



Република Србија  
Републички секретаријат за  
јавне политике  
Број: 011-00-000108/2015-02  
25.06.2015. године  
Влајковићева 10  
Београд

## МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

**БЕОГРАД**  
Бирчанинова 6

**Предмет:** Мишљење на **Нацрт закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору**, који је Републичком секретаријату за јавне политике достављен дана 25.06.2015. године, актом број: 119-01-00028/2015-17 од 23.06.2015. године.

Сходно чл. 39а, 40. и 46. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), а у складу са чланом 33. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 44/14), даје се:

### Мишљење

Нацрт закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору **садржи делимичну Анализу ефеката закона.**

### Образложење

Министарство државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: предлагач) доставило је Републичком секретаријату за јавне политике Нацрт закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору (у даљем тексту: Нацрт закона) са Анализом ефеката закона, ради давања мишљења.

Наводимо да је у Анализи ефеката закона, предлагач формално одговорио на сва питања дефинисана чланом 40. Пословника Владе, међутим одговори на поједина питања су могли да буду детаљније образложени.

На питање *Које се тиче одређивања проблема које закон треба да реши*, предлагач је поред остлог навео и да је процес рационализације јавног сектора започео још 2009. године када је донет важећи Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији („Службени гласник РС“, број 104/09), којим се одређује укупан максималан број запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање, као и важећи Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији („Службени гласник РС“, број 104/09) којим се одређује укупан максималан број

запослених у органима јединица локалне самоуправе, укључујући и органе градских општина.

Републички секретаријат за јавне политике наводи да је предлагач требало да пружи детаљније резултате *ex-post* анализе, односно анализе постојећег правног оквира у области која се нормира, то јест да наведе проблеме због којих постојећа регулатива у овој области није дала задовољавајуће резултате у претходном периоду, као и да наведе одговарајуће узроке и последице уочених проблема.

С тим у вези, потребно је пружити што више квантитативних података који ће јасно приказати природу и величину проблема, као што је кретање броја запослених и ангажованих лица у овом периоду, број добијених и изгубљених радних и управних спорова, број враћених људи на посао, процену буџетских трошкова на основу исплаћене одштете и изгубљених судских спорова и сл.

На питање *На кога ће и како највероватније утицати решења у закону, предлагач је навео да ће* решења из Закона утицати на субјекте и запослене у јавном сектору. Навео је то и да се одредбе овог закона неће примењивати на јавна предузећа основана од стране Републике Србије, правна лица основана од стране тих предузећа, јавне медијске сервисе, као и на организационе облике у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором.

Републички секретаријат за јавне политике истиче да је у оквиру одговора на ово питање предлагач требало детаљно да објасни на које ће се све организационе облике у јавном сектору примењивати одредбе овог закона, али и да наведе који су разлози за изузимање појединих јавноправних субјеката од примене истог.

Такође истичемо да је предлагач у оквиру одговора на ово питање требало да наведе како ће конкретно предложена законска решења утицати на запослене, уз опис социјалног програма који ће се примењивати према запосленима, као и да детаљније образложи формирање интерног тржишта рада у локалној самоуправи које се предвиђа чланом 18. Нацрта закона и упореди га са интерним тржиштем рада које постоји на републичком нивоу.

На питање *Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди*, а нарочито малим и средњим предузећима, предлагач је одговорио да ће примена овог закона имати директан утицај на запослене у јавном сектору, осим на запослене у јавним предузећима, јавним медијским сервисима и организационим облицима у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором, као и да примена закона неће изазвати директне трошкове осталим грађанима и привреди, а посебно малим и средњим предузећима.

Истичемо да је у оквиру одговора на ово питање, имајући у виду специфичну материју овог закона, потребно извршити идентификацију пре свега тзв.индиректних трошкова, то јест трошкова које ће индиректно сносити грађани и привреда (као порески обвезници) због трошкова који ће настати за буџет на свим нивоима у јавном сектору, као резултат примене овог закона (нпр.трошкови социјалног програма запослених и друго).

На питање *Да ли су позитивне последице доношења Закона такве да оправдавају трошкове које ће он проузроковати*, предлагач је навео да ће се спровођењем овог закона обезбедити уштеде у буџету Републике Србије.

Републички секретаријат за јавне политике наводи да је потребно конкретном анализом (уз навођење квантитативних показатеља) показати на који начин ће се применом овог закона обезбедити уштеде у буџету Републике Србије, али и у буџетима аутономних покрајина и локалних самоуправа.

Истичемо да је као одговор на ово питање потребно, након идентификације трошкова, потребно извршити идентификацију и анализу користи које ће имати субјекти регулације од примене нових законских решења, а затим представити анализу која показује однос очекиваних трошкова и очекиваних користи од примене новопредложених решења.

Након поређења трошкова и користи, потребно је дати оцену да ли су укупне користи (односно очекивани позитивни ефекти) такви да оправдавају укупне трошкове (односно очекиване негативне ефекте) које ће примена нових предложених решења створити у пракси.

На питање *Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону*, предлагач је навео да је Министарство државне управе и локалне самоуправе образовало посебну радну групу за припрему текста Нацрта закона у чијем саставу су били представници министарстава, као и представници Народне скупштине, Управног суда, Жалбене комисије Владе, Службе за управљање кадровима, Републичког секретаријата за законодавство, Републичког секретаријата за јавне политике, Фискалног савета и Сталне конференције градова и општина.

Републички секретаријат за јавне политике истиче да се чланови радне групе за израду закона не сматрају заинтересованим странама у смислу члана 40. став 1. Пословника Владе.

Истичемо да одговор на ово питање треба да садржи:

- информације о обављеним консултацијама са заинтересованим субјектима;
- техникама које су коришћене за спровођење консултација;
- примедбама, предлозима и сугестијама прикупљеним у процесу консултација, и
- разлозима зашто су неке примедбе, предлози и сугестије које су добијене током консултација - унете у текст Нацрта закона, а зашто остале нису.

Такође, одговор на ово питање треба да садржи и све податке о јавној расправи, укључујући и:

- да ли иста одржана, када и где;
- које су стране имале прилику да се изјасне, а које су се изјасниле о предложеним решењима,
- које примедбе, предлози и сугестије су уважене и уврштене у текст нацрта закона, а које нису, и из којих разлога.

Одговор на ово питање може да садржи и опис проблема и препрека са којима се обрађивач прописа суочавао током консултација (ако је консултација било) и јавне расправе (ако је иста одржана) (на пример, да ли је било могуће организовати и реализовати конструктивне консултације и јавну расправу, и ако није – из којих разлога итд.).

На питање *Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*, предлагач је навео ће

Министарство државне управе и локалне самоуправе у сарадњи са свим релевантним субјектима као и до сада предузимати све потребне мере у спровођењу Закона и успостављању система структурних реформи јавног сектора, у циљу успостављања дугорочне одрживости јавних финансија и стварања предуслова за одржив раст. Такође је и описао одређене организационе мере које ће сповести органи који су овлашћени за предлагање максималног броја запослених на основу спровођења процеса оптимизације, у предстојећем периоду.

Истичемо да је потребно навести и образложити капацитете за спровођење предложених решења, предочити план активности и мера и **рокове за њихово спровођење**, нарочито укључујући следеће мере и активности:

- **регулаторне:** који подзаконски акти су неопходни за примену закона, ко је надлежан за њихово доношење и у којем року, на који начин ће се обезбедити њихова пуна примена у пракси;
- **институционалне:** који органи и организације су надлежни за спровођење закон и на који начин ће се успоставити међуинституционална сарадња између органа и организација надлежних за спровођење нових предложених решења нарочито када су у питању органи који су задужени за надзор над применом закона у смислу члана 23. Нацрта закона,
- све **остале мере и активности** које имају за циљ пуну примену законских решења и система контроле примене, што треба да укључи и **мере за праћење остваривања зацртаних циљева** (тј. за спровођење *ex-post* анализе).

Имајући у виду све наведено, Републички секретаријат за јавне политике је мишљења да **Нацрт закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору** садржи делимичну Анализу ефеката закона.

