

## V. Анализа ефеката закона

### 1) Који су проблеми које закон треба да реши?

Имајући у виду да је већи број странаца изразио спремност да обави обуку, приправнички стаж, стручну праксу, стручно оспособљавање, односно усавршавање у Републици Србији, појавила се потреба за прецизирањем услова за прибављање дозволе за рад за наведену категорију странаца кроз дефинисање посебне радне дозволе за оспособљавање и усавршавање.

Национална служба за запошљавање, као организација надлежна у поступку издавања, продужења, поништавања и престанка важења дозволе за рад, од почетка примене Закона о запошљавању странаца наилазила је на проблеме у примени постојећих одредби које се односе на услове за запошљавање страног студента, али и странаца који жели да у Републици Србији обави стручну праксу, приправнички стаж и сл. Такође, различите студентске организације, али и послодавци обраћали су се министарству захтевом за давање мишљења с обзиром да су наилазили на потешкоће у примени постојећих одредаба закона. Даље, примена Закона о запошљавању странаца, који је управо донет како би се на свеобухватан начин уредило питање запошљавања странаца у Републици Србији, показала је и да су странци препознали могућност коју им овај закон даје, а то је да могу да обаве обуку, стручну праксу, стручно оспособљавање, односно усавршавање.

Наиме, под запошљавањем странца подразумева се закључивање уговора о раду, али и другог уговора којим странац без заснивања радног односа остварује права по основу рада. Како се приликом обављања стручне праксе, стручног оспособљавања и усавршавања, приправничког стажа, управо остварују права по основу рада у складу са законом, то је неопходно увођење посебне врсте радне дозволе за ову категорију странаца, која ће прецизирати услове за издавање радне дозволе ради обављања обуке, приправничког стажа, стручне праксе, стручног оспособљавања, односно усавршавања.

Увођење нове врсте радне дозволе омогућиће прецизније евиденције о странцима који се налазе на специјализацији, приправничком стажу, оспособљавању у Републици Србији.

Даље, Република Србија је у циљу подстицања продуцента да у Републици Србији производе аудиовизуелна дела предвидела одређене подстицајне мере за инвеститоре. Међутим, према постојећем законском решењу, чланове ауторске и глумачке екипе, као самосталне уметнике ангажоване и плаћене од страних продукција за учествовање у стварању аудиовизуелног дела на територији Републике Србије, није могуће упутити код домаћег послодавца, запослити код домаћег послодавца, нити изузети од примене закона. Из наведених разлога, а како би се обезбедило потпуно остваривање подстицајних мера, потребно је наведену категорију странаца, због њиховог специфичног положаја, изузети од примене закона.

Такође, у току је реализација већих инфраструктурних пројеката, а планира се и реализација нових пројеката у областима саобраћаја, енергетике, грађевинарства, и другим областима, који се по правилу реализују у дужем временском периоду. Међутим, према постојећем законском решењу, период на који је могуће издати, односно продужити дозволу за рад по правилу је краћи од периода потребног за завршетак послова. Из наведених разлога, потребно је омогућити да се издата радна дозвола може продужити, посебно када су у питању послови од нарочитог интереса за Републику Србију.

У 2013. години, Национална служба за запошљавање издала је 2.784 радних дозвола страним држављанима са одобреним привременим боравком у Републици Србији (највише држављанима Руске Федерације, Грчке, Македоније и Кине). У периоду од 1. јануара до 31. августа 2014. године издато је укупно 1.905 радних дозвола страним држављанима.

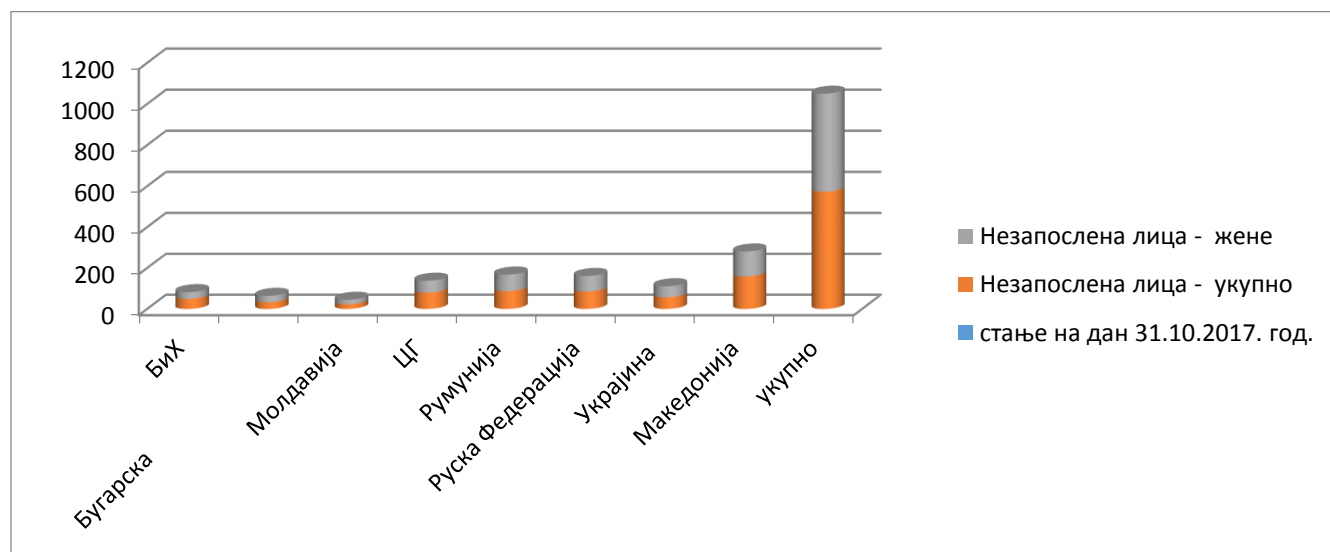
С друге стране, у 2015. години, дакле годину дана након примене Закона, Национална служба за запошљавање издала је укупно 6.362 (нове и продужене), а у 2016. години 7.340 дозвола за рад (нове и продужене).

Посматрано од почетка примене Закона, односно од 4. децембра 2014. године па до 30. октобра 2017. године, Национална служба за запошљавање издала је укупно 20.266 дозвола за рад (нове и продужене). Од наведеног броја, највише је издато држављанима НР Кине, Руске Федерације, Македоније, Италије и Грчке.

Даље, упоређујући податке о стању на евиденцији незапослених лица са страним држављанством, не уочавају се значајније промене. Тако, у 2013. години на евиденцији незапослених лица Националне службе за запошљавање налазило се 775 странаца, док је у 2017. години тај број незнатно смањен, тако да се на дан 31. октобар 2017. године укупно 763 странаца налази на евиденцији незапослених лица.

Према врсти дозволе за рад, највише је издато радних дозвола за запошљавање (8.791), затим следе радне дозволе за самозапошљавање (5.928), личне радне дозволе на захтев члана уже породице српског држављанина (1.904) и радне дозволе за кретање у оквиру привредног друштва (1.473).

графикон 1



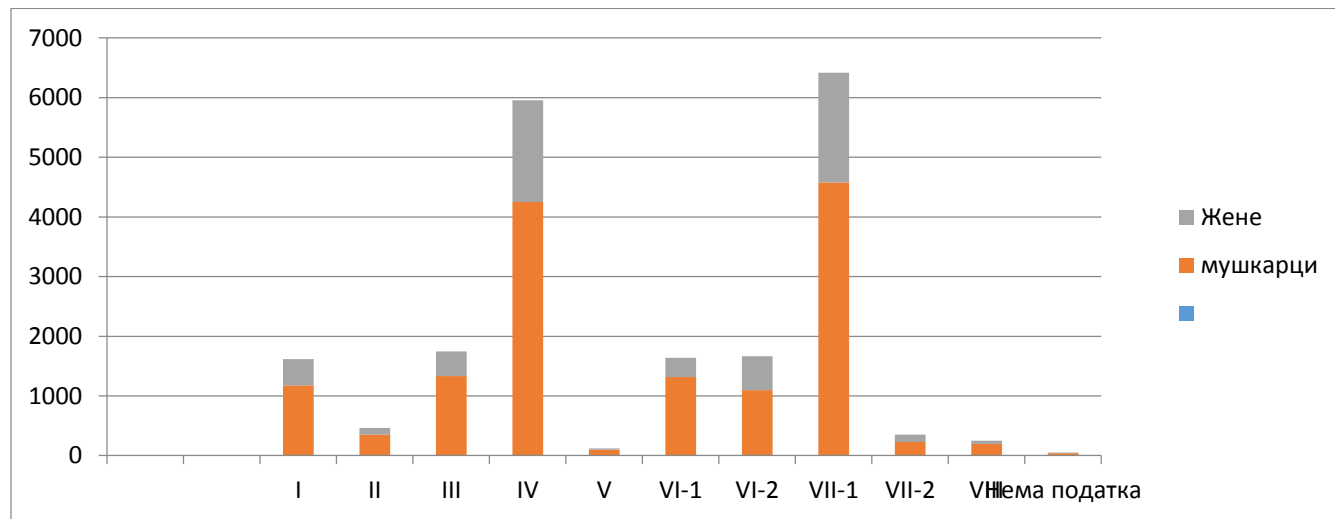
*странци на евиденцији незапослених лица Националне службе за запошљавање према држављанству на дан 31.10.2017.*

Анализе података такође показују да је највећи број издатих дозвола за рад странцу од почетка примене Закона на територији Града Београда – укупно 13.316 дозвола за рад, а затим на територији општине Нови Сад – укупно 2.233 дозвола за рад. Следе Ниш са укупно

издатих 842 дозволе за рад, затим Сремска Митровица (425), Лесковац (319), Нови Пазар (306).

Даље, у периоду од почетка примене Закона, посматрајући издате дозволе за рад странцу према степену стручне спреме, уочава се да је највећи број дозвола за рад издато странцима са високом стручном спремом (6.419), затим следе странци са четвртим степеном стручне спреме (5.954) и са трећим степеном стручне спреме (1.743).

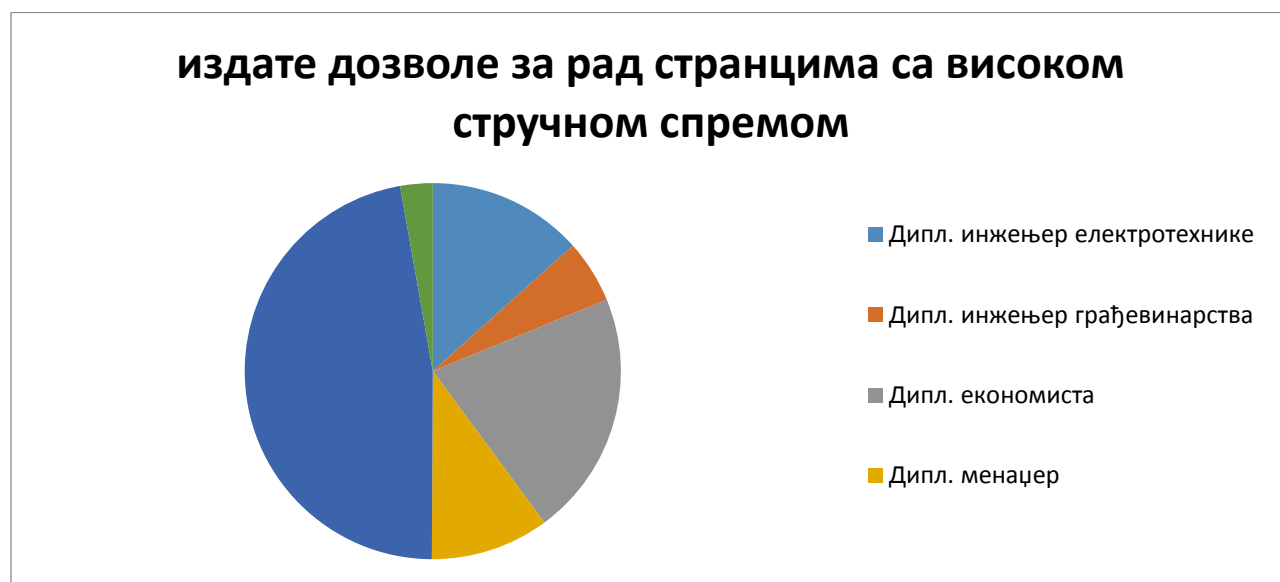
графикон 2



*странци према степену стручне спреме и полу*

Посматрајући податке о издатим дозволама за рад странцима са високом образовањем.

графикон 3



## *дозволе за рад издате странцу са високом стручном спремом*

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.

Наведене измене ће допринети бољем позиционирању Републике Србије, у смислу увећаног обима инвестиција у Републику Србију, посебно када су у питању већи инфраструктурни и други пројекти. Циљ ће се постићи увођењем могућности продужења радне дозволе за упућена лица и кретање у оквиру привредног друштва, за период до две године, за лица која обављају послове или услуге од интереса за Републику Србију, што до сада није био случај. Наиме, наведене врсте дозвола за рад издају се на период од годину дана, уз ограничену могућност продужења (само у случају када исто предвиђено међудржавним споразумом). У том смислу, било је потребно омогућити да се инвестиције несметано реализују и истовремено водити рачуна о заштити домаћег тржишта рада (с обзиром да се код наведених врста дозвола за рад не примењује тест тржишта рада). У том смислу, предвиђена је могућност продужења радних дозвола, до две године, али само у оправданим случајевима, односно уз претходну сагласност министарства надлежног за послове запошљавања, а по прибављеном мишљењу државног органа надлежног за област којом се уређује делатност послодавца за послове или услуге од интереса за Републику Србију. Такође, не очекује се да ће предложено законско решење имати негативан утицај на домаће тржиште рада, с обзиром да подаци о издатим радним дозволама за упућена лица и кретање у оквиру привредног друштва, показују да је број дозвола издатих држављанима земаља које спроводе веће инвестиционе пројекте у Републици Србији није велик у односу на укупан број издатих дозвола (нпр. када су у питању држављани НР Кине који тренутно у Републици Србији спроводе више инфраструктурних пројеката, издато је 108 радних дозвола за упућена лица, што представља учешће од 9,39%, односно 396 радних дозвола за кретање у оквиру привредног друштва, што представља учешће од 26,88%).

Такође, циљ доношења закона је и стварање повољнијих услова за долазак у Републику Србију великих светских аудиовизуелних продукција, ради реализације пројеката са великим буџетима, који би у земљи остајали дужи временски период, уз коришћење већег броја локација и прибављање значајног броја производа и услуга у Републици Србији. У овом тренутку не постоје прецизни подаци о броју филмских продукција које су заинтересоване за производњу аудиовизуелних дела на територији Републике Србије. Међутим, очекује се да ће предложено законско решење, учврстити конкурентску позицију Републике Србије, посебно у односу на земље региона, а у складу са постојећим законским решењима који уређују ову област. Са друге стране, у консултацијама са релевантним партнерима и на захтев надлежних институција, а у циљу заштите домаћег тржишта рада и

домаћих стручњака у овој области, наметнуло је потребу да се техничко особље, које не припада ауторској или глумачкој екипи, не изузму од примене одредаба Закона. Наведено значи да, уколико техничко особље борави у Републици Србији дуже од 90 дана у року од шест месеци од дана првог уласка у земљу, биће у обавези да прибави одговарајућу дозволу за рад.

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 детаљније уређивање појединих питања у циљу ефикаснијег спровођења прописа у пракси, затим, да се предложене измене односе на материју која се мора уредити законом, али и хитност у поступању, произилази да друге регулаторне опције, попут доношења новог закона, или нерегулаторне опције, попут информационалних кампања, нису могуће.

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

Утицај који овај пропис производи је свакако позитиван, јер се област издавања дозволе за рад прецизније уређује у односу на поједине категорије странаца и чланове њихових породица.

Решења из овог закона утицаће пре свега на одређене категорије странаца обухваћене изменама и допунама закона, попут чланова породице чланова дипломатско-конзуларних представништава или чланова ауторских и глумачких екипа које снимају аудиовизуелно дело у Републици Србији.

Очекује се да решења из овог закона утичу на продуcente који ангажују странце за производњу аудиовизуелног дела на територији Републике Србије, што ће са друге стране имати позитиван утицај на Републику Србију, јер омогућава да постане најпогоднија локација за производњу аудиовизуелног дела, што до сада није био случај. Позитивни ефекти закона су свакако: потпуно остваривање подстицајних мера у области производње аудиовизуелног дела; повећање запослености у аудиовизуелној производњи; промоција великог потенцијала Републике Србије у овој делатности; резултат на буџет Републике Србије.

Очекује се да решења из овог закона позитивно утичу на инвеститоре у области већих инфраструктурних пројеката, који ће моћи да упуте своје раднике на рад у Републику Србију на период дужи од максималних година дана, на колико је постојећим законским решењем ограничено трајање радне дозволе за упућена лица и кретање у оквиру привредног друштва, уколико је то оправдано ради завршетка посла и у интересу Републике Србије.

Решења из закона ће утицати на странце који желе да обаве обуку, приправнички стаж, стручну праксу, стручно оспособљавање, односно усавршавање у Републици Србији, а за које су сада прецизирани услови за прибављање дозволе за рад.

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, нити је потребно обезбедити додатна финансијска средства за спровођење овог закона.

Напротив, очекује се да ће измене и допуне закона имати позитивне ефекте на буџет Републике Србије кроз решавање наведених проблема у пракси у вези са спровођењем инфраструктурних пројеката и производњом аудиовизуелног дела.

7) 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.

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 нове врсте радне дозволе за оспособљавање и усавршавање и вођење евиденције о истим, 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.

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 само прецизирање постојећих законских решења.

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 стварање аудиовизуелних дела и долазак високобуџетских продукција. Са друге стране, закон ће допринети заштити домаћег тржишта рада када је у питању техничко особље, с обзиром да исто, за разлику од ауторске и глумачке екипе, није изузето од примене закона.

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

Предвиђа се усвајање овог закона по хитном поступку без одржавања јавне расправе, али обављени су бројни директни разговори са заинтересованим лицима на које измене закона утичу.

Пре свега, консултације су у више наврата обављене са представницима министарства надлежног за културу, домаћих и страних продуцентских кућа и Привредне коморе Србије, како у директном разговору, тако и телефонским и консултацијама путем е-маила. У току консултација заузет је заједнички да је потребно уважити предлог страних продукција да чланови ауторске и глумачке екипе буду изузети од примене закона, док техничко особље није изузето, с обзиром да би изузимање техничког особља могло да изазове поремећаје на домаћем тржишту рада. Тако је предложеним законским решењем омогућено да се направи

равнотежа између потреба инвеститора са једне стране и заштите домаћег тржишта рада са друге стране.

Када су у питању инфраструктурни пројекти, министарство надлежно за инфраструктуру је и раније исказивало потребу да се олакша приступ тржишту рада странцима који раде на већим инфраструктурним пројектима од интереса за Републику Србију, што је и учињено кроз давање могућности да се радна дозвола за упућена лица и кретање у оквиру привредног друштва продужи за максимално две године.

Такође, консултације су обављене са Националном службом за запошљавање као надлежном за издавање дозвола за рад, а Нацрт закона је послат на мишљење министарству надлежном за просвету, науку и технолошки развој, како би се на адекватан начин омогућило обављање стручне праксе у Републици Србији. Наиме, у пракси се најчешће јавља потреба за оспособљавањем и усавршавањем од стране студената, али досадашње законско решење није на адекватан начин омогућавало прибављање одговарајуће радне дозволе (наведена лица се нису могла подвести ни под једну постојећу врсту дозволе за рад).

Напомиње се и да су консултације обављене и са представницима Социјално-економског савета, тако да је на одржаном заједничком састанку Сталних радних тела за законодавство и економска питања дато позитивно мишљење на текст Нацрта закона, које мишљење је прослеђено Социјално-економском савету.

Нацрт закона је у поступку утврђивања послат на мишљење свим другим надлежним органима.

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. Такође, извршиће се усклађивање подзаконског акта којим се ближе уређују начин издавања, односно продужења дозволе за рад, начин доказивања испуњености услова и потребни докази за издавање, односно продужење дозволе за рад и облик и садржина дозволе за рад.

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