално-економском Савету на разматрање и давање мишљења.

Х. КОЈЕ ЋЕ СЕ МЕРЕ ТОКОМ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА ПРЕДУЗЕТИ ДА БИ СЕ ПОСТИГЛО ОНО ШТО СЕ ЗАКОНОМ ПРЕДВИЂА?

- **Регулаторне:** Нацртом закона предвиђено је доношење једног подзаконског акта којим ће бити прописан образац Обавештења послодаваца о упућивању запослених на привремени рад у иностранство. Садржина обрасца прописана је самим Законом, тако да ће се подзаконским актом прописати само изглед обрасца ради једнообразности. Подзаконски акт ће донети министар надлежан за рад у року од 45 дана од дана ступања на снагу закона.
- **Институционалне:** Надлежно министарство за примену Закона је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Група за област рада са иностраним елементом и унапређење права запослених у

Сектору за рад, Одсек за унапређење области рада и права по основу рада у земљи и иностранству. Наведена Група има 3 запослена. За надзор над применом Закона задужена је Инспекција рада као орган управе у саставу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Инспекција рада има кадровски капацитет за спровођење надзора над применом Закона. Међуинституционална сарадња између надлежних органа и организација, пре свега Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства спољних послова, Министарства унутрашњих послова, Централни регистар обавезног социјалног осигурања, Министарства финансија-Пореска управа и других уређена је самим Законом.