

ЗАКОН

О НАЧИНУ ОДРЕЂИВАЊА МАКСИМАЛНОГ БРОЈА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет закона

Члан 1.

Овим законом утврђује се начин одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, као и обим и рокови смањења броја запослених (у даљем тексту: рационализација) до достизања утврђеног максималног броја запослених.

Јавни сектор, у смислу овог закона, јесте јавни сектор који је дефинисан прописом о буџетском систему, осим јавних предузећа основаних од стране Републике Србије, правних лица основаних од стране тих предузећа, предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основаних од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом, јавних медијских сервиса, организационих облика у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором.

Систем јавног сектора

Члан 2.

Максималан број запослених утврђује се по следећим системима јавног сектора: државни органи, јавне службе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Систем државних органа, у смислу овог закона, чине, осим државних органа, посебни, самостални, независни, регулаторни и други органи и организације које је основала Република Србија у складу са посебним законом, јавне агенције, као и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама и организације обавезног социјалног осигурања.

Систем јавних служби, у смислу овог закона, чине јавне службе којима је оснивач Република Србија или које плате својих запослених финансирају из буџета Републике Србије, односно из доприноса за обавезно социјално осигурање без обзира ко је оснивач јавне службе.

Систем аутономне покрајине, у смислу овог закона, чине органи аутономне покрајине, јавне службе, јавна предузећа, правна лица основана од стране тих предузећа, привредна друштва и друге организације које у систему аутономне покрајине имају обавезу пријављивања података о запосленима у регистар који води министарство надлежно за послове финансија (у даљем тексту: Регистар), односно запослене чије се плате, односно зараде финансирају из буџета аутономне покрајине.

Систем локалне самоуправе, у смислу овог закона, чине органи јединице локалне самоуправе, јавне службе, јавна предузећа, правна лица основана од стране тих предузећа, привредна друштва и друге организације које у систему локалне самоуправе имају обавезу пријављивања података о запосленима у

Регистар, односно запослене чије се плате, односно зараде финансирају из буџета јединице локалне самоуправе.

Начела за одређивање максималног броја запослених

Члан 3.

Максималан број запослених у јавном сектору одредиће се уз примену начела одговорног фискалног управљања, рационалности, функционалности и ефикасности, као и начела прописаних посебним законом.

Начело одговорног фискалног управљања – подразумева одговорно управљање јавним средствима, обавезама и фискалним ризицима ради испуњења фискалних правила утврђених законом којим се уређује буџетски систем, које налаже свођење расхода за плате на одржив ниво, а све у циљу обезбеђења фискалне одрживости и очувања стабилности јавних финансија.

Начело рационалности – подразумева неопходност успостављања економичне организационе структуре у областима деловања организационих облика у јавном сектору, потребне за ефикасно, стручно и успешно обављање послова и руковођење уз што мање трошкове.

Начело функционалности – подразумева организацију вршења послова у складу са њиховом природом, начином обављања и њиховом међусобном функционалном повезаношћу, као и остваривање пуне запослености свих извршилаца на начин адекватан врсти, сложености и обиму послова.

Начело ефикасности – подразумева организацију рада успостављену на начин којим се у највећој могућој мери, са оптималним бројем запослених, омогућава ефикасно извршавање закона и задовољавање потреба грађана и других субјеката.

Надлежност за утврђивање максималног броја запослених по системима

Члан 4.

Актом Владе, за сваку календарску годину, утврђује се максималан број запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему аутономне покрајине и систему локалне самоуправе, на предлог Генералног секретаријата Владе, уз прибављено мишљење министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе и министарства надлежног за послове финансија.

Изузетно од става 1. овог члана, максималан број запослених у основном и средњем образовању представља збирно прерачунат број запослених са пуним и непуним радним временом у број запослених са пуним радним временом.

Актом из става 1. овог члана утврђује се и максималан број запослених за сваки орган, организацију, службу и други организациони облик у јавном сектору (у даљем тексту: организациони облик), осим за организационе облике у систему аутономне покрајине и систему локалне самоуправе.

Акт из става 1. овог члана предлаже се полазећи од:

- 1) анализа и података које надлежни органи и организациони облици достављају министарству надлежном за послове државне управе и локалне самоуправе, у циљу праћења примене и спровођења овог закона;

- 2) образложеног предлога министра у чијем делокругу су послови јавне службе у смислу овог закона (члан 2. став 3), односно образложеног предлога министра здравља за здравствене раднике чије се плате финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање – за запослене у систему јавних служби и организационим облицима у том систему;
- 3) образложеног предлога министра надлежног за послове одбране – за професионалне припаднике Војске Србије у војним установама које послују по принципу стицања и расподеле добити и које се не финансирају из буџета и државне службенике и намештенике у Министарству одбране;
- 4) образложеног предлога министра надлежног за спољне послове – за запослене у Министарству спољних послова;
- 5) образложеног предлога министра надлежног за послове правде – за запослене у судовима, јавним тужилаштвима и државном правобранилаштву, као и организационим облицима у њиховом саставу;
- 6) образложеног предлога министра надлежног за послове правде – за запослене у Управи за извршење кривичних санкција, уз претходно достављено мишљење Савета за националну безбедност;
- 7) образложеног предлога директора Безбедносно информативне агенције – за запослене у Безбедносно информативној агенцији;
- 8) образложеног предлога Генералног секретаријата Владе – за службе Владе;
- 9) образложеног предлога надлежног покрајинског органа – за запослене у систему аутономне покрајине.

Изузетно од става 4. тачка 5) овог члана, одређивање максималног броја запослених у судовима и јавним тужилаштвима почев од 1. јуна 2016. године вршиће се у складу са прописима из области правосуђа.

Образложени предлог из става 4. овог члана надлежни органи достављају Генералном секретаријату Владе у року од 15 дана од пријема захтева, а преко министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе и министарства надлежног за послове финансија.

Ако у року из става 6. овог члана надлежни органи не доставе образложене предлоге, акт Владе ће се донети на основу расположивих података предлагача акта из става 1. овог члана.

Надлежност за утврђивање максималног броја запослених у другим државним органима

Члан 5.

Изузетно од члана 4. став 1. овог закона, максималан број запослених у:

- 1) службама председника Републике – утврђује се одлуком председника Републике;
- 2) службама Народне скупштине, Заштитника грађана, Повереника за заштиту равноправности, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Комисије за заштиту конкуренције, Комисије за хартије од

вредности, Фискалног савета, Регулаторног тела за електронске медије и Агенције за енергетику Републике Србије – утврђује се одлуком одбора Народне скупштине надлежног за административно–буџетска питања, на предлог тих органа;

3) Високом савету судства и за носиоце судијских функција – утврђује се одлуком Високог савета судства;

4) Државном већу тужилаца и за носиоце јавнотужилачке функције – утврђује се одлуком Државног већа тужилаца;

5) Уставном суду – утврђује се одлуком Уставног суда;

6) Министарству одбране и Војсци Србије за лица која имају статус професионалних припадника Војске Србије и чија се плата финансира из буџета – утврђује се Дугорочним планом развоја система одбране Републике Србије у оквиру средстава предвиђених прописом о буџету;

7) Министарству унутрашњих послова за полицијске службенике – утврђује се одлуком Владе, на образложени предлог министра надлежног за унутрашње послове, у оквиру средстава предвиђених прописом о буџету.

Надлежност за одређивање максималног броја запослених за организационе облике у системима аутономне покрајине и локалне самоуправе

Члан 6.

На основу акта Владе из члана 4. став 1. овог закона надлежни орган аутономне покрајине, односно скупштина јединице локалне самоуправе, својим актом утврђује максималан број запослених за сваки организациони облик у систему аутономне покрајине, односно систему локалне самоуправе.

Начин одређивања максималног броја запослених

Члан 7.

Органи надлежни за достављање образложених предлога о максималном броју запослених у складу са овим законом дужни су да своје предлоге из члана 4. став 4. овог закона заснују нарочито на анализи: законодавног и стратешког оквира који је утврђен за деловање одређене јавне службе, односно области јавне политике у делокругу органа; функција, унутрашњег уређења, података о кадровским и финансијским ресурсима организационих облика у делокругу органа; мрежа установа у делокругу органа и задовољења потреба корисника јавних услуга, као и обавези запошљавања особа са инвалидитетом у складу са прописима који уређују област професионалне рехабилитације и запошљавања особа са инвалидитетом.

У периоду спровођења рационализације, на основу анализа из става 1. овог члана, органи надлежни за достављање образложених предлога о максималном броју запослених у складу са овим законом дужни су да предложе и спроведу мере које нарочито подразумевају смањење броја запослених кроз:

1) укидање или обједињавање појединих послова који нису обухваћени неопходним функцијама организационих облика који обављају послове из делокруга органа;

2) смањивање величине и промену структуре организационих јединица у циљу успостављања ефикасније управљачке структуре и смањења трошкова;

3) планирање увођења информационо–комуникационих технологија у одређене административне послове;

4) обавезно успостављање односа између стручног и административно – техничког и помоћног особља у складу са прописаним мерилима, као и преиспитивање тих мерила у циљу усклађивања са међународним стандардима у одређеној области;

5) обједињавање заједничких административно–техничких и логистичких послова за више организационих облика (заједничко техничко одржавање, централизација јавних набавки, заједнички финансијски и административни послови и др.);

6) укидање организационих облика којима се не остварују функције јавних политика;

7) спајање организационих облика, односно припајање једног организационог облика другом, у циљу избегавања преклапања функција и смањења трошкова;

8) смањење буџетских средстава из којих се делом финансирају зараде запослених у високошколским установама.

Начин одређивања максималног броја запослених у систему локалне самоуправе

Члан 8.

Максималан број запослених у систему локалне самоуправе, одредиће се применом следећих критеријума и мерила:

1) за групу јединица локалне самоуправе до 50 000 становника – 9,50 запослених на 1000 становника, уз просечно 28 насељених места и површине од 443 km²;

2) за групу јединица локалне самоуправе од 50 000 до 100 000 становника – 11,50 запослених на 1000 становника, уз просечно 41 насељено место и површине од 725 km²;

3) за групу јединица локалне самоуправе од 100 000 до 150 000 становника –14,00 запослених на 1000 становника, уз просечно 65 насељених места и површине од 916 km²;

4) за град Крагујевац – 15 запослених на 1000 становника;

5) за град Ниш – 16,50 запослених на 1000 становника;

6) за град Нови Сад – 18 запослених на 1000 становника;

7) за град Београд –18,5 запослених на 1000 становника.

Изузетно од става 1. овог члана, за јединице локалне самоуправе које имају од 45 000 до 55 000 становника – 10,50 запослених на 1000 становника, односно за јединице локалне самоуправе које имају од 90 000 до 110 000 становника – 13,00 запослених на 1000 становника, уз задржавање осталих критеријума и мерила из групе јединица локалне самоуправе којој припадају према броју становника.

Максималан број запослених у систему локалне самоуправе утврђен у складу са овим законом представља укупан број запослених у свим организационим облицима из члана 2. став 5. овог закона, који ће се остварити до завршетка рационализације, уз остварене уштеде за плате запослених најмање у

износу предвиђеном прописом о буџету, а у складу са актом Владе из члана 4. став 1. овог закона.

Изузетно од става 1. тачка 1) овог члана, минималан број запослених у систему локалне самоуправе не може бити мањи од 50 запослених.

Обим рационализације запослених на неодређено време

Члан 9.

Укупан број запослених у радном односу на неодређено време у организационом облику не може бити већи од максималног броја утврђеног у складу са овим законом.

Обим рационализације запослених на одређено време и на основу других уговора о радном ангажовању

Члан 10.

Укупан број запослених на одређено време, због привремено повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, закључених непосредно или преко омладинске или студентске задруге и лица ангажованих по другим основима не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време код организационог облика.

Организациони облик који има мање од 100 запослених може да има највише до 10 запослених или ангажованих лица у смислу става 1. овог члана.

Ограничење из ст. 1. и 2. овог члана не односи се на:

1) радно ангажовање незапослених лица у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), а које се реализује преко Националне службе за запошљавање;

2) радно ангажовање лица ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора;

3) замену привремено одсутног запосленог;

4) лица ангажована на одређено време у основном и средњем образовању;

5) послове сезонског карактера (противградна заштита, спровођење анкета у складу са законом и други послови чије је обављање везано за одређену сезону у години у складу са законом);

6) радно ангажовање лица на пројектима у области социјалне заштите на нивоу јединице локалне самоуправе (дневни боравак за децу и одрасла лица са сметњама у развоју, персонална асистенција за лица са посебним потребама);

7) радно ангажовање лица на пројектима и програмима у области културе;

8) лица ангажована на одређено време ради привременог упућивања на рад у иностранство у дипломатско–конзуларна представништва Републике Србије у иностранству, у складу са законом којим се уређују спољни послови;

9) радно ангажовање лица за спровођење стручног усавршавања запослених у органима државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у складу са законом;

10) лица ангажована на одређено време у складу са посебним законима (у области научноистраживачког рада, високог образовања, Правосудној академији, у области одбране и другим областима у којима наведена врста ангажовања не подлеже ограничењима утврђеним општим прописима о раду);

11) радно ангажовање консултаната у посланичким групама у Народној скупштини;

12) радно ангажовање лица у вези са превођењем правних тековина Европске уније, стручном и језичком редактуром правних тековина Европске уније, као и ангажовање експерата у поступку израде преговарачких позиција од стране Канцеларије за европске интеграције и члана Владе задуженог за европске интеграције.

Рокови за рационализацију

Члан 11.

Организациони облик коме је овим законом утврђена обавеза рационализације дужан је да смањи број запослених – најмање до максималног броја запослених утврђеног у складу са овим законом, најкасније до 30. јуна сваке календарске године у периоду спровођења рационализације.

Изузетно од става 1. овог члана, организациони облик коме је утврђена обавеза рационализације у 2015. години, дужан је да у периоду спровођења рационализације изврши смањење броја запослених најкасније у року од 60 дана од дана доношења акта из чл. 4–6. овог закона, за 2015. годину.

Организациони облик у систему образовања коме је овим законом утврђена обавеза рационализације дужан је да изврши смањење броја запослених – најмање до максималног броја запослених утврђеног у складу са овим законом, најкасније до 15. септембра сваке године, односно до 1. октобра за високошколске установе, у периоду спровођења рационализације.

Актом Владе из чл. 4. и 5. овог закона, може се предвидети да ће се рационализација спроводити по одређеној динамици и након истека рока из става 1. овог члана, с тим да обим потребне рационализације у већој мери буде спроведен најкасније до истека рока из става 1. овог члана.

Повећање броја запослених за време спровођења рационализације

Члан 12.

Ако је број запослених у организационом облику мањи од утврђеног максималног броја запослених, број запослених се може повећавати највише до утврђеног максималног броја запослених.

Ако се у поступку рационализације изврши рационализација броја запослених на број мањи од утврђеног максималног броја запослених, организациони облик може повећавати тај број највише до утврђеног максималног броја запослених, осим за она радна места, односно послове на којима је спроведена рационализација.

Повећање броја запослених за време примене овог закона у складу са ст. 1. и 2. овог члана може се извршити без посебних захтева и сагласности.

Изузетно од става 3. овог члана, повећање броја запослених на неодређено време у складу са ст. 1. и 2. овог члана до доношења акта о систематизацији усклађеног са актом о максималном броју запослених за 2016. годину врши се у складу са прописима којима се уређује буџетски систем.

За време примене овог закона, организациони облик не може примити у радни однос, односно радно ангажовати лице коме је радни однос у јавном сектору престао споразумом уз исплату новчане накнаде, односно лице коме је у том организационом облику престао радни однос уз исплату отпремнине у складу са овим законом.

Уговор о раду, односно решење о заснивању радног односа или уговор о радном ангажовању, закључен супротно ставу 5. овог члана, сматраће се ништавим.

Заштита од незаконитог повећања броја запослених

Члан 13.

Актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у организационим облицима не може се утврдити већи број запослених од максималног броја запослених одређеног у складу са овим законом, односно већи број професионалних припадника Војске Србије од броја утврђеног у Дугорочном плану развоја система одбране Републике Србије.

Организациони облици су дужни да приликом израде акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места примене одговарајуће мере из члана 7. овог закона.

У буџету, програмима рада, односно финансијским плановима организационих облика, извршење у 2015. години може се спровести до масе средстава којом се обезбеђује спровођење рационализације у обиму утврђеном овим законом. Почев од 2016. године, средства за плате, односно зараде биће планирана само за максималан број запослених утврђен у складу са овим законом, односно у маси средстава која обезбеђује спровођење рационализације у обиму утврђеном овим законом.

У циљу успешног спровођења овог закона, министарство надлежно за послове финансија дужно је да, у поступку доношења аката за израду буџета, оствари сарадњу са министарством надлежним за послове државне управе у погледу планирања средстава за плате запослених, као и за њихов број.

Мере заштите средстава буџета

Члан 14.

Уколико скупштина јединице локалне самоуправе не донесе акт из члана 6. овог закона, односно уколико јединица локалне самоуправе не изврши рационализацију броја запослених у складу са актом Владе из члана 4. став 1. овог закона, министарство надлежно за послове финансија може, на предлог министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе, привремено да обустави пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајући део пореза на зараде, односно плате.

Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе након утврђивања испуњености обавезе јединице локалне самоуправе у погледу рационализације броја запослених обавештава министарство надлежно за послове финансија о престанку основа за

привремену обуставу преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије.

II. ПОСЕБНЕ ОДРЕДБЕ О РАЦИОНАЛИЗАЦИЈИ У СИСТЕМУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Умањење максималног броја запослених

Члан 15.

У јединици локалне самоуправе која, према последњем попису становништва, има до 15.000 становника, односно у јединици локалне самоуправе која спада у четврту групу развијености према пропису којим се утврђује јединствена листа развијености јединица локалне самоуправе, број запослених на неодређено време за који је потребно извршити смањење до максималног броја запослених умањује се за 25%.

Основ за увећање броја запослених

Члан 16.

Број запослених на неодређено време у јединици локалне самоуправе увећава се:

1) за сваки проценат изнад просека групе који се односи на број насељених места из члана 8. овог закона, број запослених се увећава за 0,01 запосленог на 1000 становника. По овом основу, број запослених се може увећати највише до 1 запосленог на 1000 становника;

2) за сваки проценат изнад просека групе који се односи на површину јединице локалне самоуправе из члана 8. овог закона, број запослених се увећава за 0,005 запослених на 1000 становника. По овом основу, број запослених се може увећати највише до 0,5 запослених на 1000 становника;

3) за 0,3 запослених на 1000 становника – за сваки језик националне мањине који је у службеној употреби у јединици локалне самоуправе.

У јединици локалне самоуправе увећава се обрачунски елемент - број становника утврђен према последњем попису становништва, уколико количник броја ноћења гостију за претходну календарску годину и броја 365 износи више од 0,1% од укупног броја становника.

Увећање обрачунског елемента - броја становника врши се тако што се број становника према последњем попису становништва увећава за четвороструки количник броја ноћења у претходној години и броја 365.

Број ноћења у јединици локалне самоуправе се одређује на основу података које објављује орган надлежан за послове статистике.

У максималан број запослених се не убрајају стручна лица која су ангажована у установама предшколског образовања и васпитања, која почињу са радом од почетка примене овог закона до 1. јуна 2016. године.

Спровођење рационализације кроз сарадњу и удруживање

Члан 17.

Јединице локалне самоуправе могу спровести рационализацију сагласно одредбама овог закона кроз остваривање сарадње и удруживање са другим јединицама локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује локална

самоуправа, чиме ће се обезбедити заједничко и рационално обављање појединих послова.

Спровођење рационализације кроз остваривање сарадње и удруживање јединица локалне самоуправе не може имати за последицу повећање укупног броја запослених у тим јединицама локалне самоуправе, као ни повећање средстава за плате у буџету.

Интерно тржиште рада

Члан 18.

У циљу ефикаснијег спровођења рационализације успоставља се интерно тржиште рада у јединици локалне самоуправе кога чине запослени у свим организационим облицима из члана 2. став 5. овог закона.

Попуњавање непопуњених радних места организациони облик може извршити спровођењем интерног конкурса за систем локалне самоуправе на који се могу пријавити запослени из свих организационих облика у систему локалне самоуправе.

Влада својим актом уређује поступак интерног конкурса за систем локалне самоуправе.

III. ПОСЕБНЕ ОДРЕДБЕ О РАЦИОНАЛИЗАЦИЈИ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

Члан 19.

У периоду спровођења рационализације у складу са одредбама овог закона, ради праћења спровођења акта о максималном броју запослених, организациони облици у јавним службама из члана 2. став 3. овог закона, дужни су да акте о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места достављају на претходну сагласност министарствима у чијем делокругу се налазе послови за чије обављање су образоване јавне службе.

IV. ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА

Престанак радног односа због испуњења услова за старосну пензију

Члан 20.

Запосленом у јавном сектору за време примене овог закона престаје радни однос када наврши године живота и стаж осигурања који су прописани законом за одлазак у старосну пензију, независно од прописа којима се уређује његов радно–правни статус.

Запослени из става 1. овог члана остварује право на отпремнину у складу са прописима којима се уређује његов радно–правни статус.

Изузетно од става 1. овог члана, радни однос запосленог у јавном сектору из става 1. овог члана не престаје ако се послодавац и запослени споразумеју о наставку радног односа и дужини његовог трајања, у циљу обезбеђивања стручног и континуираног обављања неопходних функција организационог облика.

Споразумом из става 3. овог члана може се утврдити наставак радног односа запосленог најдуже до навршетка радног века – навршења 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања.

Споразум из става 3. овог члана замењује одредбе уговора о раду, односно решење о заснивању радног односа у делу којим се уређује врста и дужина трајања радног односа.

Послодавац може, у циљу утврђивања испуњености услова за престанак радног односа из става 1. овог члана, прибављати податке из службене евиденције Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

Престанак радног односа уз исплату новчане накнаде

Члан 21.

Организациони облик у коме постоји потреба рационализације броја запослених на одређеним пословима у складу са предузетим мерама из члана 7. став 2. овог закона, дужан је да спроведе анкету међу запосленима који раде на пословима за које више не постоји потреба или на пословима на којима постоји потреба смањења броја извршилаца, о њиховим намерама и спремности за споразумни престанак радног односа уз исплату новчане накнаде.

Анкета се не може спроводити међу запосленима за чијим радом постоји потреба, односно који раде на пословима на којима је неопходно у периоду спровођења рационализације обезбедити одговарајући број извршилаца ради извршавања неопходних функција организационих облика.

Организациони облик може да закључи споразум о престанку радног односа са запосленима из става 1. овог члана који су се изјаснили да прихватају престанак радног односа уз исплату новчане накнаде, ако за радом наведеног запосленог престаје потреба и уз исплату новчане накнаде, и то:

1) у висини $1/3$ просечне плате, односно зараде запосленог исплаћене у последња три месеца која претходе месецу престанка радног односа увећане за 30%, за сваку годину рада у радном односу у јавном сектору, с тим да укупна висина новчане накнаде не може бити већа од 8.000 евра у динарској противвредности – за запослене којима на дан престанка радног односа недостаје више од две године до испуњења услова за пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању;

2) у висини шест просечних зарада у Републици Србији за месец који претходи месецу престанка радног односа, према податку органа надлежног за послове статистике – за запослене којима на дан престанка радног односа недостаје до две године до испуњења услова за пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању;

3) у висини четири просечне зараде у Републици Србији за месец који претходи месецу престанка радног односа, према податку органа надлежног за послове статистике – за запослене који на дан престанка радног односа испуњавају услове за превремену старосну пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању.

Лице из става 3. тач. 1) и 2) овог члана не остварује право на новчану накнаду за случај незапослености у складу са прописима о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

Накнада из става 3. тачка 3) овог члана искључује право запосленог на остваривање отпремнине за одлазак у пензију у складу са прописима којима се уређује његов радно–правни статус.

Престанак радног односа уз исплату отпремнине

Члан 22.

Организациони облик за који је у складу са овим законом утврђена потреба рационализације, дужан је да након доношења нових аката о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и престанка радног односа запослених са којима је закључен споразум, утврди број запослених за чијим радом престаје потреба у складу са новом организацијом рада, најмање до броја утврђеног одлуком о максималном броју запослених.

Организациони облик који има обавезу доношења програма за решавање вишка запослених у складу са законом, дужан је да за запослене из става 1. овог члана за чијим радом престаје потреба у складу са новом организацијом рада, донесе и спроведе програм решавања вишка запослених у поступку и на начин одређен законом.

Запослени из става 1. овог члана који је утврђен као вишак запослених, односно који је нераспоређен, има право на исплату отпремнине због престанка потребе за његовим радом у висини која се одређује у складу са законом којим се уређује његов радно-правни статус, а која се обрачунава за све године рада у радном односу у јавном сектору.

Запослени не може да оствари право на отпремнину за исти период за који му је већ исплаћена отпремнина код истог или другог послодавца.

Отпремнина из става 3. овог члана исплаћује се у року од 30 дана од дана престанка радног односа запосленог.

Организациони облик је дужан да у Регистар поред податка о престанку радног односа запосленог пријави и податак о исплати отпремнине, односно новчане накнаде из члана 21. овог закона.

Запослени из става 1. овог члана за чијим радом престаје потреба, има право на новчану накнаду за случај незапослености у складу са прописима о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

Обезбеђивање средстава

Члан 23.

Средства за исплату новчане накнаде, односно отпремнине у поступку рационализације, обезбеђују се:

- 1) у буџету Републике Србије – за запослене у систему државних органа и систему јавних служби, осим за запослене у здравственим установама и организацијама за обавезно социјално осигурање;
- 2) у буџету аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе – за запослене у систему аутономне покрајине, односно систему локалне самоуправе, осим за запослене у јавним предузећима, односно привредним друштвима;
- 3) у финансијском плану јавних предузећа, односно привредних друштава – за запослене у јавним предузећима, односно привредним друштвима на које се примењује овај закон;

- 4) у финансијским плановима организација за обавезно социјално осигурање – за запослене у организацијама за обавезно социјално осигурање и за запослене у здравственим установама.

Достављање захтева

Члан 24.

Захтев за одобравање средстава за исплату новчане накнаде, односно отпремнина министарству надлежном за послове државне управе и локалне самоуправе достављају:

- 1) министарства – за запослене у министарствима, као и за запослене у јавним службама основаним у областима из њиховог делокруга, осим за запослене у здравственим установама;
- 2) министарство надлежно за послове одбране – за професионалне припаднике Војске Србије, државне службенике и намештенике у Министарству одбране;
- 3) министарство надлежно за послове правде – за запослене у судовима, јавним тужилаштвима и државном правобранилаштву, као и организационим облицима у њиховом саставу;
- 4) Високи савет судства – за запослене у Високом савету судства;
- 5) Државно веће тужилаца – за запослене у Државном већу тужилаца;
- 6) други организациони облик у систему државних органа – за своје запослене.

Члан 25.

Захтев за одобравање средстава за исплату новчане накнаде, односно отпремнина за запослене у здравственим установама подноси се Републичком фонду за здравствено осигурање.

Прилози уз захтев

Члан 26.

Уз захтев из чл. 24. и 25. овог закона доставља се:

- 1) раније важећи и нови акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места за организациони облик који исплаћује новчану накнаду, односно отпремнину запосленом;
- 2) програм решавања вишка запослених за организационе облике који, у складу са законом, имају обавезу доношења тог програма;
- 3) акт о престанку радног односа и износ новчане накнаде, односно отпремнине на коју запослени има право;
- 4) изјава руководиоца организационог облика дата под материјалном и кривичном одговорношћу за тачност достављених података.

Исплата новчане накнаде, односно отпремнина у јединици локалне самоуправе

Члан 27.

Изузетно у 2015. години, јединица локалне самоуправе која планира да изврши рационализацију запослених у већем обиму од планираног у складу са чланом 36. ст. 1. и 2. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину („Службени гласник РС”, број 142/14) свој план рационализације са захтевом за исплату новчане накнаде, односно отпремнина доставља министарству надлежном за послове државне управе и локалне самоуправе.

У плану рационализације из става 1. овог члана јединица локалне самоуправе у обавези је да посебно искаже број запослених и укупна планирана средства за новчане накнаде, односно отпремнине у складу са чланом 36. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину, а посебно број запослених и укупна планирана средства за новчане накнаде, односно отпремнине запослених преко планираног броја у складу са законом.

Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе може решењем извршити пренос наменског трансфера за исплату дела недостајућих средстава за исплату новчаних накнада, односно отпремнина запослених у висини разлике између планиране масе средстава за плате која није исплаћена запосленима у 2015. години и укупних средстава за отпремнине у складу са законом.

Исплата средстава за новчане накнаде, односно отпремнине

Члан 28.

Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе врши исплату средстава за новчане накнаде, односно отпремнине у 2015. години на основу захтева из чл. 24. и 27. овог закона у оквиру средстава опредељених за отпремнине Законом о буџету Републике Србије за 2015. годину, а за наредне буџетске године у оквиру средстава опредељених за отпремнине Законом о буџету Републике Србије само на основу захтева из члана 24. овог закона.

Републички фонд за здравствено осигурање врши исплату средстава за новчане накнаде, односно отпремнине на основу захтева из члана 25. овог закона у оквиру средстава опредељених за ове намене.

Ако захтеви за исплате новчане накнаде из члана 21. овог закона прелазе висину опредељених средстава за ове намене, Влада ће утврдити критеријуме и мерила за одобравање захтева чије ће се исплате обезбедити из буџета Републике Србије и средстава Републичког фонда за здравствено осигурање.

V. ЈАВНОСТ, ДОСТАВЉАЊЕ ПОДАТАКА, ПРАЋЕЊЕ И НАДЗОР

Јавност података

Члан 29.

Подаци о броју запослених и ангажованих лица јесу јавни, уколико посебним прописом којим се уређује тајност података није друкчије уређено.

Органи надлежни за доношење одлуке о максималном броју запослених дужни су да своје одлуке учине доступним јавности објављивањем на својој веб презентацији.

Организациони облици у јавном сектору дужни су да податке из става 1. овог члана објављују на својој веб презентацији, квартално у току године.

Достављање података

Члан 30.

Органи надлежни за доношење одлуке о максималном броју запослених дужни су да своје одлуке доставе министарству надлежном за послове финансија и министарству надлежном за послове државне управе и локалне самоуправе у року од 15 дана од дана доношења одлуке, ради праћења примене и спровођења овог закона.

Организациони облици за које одлуку о максималном броју запослених доноси Влада, дужни су да министарству надлежном за послове државне управе и локалне самоуправе достављају, у складу са актом Владе, податке потребне за спровођење овог закона.

Независни државни органи, организације и тела из члана 5. тачка 2) овог закона дужни су да одбору Народне скупштине надлежном за административно–буџетска питања достављају податке потребне за доношење одлуке о максималном броју запослених и друге податке потребне за спровођење овог закона, на начин и у роковима утврђеним актом тог одбора.

Приликом достављања података из става 2. овог члана организациони облици не могу да предложе већи број запослених од оног који одговара маси средстава за зараде, односно плате одређене прописима о буџету.

Надзор

Члан 31.

Надзор над применом овог закона, у делу који се односи на финансијске ефекте јавних расхода по основу рада и плата, односно зарада у јавном сектору, врши буџетска инспекција, а у делу који се односи на организацију организационих облика у систему државних органа и систему локалне самоуправе, врши министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе – преко управне инспекције, односно министарство надлежно за послове рада – преко инспекције рада у делу који се односи на организацију организационих облика у систему јавних служби.

VI. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 32.

Новчаном казном од 120.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај руководилац организационог облика ако, супротно одредбама овог закона, запосли односно радно ангажује лице, односно ако изврши исплату зараде, односно плате у маси која је виша од оне до које се долази спровођењем рационализације у обиму утврђеном овим законом.

VII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Рокови за доношење прописа и општих аката

Члан 33.

Акти из чл. 4. и 6. овог закона за 2015. годину донеће се у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона, а за наредне календарске године – у року од 60 дана од дана доношења прописа о буџету.

Акти из чл. 5, 18. и 30. овог закона донеће се у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Друге акте за извршавање овог закона надлежни органи дужни су да донесу у року од 60 дана од дана доношења акта из става 1. овог члана.

Престанак важења ранијих закона и других прописа

Члан 34.

Даном ступања на снагу овог закона престају да важе Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији („Службени гласник РС”, број 104/09) и Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији („Службени гласник РС”, број 104/09), а Одлука о максималном броју запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС”, бр. 69/14, 33/15, 39/15 и 50/15) престаје да важи даном ступања на снагу акта из члана 4. став 1. овог закона за 2015. годину.

Ступање на снагу и примена

Члан 35.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије” и примењује се до 31. децембра 2018. године.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 99. тачка 7. Устава Републике Србије, којом је прописано да Народна скупштина, поред осталог, доноси законе, а у вези са чланом 97. став 1. тачка 8) Устава којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Разлози за доношење Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору садржани су у потреби да се обезбеди темељ за одрживи развој и повећање запослености у одређеном року, спровођењем амбициозне фискалне консолидације и структурних реформи, са фокусом на заустављање раста јавног дуга и његово смањивање до 2017. године.

Реформа јавне управе је једна од основних елемената структурних реформи јавног сектора у циљу успостављања дугорочне одрживости јавних финансија и стварања предуслова за одрживи раст. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, усвојена почетком 2014. године, као и Акциони план за спровођење стратегије реформе јавне управе, усвојен марта 2015. године обухват реформских процеса са државне управе проширују на систем јавне управе. Кључни разлог проистиче из потребе да се обезбеди функционално јединство и минимални стандарди квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од субјеката (органа, организација, институција) који их обављају, односно врше. Процес реформе јавне управе у том контексту обухвата унапређење система јавне управе у целини. Општи циљ реформе је даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима тзв. Европског административног простора, односно обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима.

Реформа јавног сектора је битан услов за консолидацију јавних финансија и успостављање здравог привредног амбијента. Вишак и неповољна структура запослених проблеми су који узрокују неефикасност јавне управе и представљају терет за читаву привреду. Смањење броја запослених у наредном трогодишњем периоду би требало да доведе до смањења расхода за зараде запослених са садашњих 11,8% на ниво од 8% БДП годишње. С обзиром да потребе фискалне консолидације превазилазе уже оквире државне, па и јавне управе, то је неопходно обухватити и максимално могући део јавног сектора, изузимајући јавна предузећа којима је оснивач Република Србије.

У оквиру Фискалне стратегије за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину, реформа јавног сектора је означена као битан услов за консолидацију јавних финансија и успостављање здравог привредног амбијента. Смањење броја запослених у периоду рационализације донеће уштеде у буџету Републике Србије. Овако дефинисан циљ у фокусу има доминантно уштеде у буџету за зараде запослених и рачуна да ће кроз смањење броја запослених у континуираном процесу доћи до уштеда у наредном периоду.

Законом о буџету Републике Србије („Службени гласник РС”, број 142/14) за 2015. годину извршено је смањење трошкова за зараде запослених за 12,5% (смањење висине зарада у октобру за 10% и додатно смањење расхода зараде за 2,5% линеарно по свим буџетским корисницима), што наводи на закључак да је прва фаза рационализације већ спроведена и то линеарно. Анализе су показале да се у пракси један број корисника јавних средстава прилагодио смањењу буџета и то смањењем броја запослених или смањењем других трошкова (прековремени рад, укидање различитих накнада, раскид или непродужавање уговора на одређено време). Код другог броја корисника јавних средстава, министарства указују да не могу да обезбеде довољно уштеда у систему кроз смањење броја запослених или укидање додатака на зараде, јер немају додатних могућности за смањење трошкова зарада. Сматрамо да су се стекли сви услови за спровођење структурних реформи јавног сектора и да се конкретно исказују тако што су Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору обухваћени запослени у јавном сектору који је дефинисан прописима о буџетском систему.

Димензионирање јавне управе треба да обухвати три циља: смањење трошкова запослених, повећање квалитета јавних услуга и смањење трошкова организације. С обзиром на досадашња негативна искуства у процесу рационализације броја запослених, као и могуће негативне ефекте, као што су повећање ризика сиромаштва, повећање социјалних ризика, опредељено је да концепт смањења трошкова зарада запослених као последица смањења броја запослених у јавној управи буде што је могуће мање последица линеарне рационализације, а што више последица реорганизације целог система јавне управе, где ће се вишак запослених утврђивати на основу претходних анализа: функција, послова, организације, броја и структуре запослених, у периоду рационализације.

У том контексту, процес оптимизације је потребан, али не и довољан услов за унапређење квалитета јавне управе и мора се комбиновати са променама у унапређењу службеничког система на централном и локалном нивоу власти, као и систематским стручним усавршавањем запослених и промени модела напредовања и награђивања у складу са заслугама.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. Предлога закона утврђено је: начин одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, обим и рокови смањења (рационализација) до достизања утврђеног максималног броја запослених; да се под јавним сектором подразумева сектор који је дефинисан прописом о буџетском систему, са изузетком јавних предузећа основаних од стране Републике Србије, правних лица основаних од стране тих предузећа, предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основаних од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом, јавних медијских сервиса, установа културе регионалног карактера, организационих облика у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са тим уговором.

Опредељење је да се јавна предузећа на нивоу Републике Србије изузимају од примене овог закона из тог разлога што предузећа којима је Република Србија оснивач или већински власник имају посебне програме рационализације, реструктурирања, реорганизације или приватизације.

Чланом 2. је предложено да се максималан број запослених утврђује по системима јавног сектора, и то: систем државних органа, систем јавних служби, систем аутономне покрајине и систем локалне самоуправе. Такође је одређено шта чини сваки систем појединачно.

Према члану 3. Предлога закона предвиђено је да се максималан број запослених у јавном сектору одређује уз примену начела: одговорног фискалног управљања, рационалности, функционалности и ефикасности.

Код надлежности за утврђивање максималног броја запослених по системима (члан 4. Предлога закона) предлаже се да се актом Владе, за сваку календарску годину, утврђује максималан број запослених на неодређено време у системима: државних органа, јавних служби, аутономне покрајине и локалне самоуправе, на предлог Генералног секретаријата Владе, уз прибављено мишљење министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе и министарства надлежног за послове финансија. Овим актом Владе утврђује се и максималан број запослених за сваки орган, организацију, службу и други организациони облик у јавном сектору, осим за организационе облике у систему аутономне покрајине и локалне самоуправе. Таксативно је наведено на основу којих података, односно образложених предлога се предлаже акт Владе којим се утврђује максималан број запослених. Такође, предвиђа се одређивање максималног броја запослених у судовима и јавним тужилаштвима, почев од 1. јуна 2016. године, када почињу да се примењују закони који регулишу област правосуђа, врши у складу са тим прописима.

У чл. 5. и 6. Предлога закона одређена је надлежност за утврђивање максималног броја запослених у другим државним органима и за организационе облике у системима аутономне покрајине и локалне самоуправе.

Предвиђа се на који начин су органи надлежни за предлагање максималног броја запослених дужни да заснују свој предлог (члан 7. став 1), односно које мере су они овлашћени да предложе и спроведу у периоду спровођења рационализације (члан 7. став 2).

Начин одређивања максималног броја запослених у систему локалне самоуправе одредиће се, на основу члана 8. став 1. Предлога закона, уз примену критеријума и мерила таксативно набројаних у тач. 1)-7) тог члана. Критеријуми и мерила су утврђени на основу постојећег стања у јединицама локалне самоуправе. Предложени начин груписања јединица локалне самоуправе се заснива на броју становника као основном критеријуму имајући у виду то да обим и структура послова и услуга које обавља јединица локалне самоуправе директно зависе од броја становника.

У изради анализа неопходних за припрему Предлога закона узети су у обзир званични подаци о броју запослених које води Министарство финансија у Регистру Управе за трезор. Анализом структуре података из наведеног регистра обухваћени су запослени у свим организационим облицима на локалном нивоу. Постојеће стање броја запослених у систему локалне самоуправе је показало затечени ниво рационалног броја запослених у виду 20% јединица локалне самоуправе које имају најмањи број запослених. Овај затечени ниво броја запослених 20% најрационалнијих јединица локалне самоуправе представља, у овом тренутку, стандард за максималан број запослених за остале јединице локалне самоуправе, за сваку групу јединица локалне самоуправе. Имајући у виду наведено, претходно урађеним анализама је потврђено да предложени начин груписања јединица локалне самоуправе има за резултат најмањи број јединица локалне самоуправе које имају вишак запослених у односу на 20% најрационалнијих јединица локалне самоуправе у својој групи.

Такође су предложене „међугрупе” јединица локалне самоуправе (од 45.000 до 55.000 и од 90.000 до 110.000 становника) са циљем адекватнијег међусобног уједначавања јединица локалне самоуправе са сличним бројем становника (став 2). Предложеним решењем се успоставља уравнотеженији прелаз између основних група јединица локалне самоуправе (50 000 и 100 000 становника).

У члану 8. став 4. се предвиђа изузетак код одређивања максималног броја запослених у јединицама локалне самоуправе са минималним бројем запослених – 50 запослених, као што је општина Црна Трава.

Обим рационализације запослених на неодређено време утврђен је у члану 9. Предлога закона.

Према члану 10. Предлога закона, укупан број запослених на одређено време из разлога наведених у ставу 1. овог члана, не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време код организационог облика, осим када је у питању организациони облик који има мање од 100 запослених који може да има највише до 10 запослених или ангажованих лица у смислу става 1. овог члана.

У ставу 3. су таксативно набројани изузеци од примене ограничења из ст. 1 и 2. тог члана.

Рокови рационализације утврђени су у члану 11. Предлога закона.

Чланом 12. Предлога закона предвиђене су ситуације у којима може доћи до повећања запослених до броја утврђеног актом о максималном броју запослених. Изузетно, током 2015. године, повећање броја запослених на неодређено време може се вршити у складу са прописима којима се уређује буџетски систем.

Заштита од незаконитог повећања броја запослених и мере заштите средстава буџета предложени су у чл. 13. и 14. Предлога закона. Предвиђа се (у члану 13. став 4) неопходна сарадња министарства надлежног за послове државне управе и Министарства финансија у свим фазама припреме и израде прописа у вези са буџетом Републике Србије. Мере заштите средстава буџета прописане су у члану 14. Предлога закона.

У члану 15. Предлога закона предлажу се посебне мере о рационализацији у систему локалне самоуправе и то тако што ће се умањити максималан број запослених на неодређено време за који је потребно извршити смањење (максимално за 25%), када су у питању јединице локалне самоуправе из четврте групе развијености, као и јединице локалне самоуправе које имају мање од 15 000 становника.

Основи за увећање броја запослених на неодређено време у јединици локалне самоуправе предложени су у члану 16. Предлога закона. Поред критеријума који се односи на број становника из члана 8. Предлога закона, предлаже се коришћење и допунских критеријума који се односе на објективне карактеристике јединице локалне самоуправе, тј. оних критеријума на које оне нису у могућности да утичу својим одлукама. Употребом критеријума: број насељених места, површина територије јединице локалне самоуправе, број језика националних мањина у службеној употреби, постиже се даље уједначавање карактеристика јединица локалне самоуправе на основу чега би оне биле боље међусобно упоредиве унутар групе.

На основу ст. 2. и 3. тог члана, јединице локалне самоуправе у којима постоје туристички центри са значајним бројем гостију пружају услуге (комунална инфраструктура, туристичке услуге и др) у значајно већем обиму него што би то било потребно за њихове становнике, те, да би се, оваква реалност уважила у погледу максималног броја запослених у туристички значајним јединицама локалне самоуправе, предложен је додатни коректив који повећава укупан број становника за четвороструки количник укупног броја ноћења гостију у претходној години и броја 365. Ово повећање елемента броја становника се односи само за оне јединице локалне самоуправе код којих је количник броја ноћења у претходној години и броја 365 већи од 0,1% броја становника према последњем попису становништва.

На основу става 5. тог члана, у максималан број запослених не урачунавају се стручна лица која се ангажују у установама предшколског

образовања и васпитања, која почињу са радом од доношења овог закона до 1. јуна 2016. године.

У члану 17. предвиђа се спровођење рационализације кроз сарадњу и удруживање. Наиме, будући да заједнички органи, службе, установе или предузећа могу да представљају рационалан облик обављања послова две или више јединица локалне самоуправе, постоји могућност да се припадајући број запослених сваке од јединица локалне самоуправе које образују заједнички организациони облик може утврдити из споразума о образовању организационог облика, у складу са учешћем сваке јединице локалне самоуправе.

У члану 18. предложене су одредбе о интерном тржишту рада. Како би се процес рационализације спроводио на најцелисходнији начин неопходно је да се омогући и процес функционалне прерасподеле запослених између свих организационих облика у систему локалне самоуправе. Успостављањем интерног тржишта рада омогућава се брже ангажовање запослених у оним организационим облицима и на оним радним местима на којима су најпотребнији, спровођењем интерног конкурса за систем локалне самоуправе. На овај начин се стварају услови за решавање проблема неадекватне кадровске структуре по организационим облицима у складу са актуелним потребама посла.

Чланом 19. предвиђа се обавеза организационих облика у јавним службама да у периоду спровођења рационализације своје акте о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места достављају на претходну сагласност министарствима у чијем делокругу се налазе послови за чије обављање су образоване јавне службе.

У чл. 20-22. предвиђени су услови за престанак радног односа због испуњења услова за старосну пензију, уз исплату новчане накнаде или отпремнине.

У члану 23. предложени су извори за обезбеђивање средстава за исплату новчаних накнада и отпремнина.

У чл. 24-28. Прописан је поступак у вези са достављањем захтева за одобравање средстава за исплату новчане накнаде и отпремнине, односно исплату тих средстава.

У чл. 29. и 30. Предлога закона, утврђено је да су подаци о броју запослених јавни, као и да су органи надлежни за доношење одлуке о максималном броју запослених дужни да своје одлуке доставе министарству надлежном за финансије и министарству надлежном за државну управу, при чему предложени број запослених мора да одговара маси средстава за зараде, односно плате одређене прописима о буџету. Такође, независни државни органи, организације и тела дужни су да надлежном одбору Народне скупштине достављају податке потребне за доношење одлуке о максималном броју запослених и друге податке потребне за спровођење овог закона, на начин и у роковима утврђеним актом тог одбора.

Надзор над применом овог закона, поред министарства надлежног за послове финансија, врше и министарство надлежно за послове државне управе и министарство надлежно за послове рада у оквиру своје законом утврђене надлежности (члан 31. Предлога закона).

Члан 32. Предлога закона садржи казнене одредбе, односно прекршајне казне за руководиоца организационог облика уколико поступи супротно одредбама овог закона.

У члану 33-35. Предлога закона садржани су рокови за доношење прописа и општих аката у складу са тим законом, престанак важења ранијих закона и других прописа и ступање на снагу тог закона.

IV. СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

Спровођењем овог закона обезбедиће се уштеде у буџету Републике Србије.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Доношење овог закона по хитном поступку предлаже се у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћен текст), будући да би недоношење овог закона по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по рад органа и организација. Доношење овог закона по хитном поступку неопходно је због ефикасног спровођења реформе јавне управе, односно основних елемената структурних реформи јавног сектора и успостављања дугорочне одрживости јавних финансија и стварања предуслова за одрживи раст.

Анализа ефеката Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору

1) Који су проблеми које закон треба да реши?

Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору требало би да се обезбеди темељ за одрживи развој и повећање запослености у одређеном року, спровођењем амбициозне фискалне консолидације и структурних реформи, са фокусом на заустављање раста јавног дуга и његово смањивање до 2017. године.

Република Србија донела је 2009. године 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), установама које се финансирају из буџета (осим установа у области образовања, здравства и предшколских установа), привредним друштвима и другим облицима организовања чији је једини оснивач јединица локалне самоуправе (осим јавних предузећа), а који се финансирају из буџета.

Чланом 1. Предлога закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору предложен је начин одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, као и обим и рокови смањења броја запослених (рационализација) до достизања утврђеног максималног броја запослених. Такође, предвиђено је да се одредбе овог закона не примењују на јавна предузећа основана од стране Републике Србије, правна лица основана од стране тих предузећа, јавне медијске сервисе, организационе облике у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором.

Имајући у виду важећи законски оквир, предложени предлог законског оквира обухвата већи број корисника јавних средстава што ће допринети мерама фискалне консолидације.

Предложеним Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору биће регулисане области, односно системи који су према важећим законским прописима регулисала два закона (Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији, Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији) и подзаконски акт (Одлука о максималном броју запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, број 69/14).

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, усвојена почетком 2014. године („Службени гласник РС“, бр. 9/14 и 42/14-исправка), као и Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године („Службени гласник РС“, број 31/15), усвојен марта 2015. године обухват реформских процеса са државне управе проширују на систем јавне управе.

Стратегијом реформе јавне управе дефинисано је да рационализација државне управе представља сталан процес у Републици Србији, али да поједине активности нису у потпуности спроведене у складу са суштином рационализације, која подразумева укидање непотребних послова, поједностављење процедура, смањивање броја запослених за којима не постоји потреба и друге уштеде

трошкова, а да се при томе не умањи делотворност и ефикасност обављања управних послова. Извршено је линеарно смањивање броја службеника најпре у судовима и јавним тужилаштвима, а потом и у свим органима државне управе за одређени проценат, али без претходне анализе потребе за вршењем одређених послова и њиховог обима, постојања преклапања или дуплирања послова, анализе начина обављања послова и могућности за њиховом модернизацијом. На основу оваквог приступа задржани су поједини органи или превелики број запослених у појединим органима, док је у појединим органима, без оправданог разлога, смањиван број запослених, иако је њихов број – према новим надлежностима или обиму посла – требало повећати. Такође, у појединим случајевима решење није било у механичком смањивању или повећању броја запослених него у њиховој преоријентацији и стицању нових знања и вештина. Последице такве „рационализације” често су биле у пријему нових службеника, чак у већем броју у односу на обим претходног смањења. Коначно, са тим је повезан и проблем недовољне деполитизације, што је водило запошљавању одређених партијских кадрова, без реалних потреба за тим бројем или структуром службеника.

Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године операционализује Стратегију и дефинише мере, резултате и активности за спровођење реформе јавне управе. У његовој припреми у пуној мери су сагледана одређена ограничења, која се огледају, пре свега, у потребама фискалне консолидације, али и приступања Републике Србије Европској унији.

Законом о буџету за 2015. годину извршено је смањење трошкова за зараде запослених за 12,5% (смањење висине зарада у октобру за 10% и додатно смањење расхода зараде за 2,5% линеарно по свим буџетским корисницима), што наводи на закључак да је прва фаза рационализације већ спроведена и то линеарно. Реформа јавног сектора је битан услов за консолидацију јавних финансија и успостављање здравог привредног амбијента. Вишак и неповољна структура запослених проблеми су који узрокују неефикасност јавне управе и представљају терет за читаву привреду. Смањење броја запослених у наредном трогодишњем периоду би требало да доведе до смањења расхода за зараде запослених са садашњих 11,8% на ниво од 8% БДП годишње. С обзиром да потребе фискалне консолидације превазилазе уже оквире државне, па и јавне управе, то је неопходно обухватити и максимално могући део јавног сектора, изузимајући јавна предузећа којима је оснивач Република Србије.

С обзиром на досадашња негативна искуства у процесу рационализације броја запослених, као и могуће негативне ефекте, као што су повећање ризика сиромаштва, повећања социјалних ризика, определило се да концепт смањења трошка запослених као последица смањења броја запослених у јавној управи буде што је могуће мање последица линеарне рационализације, а што више последица реорганизације целог јавне управе где ће се вишак запослених утврђивати на основу предходних анализа функција, послова, организације, броја и структуре запослених у најмање у наредне три године.

Реформа јавног сектора, која се спроводи кроз процес оптимизације нема изузетака без обзира на специфичности корисника јавних средстава, а спроводиће се уз поштовање утврђених стандарда у појединим областима рада и примену начела одговорног фискалног управљања, рационалности, функционалности и ефикасности на којима се заснива Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

Имајући у виду досадашња искуства у процесу рационализације Министарство државне управе и локалне самоуправе је сачинило Програм оптимизације, документ који садржи опис принципа, методологије, као и фаза кроз које ће се спровести поступак оптимизације у наредне три године којим би

се постигле циљане уштеде. Програмом оптимизације су обухваћени и резултати предходних почетних анализа проистеклих из Фазе рационализације у којима су учествовала ресорна министарства, али и међународни и домаћи експерти у оквиру програма подршке Светске банке реформи јавног сектора у Србији и Европске уније кроз пројекат Стварање услова за организационо и функционално реструктурирање у оквиру система државне управе Републике Србије. Анализе су спроведене како би се установили критеријуми и препоруке које треба да омогуће доношење аката о утврђивању максималног броја запослених у функцији примене Закона о начину утврђивања максималног броја запослених у јавном сектору.

Анализе које су рађене на бази података која су достављена од стране ресорних министарстава су показале да се у пракси један број корисника јавних средстава прилагодио смањењу буџета и то смањењем броја запослених или смањењем других трошкова (прековременог сата, укидањем различитих накнада, раскидом или не продужавањем уговора на одређено време). Код другог броја корисника јавних средстава, министарства указују да не могу да обезбеде довољно уштеда у систему кроз смањење броја запослених или укидање додатака на зараде јер немају додатних могућности за смањење трошкова зарада. Притисак на ове системе да смање број запослених до уклапања у одобрени буџет за 2015. годину у пракси може да проузрокује озбиљне ризике по систем или немогућност искоришћења европских фондова. Министарства указују да смањење броја запослених у јавној управи у циљу фискалне консолидације може да повећа одређене ризике за обављање неопходних редовних функција, односно умањи капацитет за европске интеграције. Зато се смањење броја запослених не сме спроводити по цену квалитета и ефикасности рада. Са друге стране поједина министарства и поред неопходне штедње и потребе за реформом не показују спремност да се прилагоде или немају капацитет да препознају потенцијалне могућности за смањење броја запослених, односно смањење трошкова зарада. Зато је неопходно да елементи појединачних секторских анализа буду вредновани као корективни фактори који ће определити корекцију трошкова за зараде запослених у буџету, водећи рачуна да укупни трошкови за зараде на нивоу консолидованог трошка не пређу планирани износ.

2) Који су жељени циљеви доношења закона?

Димензионарање јавне управе требало би да обухвати три циља: смањење трошкова запослених, повећање квалитета јавних услуга и смањење трошкова организације.

Програм оптимизације јавног сектора у наредне три године, као једна од основних компоненти структурних реформи јавног сектора требало би да покаже на који начин, којом динамиком и мерама се може спровести смањење броја запослених, а да се не наруши делотворност и функционисање система државне управе и да се кроз функционално и организационо реструктурирање изврши реорганизација јавног сектора. Наиме, Република Србија добија компаративно ниску оцену у областима које су критичне за стварање капитала, као што су амбијент пословања, конкурентности, тржиште рада, образовање, здравство и др. док са друге стране троши значајна јавна средства за плате у овом сектору и друге трошкове.

Кључни разлог реформе јавне управе проистиче из потребе да се обезбеди функционално јединство и минимални стандарди квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од субјеката (органа, организација, институција) који их обављају, односно врше. Процес реформе јавне управе у том контексту

обухвата унапређење система јавне управе у целини. Општи циљ реформе је даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима тзв. Европског административног простора, односно обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима.

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

Разматране су алтернативне могућности кроз измене два закона и подзаконског акта, односно Закона о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији, Закона о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији и Одлуке о максималном броју запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање. Оваква измена, међутим, није могућа, јер се ради о суштинским изменама наведених закона и подзаконског акта, те је закључено да је најефикасније и најеконичније доношење новог Закона.

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

Неопходно је доношење овог закона, због потписаног аранжмана са ММФ-ом који предвиђа смањење броја запослених за по 5% годишње у наредном трогодишњем периоду би требало да донесе уштеде од око 0,3% БДП годишње.

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

Решења из Закона ће утицати на субјекте и запослене у јавном сектору. Одредбе овог закона не примењују на јавна предузећа основана од стране Републике Србије, правна лица основана од стране тих предузећа, јавне медијске сервисе, организационе облике у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором.

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

Примена овог закона ће имати директан утицај на запослене у јавном сектору, осим запослених у јавним предузећима, јавним медијским сервисима, организационим облицима у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором. Примена закона неће изазвати директне трошкове грађанима и привреди, а посебно малим и средњим предузећима.

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

Спровођењем овог закона обезбедиће се уштеде у буџету Републике Србије.

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

Закон нема утицаја на стварање нових привредних субјеката и на тржишну конкуренцију.

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

Министарство државне управе и локалне самоуправе образовало је Посебну радну групу за припрему текста Предлога закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору у чијем саставу су били представници Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства спољних послова, Министарства финансија, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства правде, Управног инспектората, Народне скупштине, Управног суда, Жалбене комисије Владе, Службе за управљање кадровима, Републичког секретаријата за законодавство, Републички секретаријат за јавне политике, Фискалног савета и Сталне конференције градова и општина за заступање интереса локалних власти, на коју су сви чланови радне групе имали прилику да се изјасне о Закону.

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

Министарство државне управе и локалне самоуправе ће, 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.

Кључне активности процеса рационализације су: дефинисање полазних основа, дефинисање правила за утврђивање надлежности за почетне анализе и прикупљање података и предлога плана рационализације.

Надлежни органи који су овлашћени за предлагање максималног броја запослених на основу спровођења процеса оптимизације, дужни су да предложе и спроведу мере које нарочито подразумевају:

- укидање или обједињавање појединих послова који нису обухваћени неопходним функцијама организационих облика који обављају послове из делокруга органа;

- смањивање величине и промена структуре организационих јединица у циљу успостављања ефикасније управљачке структуре и смањења трошкова;

- планирање модернизације послова и процедура кроз увођење информационо-комуникационих технологија у одређене административне послове;

- обавезно успостављање односа између стручног и административно-техничког и помоћног особља у складу са прописаним мерилима, као и преиспитивање тих мерила у циљу усклађивања са међународним стандардима у одређеној области;

- обједињавањем заједничких административно-техничких и логистичких послова за више организационих облика (заједничко техничко одржавање, централизација јавних набавки, заједнички финансијски и административни послови и др);

- укидање организационих облика којима се не остварују функције јавних политика;
- спајање организационих облика, односно припајање једног организационог облика другом, у циљу избегавања преклапања функција и смањења трошкова;
- прелазак на пројектно финансирање делатности организационих облика и запослених у њима.

Уколико утврде да за неку од идентификованих мера постоје ограничења у законским прописима, надлежно министарство односно орган, може да дâ предлог измене законских решења којим би се омогућила ефикаснија рационализација.

Регулаторне мере и активности за спровођење законских решења:

По усвајању Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору доћи ће до доношења подзаконских аката, којим ће се разрадити однос уређен Законом:

Институционалне мере и активности за спровођење законских решења:

Надзор над применом овог закона, у делу који се односи на финансијске ефекте јавних расхода по основу рада и плата, односно зарада у јавном сектору, врши министарство надлежно за послове финансија, а у делу који се односи на организацију организационих облика у систему државних органа и локалне самоуправе, врши министарство надлежно за послове државне управе – преко управне инспекције, односно министарство надлежно за послове рада – преко инспекције рада у делу који се односи на организацију организационих облика у систему јавних служби.

Нерегулаторне мере и активности за спровођење законских решења:

Како би се у наредне три године димензирао јавни сектор у складу са могућностима и потребама, планирано је спровођење процеса оптимизације јавне управе у периоду од 2015 до краја 2017. године, који ће се спровести у две фазе:

1. Прва фаза представља рационализацију која подразумева смањење броја запослених у јавном сектору кроз природан одлив запослених и смањење најочигледнијих вишкова запослених, који ће остварити планиране уштеде у буџету за 2015. годину;

2. Друга фаза представља реорганизацију на основу свеобухватне структурне и функционалне анализе, са циљем подизања сврсисходности и делотворности јавне управе, унапређење знања и вештина, као и промена структуре запослених у јавној управи и подизање квалитета услуга које пружа држава.

Анализе су свакако тек први корак, који ће бити праћен предлогом препорука, практичних решења, и реформских мера за сваки сектор/подсистем. Очекује се да ће такав приступ допринети како процесу оптимизације, тако и системским унапређењима ефикасности, ефективности и општем учинку јавне управе.

ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Овлашћен предлагач прописа: Влада
Обрађивач: Министарство државне управе и локалне самоуправе

2. Назив прописа

Предлог закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору
Draft Law on the Manner of Determining of the Maximum Number of Employees in the Public Administration

3. Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум)

- а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односе на нормативну саржину прописа**
- б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума**
- в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума**
- г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума**
- д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније**

Предлог закона није предмет усклађивања са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), нити је предвиђен Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније

- а) Навођење примарних извора права ЕУ и усклађеност са њима**
- б) Навођење секундарних извора права ЕУ и усклађеност са њима**
- в) Навођење осталих извора права ЕУ и усклађеност са њима**
- г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност**
- д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније**

Предлог закона није предмет усклађивања са прописима Европске уније

5. Уколико не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност треба констатовати ту чињеницу. У овом случају није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа.

Не постоје одговарајући прописи са којима је потребно обезбедити усклађеност.

6. Да ли су претходно наведени извори права ЕУ преведени на српски језик?

-

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик ЕУ?

Не

8. Учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености

Будући да нема секундарних извора права у материји коју уређује овај предлог закона, приликом израде прописа није било потребе за учешћем консултаната.