

ZAKON

O NAČINU ODREĐIVANJA MAKSIMALNOG BROJA ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet zakona

Član 1.

Ovim zakonom utvrđuje se način određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, kao i obim i rokovi smanjenja broja zaposlenih (u daljem tekstu: racionalizacija) do dostizanja utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih.

Javni sektor, u smislu ovog zakona, jeste javni sektor koji je definisan propisom o budžetskom sistemu, osim javnih preduzeća osnovanih od strane Republike Srbije, pravnih lica osnovanih od strane tih preduzeća, preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom osnovanih od strane Republike Srbije, odnosno koja posluju sa većinskim državnim kapitalom, javnih medijskih servisa, organizacionih oblika u javnom sektoru koji su osnovani međunarodnim ugovorom ili u kojima se broj zaposlenih određuje u skladu sa međunarodnim ugovorom.

Sistem javnog sektora

Član 2.

Maksimalan broj zaposlenih utvrđuje se po sledećim sistemima javnog sektora: državni organi, javne službe, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Sistem državnih organa, u smislu ovog zakona, čine, osim državnih organa, posebni, samostalni, nezavisni, regulatorni i drugi organi i organizacije koje je osnovala Republika Srbija u skladu sa posebnim zakonom, javne agencije, kao i organizacije na koje se primenjuju propisi o javnim agencijama i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja.

Sistem javnih službi, u smislu ovog zakona, čine javne službe kojima je osnivač Republika Srbija ili koje plate svojih zaposlenih finansiraju iz budžeta Republike Srbije, odnosno iz doprinosa za obavezno socijalno osiguranje bez obzira ko je osnivač javne službe.

Sistem autonomne pokrajine, u smislu ovog zakona, čine organi autonomne pokrajine, javne službe, javna preduzeća, pravna lica osnovana od strane tih preduzeća, privredna društva i druge organizacije koje u sistemu autonomne pokrajine imaju obavezu prijavljivanja podataka o zaposlenima u registar koji vodi ministarstvo nadležno za poslove finansija (u daljem tekstu: Registar), odnosno zaposlene čije se plate, odnosno zarade finansiraju iz budžeta autonomne pokrajine.

Sistem lokalne samouprave, u smislu ovog zakona, čine organi jedinice lokalne samouprave, javne službe, javna preduzeća, pravna lica osnovana od strane tih preduzeća, privredna društva i druge organizacije koje u sistemu lokalne samouprave imaju obavezu prijavljivanja podataka o zaposlenima u Registar, odnosno zaposlene čije se plate, odnosno zarade finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave.

Načela za određivanje maksimalnog broja zaposlenih

Član 3.

Maksimalan broj zaposlenih u javnom sektoru određuje se uz primenu načela odgovornog fiskalnog upravljanja, racionalnosti, funkcionalnosti i efikasnosti, kao i načela propisanih posebnim zakonom.

Načelo odgovornog fiskalnog upravljanja – podrazumeva odgovorno upravljanje javnim sredstvima, obavezama i fiskalnim rizicima radi ispunjenja fiskalnih pravila utvrđenih zakonom kojim se uređuje budžetski sistem, koje nalaže svođenje rashoda za plate na održiv nivo, a sve u cilju obezbeđenja fiskalne održivosti i očuvanja stabilnosti javnih finansija.

Načelo racionalnosti – podrazumeva neophodnost uspostavljanja ekonomične organizacione strukture u oblastima delovanja organizacionih oblika u javnom sektoru, potrebne za efikasno, stručno i uspešno obavljanje poslova i rukovođenje uz što manje troškove.

Načelo funkcionalnosti – podrazumeva organizaciju vršenja poslova u skladu sa njihovom prirodom, načinom obavljanja i njihovom međusobnom funkcionalnom povezanošću, kao i ostvarivanje pune zaposlenosti svih izvršilaca na način adekvatan vrsti, složenosti i obimu poslova.

Načelo efikasnosti – podrazumeva organizaciju rada uspostavljenju na način kojim se u najvećoj mogućoj meri, sa optimalnim brojem zaposlenih, omogućava efikasno izvršavanje zakona i zadovoljavanje potreba građana i drugih subjekata.

Nadležnost za utvrđivanje maksimalnog broja zaposlenih po sistemima

Član 4.

Aktom Vlade, za svaku kalendarsku godinu, utvrđuje se maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu autonomne pokrajine i sistemu lokalne samouprave, na predlog Generalnog sekretarijata Vlade, uz pribavljeno mišljenje ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave i ministarstva nadležnog za poslove finansija.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, maksimalan broj zaposlenih u osnovnom i srednjem obrazovanju predstavlja zbirno preračunat broj zaposlenih sa punim i nepunim radnim vremenom u broj zaposlenih sa punim radnim vremenom.

Aktom iz stava 1. ovog člana utvrđuje se i maksimalan broj zaposlenih za svaki organ, organizaciju, službu i drugi organizacioni oblik u javnom sektoru (u daljem tekstu: organizacioni oblik), osim za organizacione oblike u sistemu autonomne pokrajine i sistemu lokalne samouprave.

Akt iz stava 1. ovog člana predlaže se polazeći od:

- 1) analiza i podataka koje nadležni organi i organizacioni oblici dostavljaju ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave i lokalne samouprave, u cilju praćenja primene i sprovođenja ovog zakona;
- 2) obrazloženog predloga ministra u čijem delokrugu su poslovi javne službe u smislu ovog zakona (član 2. stav 3), odnosno obrazloženog predloga ministra zdravlja za zdravstvene radnike čije se plate finansiraju iz doprinosa za obavezno socijalno osiguranje – za zaposlene u sistemu javnih službi i organizacionim oblicima u tom sistemu;

- 3) obrazloženog predloga ministra nadležnog za poslove odbrane – za profesionalne pripadnike Vojske Srbije u vojnim ustanovama koje posluju po principu sticanja i raspodele dobiti i koje se ne finansiraju iz budžeta i državne službenike i nameštenike u Ministarstvu odbrane;
- 4) obrazloženog predloga ministra nadležnog za spoljne poslove – za zaposlene u Ministarstvu spoljnih poslova;
- 5) obrazloženog predloga ministra nadležnog za poslove pravde – za zaposlene u sudovima, javnim tužilaštvima i državnom pravobranilaštvu, kao i organizacionim oblicima u njihovom sastavu;
- 6) obrazloženog predloga ministra nadležnog za poslove pravde – za zaposlene u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, uz prethodno dostavljeno mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost;
- 7) obrazloženog predloga direktora Bezbednosno informativne agencije – za zaposlene u Bezbednosno informativnoj agenciji;
- 8) obrazloženog predloga Generalnog sekretarijata Vlade – za službe Vlade;
- 9) obrazloženog predloga nadležnog pokrajinskog organa – za zaposlene u sistemu autonomne pokrajine.

Izuzetno od stava 4. tačka 5) ovog člana, određivanje maksimalnog broja zaposlenih u sudovima i javnim tužilaštvima počev od 1. juna 2016. godine vršiče se u skladu sa propisima iz oblasti pravosuđa.

Obrazloženi predlog iz stava 4. ovog člana nadležni organi dostavljaju Generalnom sekretarijatu Vlade u roku od 15 dana od prijema zahteva, a preko ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave i ministarstva nadležnog za poslove finansija.

Ako u roku iz stava 6. ovog člana nadležni organi ne dostave obrazložene predloge, akt Vlade će se doneti na osnovu raspoloživih podataka predlagača akta iz stava 1. ovog člana.

Nadležnost za utvrđivanje maksimalnog broja zaposlenih u drugim državnim organima

Član 5.

Izuzetno od člana 4. stav 1. ovog zakona, maksimalan broj zaposlenih u:

- 1) službama predsednika Republike – utvrđuje se odlukom predsednika Republike;
- 2) službama Narodne skupštine, Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državne revizorske institucije, Agencije za borbu protiv korupcije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Komisije za zaštitu konkurencije, Komisije za hartije od vrednosti, Fiskalnog saveta, Regulatornog tela za elektronske medije i Agencije za energetiku Republike Srbije –utvrđuje se odlukom odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno–budžetska pitanja, na predlog tih organa;
- 3) Visokom savetu sudstva i za nosioce sudijskih funkcija – utvrđuje se odlukom Visokog saveta sudstva;
- 4) Državnom veću tužilaca i za nosioce javnotužilačke funkcije – utvrđuje se odlukom Državnog veća tužilaca;
- 5) Ustavnom sudu – utvrđuje se odlukom Ustavnog suda;

6) Ministarstvu odbrane i Vojski Srbije za lica koja imaju status profesionalnih pripadnika Vojske Srbije i čija se plata finansira iz budžeta – utvrđuje se Dugoročnim planom razvoja sistema odbrane Republike Srbije u okviru sredstava predviđenih propisom o budžetu;

7) Ministarstvu unutrašnjih poslova za policijske službenike – utvrđuje se odlukom Vlade, na obrazloženi predlog ministra nadležnog za unutrašnje poslove, u okviru sredstava predviđenih propisom o budžetu.

Nadležnost za određivanje maksimalnog broja zaposlenih za organizacione oblike u sistemima autonomne pokrajine i lokalne samouprave

Član 6.

Na osnovu akta Vlade iz člana 4. stav 1. ovog zakona nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno skupština jedinice lokalne samouprave, svojim aktom utvrđuje maksimalan broj zaposlenih za svaki organizacioni oblik u sistemu autonomne pokrajine, odnosno sistemu lokalne samouprave.

Način određivanja maksimalnog broja zaposlenih

Član 7.

Organi nadležni za dostavljanje obrazloženih predloga o maksimalnom broju zaposlenih u skladu sa ovim zakonom dužni su da svoje predloge iz člana 4. stav 4. ovog zakona zasnuju naročito na analizi: zakonodavnog i strateškog okvira koji je utvrđen za delovanje određene javne službe, odnosno oblasti javne politike u delokrugu organa; funkcija, unutrašnjeg uređenja, podataka o kadrovskim i finansijskim resursima organizacionih oblika u delokrugu organa; mreža ustanova u delokrugu organa i zadovoljenja potreba korisnika javnih usluga, kao i obavezi zapošljavanja osoba sa invaliditetom u skladu sa propisima koji uređuju oblast profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

U periodu sprovođenja racionalizacije, na osnovu analiza iz stava 1. ovog člana, organi nadležni za dostavljanje obrazloženih predloga o maksimalnom broju zaposlenih u skladu sa ovim zakonom dužni su da predlože i sprovedu mere koje naročito podrazumevaju smanjenje broja zaposlenih kroz:

1) ukidanje ili objedinjavanje pojedinih poslova koji nisu obuhvaćeni neophodnim funkcijama organizacionih oblika koji obavljaju poslove iz delokruga organa;

2) smanjivanje veličine i promenu strukture organizacionih jedinica u cilju uspostavljanja efikasnije upravljačke strukture i smanjenja troškova;

3) planiranje uvođenja informaciono–komunikacionih tehnologija u određene administrativne poslove;

4) obavezno uspostavljanje odnosa između stručnog i administrativno – tehničkog i pomoćnog osoblja u skladu sa propisanim merilima, kao i preispitivanje tih merila u cilju usklađivanja sa međunarodnim standardima u određenoj oblasti;

5) objedinjavanje zajedničkih administrativno–tehničkih i logističkih poslova za više organizacionih oblika (zajedničko tehničko održavanje, centralizacija javnih nabavki, zajednički finansijski i administrativni poslovi i dr.);

6) ukidanje organizacionih oblika kojima se ne ostvaruju funkcije javnih politika;

7) spajanje organizacionih oblika, odnosno pripajanje jednog organizacionog oblika drugom, u cilju izbegavanja preklapanja funkcija i smanjenja troškova;

8) smanjenje budžetskih sredstava iz kojih se delom finansiraju zarade zaposlenih u visokoškolskim ustanovama.

Način određivanja maksimalnog broja zaposlenih u sistemu lokalne samouprave

Član 8.

Maksimalan broj zaposlenih u sistemu lokalne samouprave, određiće se primenom sledećih kriterijuma i merila:

1) za grupu jedinica lokalne samouprave do 50 000 stanovnika – 9,50 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz prosečno 28 naseljenih mesta i površine od 443 km²;

2) za grupu jedinica lokalne samouprave od 50 000 do 100 000 stanovnika – 11,50 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz prosečno 41 naseljeno mesto i površine od 725 km²;

3) za grupu jedinica lokalne samouprave od 100 000 do 150 000 stanovnika – 14,00 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz prosečno 65 naseljenih mesta i površine od 916 km²;

4) za grad Kragujevac – 15 zaposlenih na 1000 stanovnika;

5) za grad Niš – 16,50 zaposlenih na 1000 stanovnika;

6) za grad Novi Sad – 18 zaposlenih na 1000 stanovnika;

7) za grad Beograd – 18,5 zaposlenih na 1000 stanovnika.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, za jedinice lokalne samouprave koje imaju od 45 000 do 55 000 stanovnika – 10,50 zaposlenih na 1000 stanovnika, odnosno za jedinice lokalne samouprave koje imaju od 90 000 do 110 000 stanovnika – 13,00 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz zadržavanje ostalih kriterijuma i merila iz grupe jedinica lokalne samouprave kojoj pripadaju prema broju stanovnika.

Maksimalan broj zaposlenih u sistemu lokalne samouprave utvrđen u skladu sa ovim zakonom predstavlja ukupan broj zaposlenih u svim organizacionim oblicima iz člana 2. stav 5. ovog zakona, koji će se ostvariti do završetka racionalizacije, uz ostvarene uštede za plate zaposlenih najmanje u iznosu predviđenom propisom o budžetu, a u skladu sa aktom Vlade iz člana 4. stav 1. ovog zakona.

Izuzetno od stava 1. tačka 1) ovog člana, minimalan broj zaposlenih u sistemu lokalne samouprave ne može biti manji od 50 zaposlenih.

Obim racionalizacije zaposlenih na neodređeno vreme

Član 9.

Ukupan broj zaposlenih u radnom odnosu na neodređeno vreme u organizacionom obliku ne može biti veći od maksimalnog broja utvrđenog u skladu sa ovim zakonom.

Obim racionalizacije zaposlenih na određeno vreme i na osnovu drugih ugovora o radnom angažovanju

Član 10.

Ukupan broj zaposlenih na određeno vreme, zbog privremeno povećanog obima posla, lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, zaključenih neposredno ili preko omladinske ili studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovima ne može biti veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno vreme kod organizacionog oblika.

Organizacioni oblik koji ima manje od 100 zaposlenih može da ima najviše do 10 zaposlenih ili angažovanih lica u smislu stava 1. ovog člana.

Ograničenje iz st. 1. i 2. ovog člana ne odnosi se na:

1) radno angažovanje nezaposlenih lica u cilju sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja u skladu sa propisima koji uređuju oblast zapošljavanja (javni radovi i dodatno obrazovanje i obuke), a koje se realizuje preko Nacionalne službe za zapošljavanje;

2) radno angažovanje lica radi realizacije projekata koji se finansiraju sredstvima Evropske unije ili sredstvima donacija, ukoliko se naknade za njihov rad, sa pripadajućim porezima i doprinosima, finansiraju iz ovih izvora;

3) zamenu privremeno odsutnog zaposlenog;

4) lica angažovana na određeno vreme u osnovnom i srednjem obrazovanju;

5) poslove sezonskog karaktera (protivgradna zaštita, sprovođenje anketa u skladu sa zakonom i drugi poslovi čije je obavljanje vezano za određenu sezonu u godini u skladu sa zakonom);

6) radno angažovanje lica na projektima u oblasti socijalne zaštite na nivou jedinice lokalne samouprave (dnevni boravak za decu i odrasla lica sa smetnjama u razvoju, personalna asistencija za lica sa posebnim potrebama);

7) radno angažovanje lica na projektima i programima u oblasti kulture;

8) lica angažovana na određeno vreme radi privremenog upućivanja na rad u inostranstvo u diplomatsko-konzularna predstavništva Republike Srbije u inostranstvu, u skladu sa zakonom kojim se uređuju spoljni poslovi;

9) radno angažovanje lica za sprovođenje stručnog usavršavanja zaposlenih u organima državne uprave, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom;

10) lica angažovana na određeno vreme u skladu sa posebnim zakonima (u oblasti naučnoistraživačkog rada, visokog obrazovanja, Pravosudnoj akademiji, u oblasti odbrane i drugim oblastima u kojima navedena vrsta angažovanja ne podleže ograničenjima utvrđenim opštim propisima o radu);

11) radno angažovanje konsultanata u poslaničkim grupama u Narodnoj skupštini;

12) radno angažovanje lica u vezi sa prevođenjem pravnih tekovina Evropske unije, stručnom i jezičkom redakturom pravnih tekovina Evropske unije, kao i angažovanje eksperata u postupku izrade pregovaračkih pozicija od strane Kancelarije za evropske integracije i člana Vlade zaduženog za evropske integracije.

Rokovi za racionalizaciju

Član 11.

Organizacioni oblik kome je ovim zakonom utvrđena obaveza racionalizacije dužan je da smanji broj zaposlenih – najmanje do maksimalnog broja zaposlenih utvrđenog u skladu sa ovim zakonom, najkasnije do 30. juna svake kalendarske godine u periodu sprovođenja racionalizacije.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, organizacioni oblik kome je utvrđena obaveza racionalizacije u 2015. godini, dužan je da u periodu sprovođenja racionalizacije izvrši smanjenje broja zaposlenih najkasnije u roku od 60 dana od dana donošenja akta iz čl. 4–6. ovog zakona, za 2015. godinu.

Organizacioni oblik u sistemu obrazovanja kome je ovim zakonom utvrđena obaveza racionalizacije dužan je da izvrši smanjenje broja zaposlenih – najmanje do maksimalnog broja zaposlenih utvrđenog u skladu sa ovim zakonom, najkasnije do 15. septembra svake godine, odnosno do 1. oktobra za visokoškolske ustanove, u periodu sprovođenja racionalizacije.

Aktom Vlade iz čl. 4. i 5. ovog zakona, može se predvideti da će se racionalizacija sprovoditi po određenoj dinamici i nakon isteka roka iz stava 1. ovog člana, s tim da obim potrebne racionalizacije u većoj meri bude sproveden najkasnije do isteka roka iz stava 1. ovog člana.

Povećanje broja zaposlenih za vreme sprovođenja racionalizacije

Član 12.

Ako je broj zaposlenih u organizacionom obliku manji od utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih, broj zaposlenih se može povećavati najviše do utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih.

Ako se u postupku racionalizacije izvrši racionalizacija broja zaposlenih na broj manji od utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih, organizacioni oblik može povećavati taj broj najviše do utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih, osim za ona radna mesta, odnosno poslove na kojima je sprovedena racionalizacija.

Povećanje broja zaposlenih za vreme primene ovog zakona u skladu sa st. 1. i 2. ovog člana može se izvršiti bez posebnih zahteva i saglasnosti.

Izuzetno od stava 3. ovog člana, povećanje broja zaposlenih na neodređeno vreme u skladu sa st. 1. i 2. ovog člana do donošenja akta o sistematizaciji usklađenog sa aktom o maksimalnom broju zaposlenih za 2016. godinu vrši se u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem.

Za vreme primene ovog zakona, organizacioni oblik ne može primiti u radni odnos, odnosno radno angažovati lice kome je radni odnos u javnom sektoru prestao sporazumom uz isplatu novčane naknade, odnosno lice kome je u tom organizacionom obliku prestao radni odnos uz isplatu otpremnine u skladu sa ovim zakonom.

Ugovor o radu, odnosno rešenje o zasnivanju radnog odnosa ili ugovor o radnom angažovanju, zaključen suprotno stavu 5. ovog člana, smatraće se ništavim.

Zaštita od nezakonitog povećanja broja zaposlenih

Član 13.

Aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u organizacionim oblicima ne može se utvrditi veći broj zaposlenih od maksimalnog broja zaposlenih

određenog u skladu sa ovim zakonom, odnosno veći broj profesionalnih pripadnika Vojske Srbije od broja utvrđenog u Dugoročnom planu razvoja sistema odbrane Republike Srbije.

Organizacioni oblici su dužni da prilikom izrade akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta primene odgovarajuće mere iz člana 7. ovog zakona.

U budžetu, programima rada, odnosno finansijskim planovima organizacionih oblika, izvršenje u 2015. godini može se sprovesti do mase sredstava kojom se obezbeđuje sprovođenje racionalizacije u obimu utvrđenom ovim zakonom. Počev od 2016. godine, sredstva za plate, odnosno zarade biće planirana samo za maksimalan broj zaposlenih utvrđen u skladu sa ovim zakonom, odnosno u masi sredstava koja obezbeđuje sprovođenje racionalizacije u obimu utvrđenom ovim zakonom.

U cilju uspešnog sprovođenja ovog zakona, ministarstvo nadležno za poslove finansija dužno je da, u postupku donošenja akata za izradu budžeta, ostvari saradnju sa ministarstvom nadležnim za poslove državne uprave u pogledu planiranja sredstava za plate zaposlenih, kao i za njihov broj.

Mere zaštite sredstava budžeta

Član 14.

Ukoliko skupština jedinice lokalne samouprave ne donese akt iz člana 6. ovog zakona, odnosno ukoliko jedinica lokalne samouprave ne izvrši racionalizaciju broja zaposlenih u skladu sa aktom Vlade iz člana 4. stav 1. ovog zakona, ministarstvo nadležno za poslove finansija može, na predlog ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave, privremeno da obustavi prenos transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije, odnosno pripadajući deo poreza na zarade, odnosno plate.

Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave nakon utvrđivanja ispunjenosti obaveze jedinice lokalne samouprave u pogledu racionalizacije broja zaposlenih obaveštava ministarstvo nadležno za poslove finansija o prestanku osnova za privremenu obustavu prenosa transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije.

II. POSEBNE ODREDBE O RACIONALIZACIJI U SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE

Umanjenje maksimalnog broja zaposlenih

Član 15.

U jedinici lokalne samouprave koja, prema poslednjem popisu stanovništva, ima do 15.000 stanovnika, odnosno u jedinici lokalne samouprave koja spada u četvrtu grupu razvijenosti prema propisu kojim se utvrđuje jedinstvena lista razvijenosti jedinica lokalne samouprave, broj zaposlenih na neodređeno vreme za koji je potrebno izvršiti smanjenje do maksimalnog broja zaposlenih umanjuje se za 25%.

Osnov za uvećanje broja zaposlenih

Član 16.

Broj zaposlenih na neodređeno vreme u jedinici lokalne samouprave uvećava se:

1) za svaki procenat iznad proseka grupe koji se odnosi na broj naseljenih mesta iz člana 8. ovog zakona, broj zaposlenih se uvećava za 0,01 zaposlenog na 1000 stanovnika. Po ovom osnovu, broj zaposlenih se može uvećati najviše do 1 zaposlenog na 1000 stanovnika;

2) za svaki procenat iznad proseka grupe koji se odnosi na površinu jedinice lokalne samouprave iz člana 8. ovog zakona, broj zaposlenih se uvećava za 0,005 zaposlenih na 1000 stanovnika. Po ovom osnovu, broj zaposlenih se može uvećati najviše do 0,5 zaposlenih na 1000 stanovnika;

3) za 0,3 zaposlenih na 1000 stanovnika – za svaki jezik nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave.

U jedinici lokalne samouprave uvećava se obračunski element - broj stanovnika utvrđen prema poslednjem popisu stanovništva, ukoliko količnik broja noćenja gostiju za prethodnu kalendarsku godinu i broja 365 iznosi više od 0,1% od ukupnog broja stanovnika.

Uvećanje obračunskog elementa - broja stanovnika vrši se tako što se broj stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva uvećava za četvorostruki količnik broja noćenja u prethodnoj godini i broja 365.

Broj noćenja u jedinici lokalne samouprave se određuje na osnovu podataka koje objavljuje organ nadležan za poslove statistike.

U maksimalan broj zaposlenih se ne ubrajaju stručna lica koja su angažovana u ustanovama predškolskog obrazovanja i vaspitanja, koja počinju sa radom od početka primene ovog zakona do 1. juna 2016. godine.

Sprovođenje racionalizacije kroz saradnju i udruživanje

Član 17.

Jedinice lokalne samouprave mogu sprovesti racionalizaciju saglasno odredbama ovog zakona kroz ostvarivanje saradnje i udruživanje sa drugim jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava, čime će se obezbediti zajedničko i racionalno obavljanje pojedinih poslova.

Sprovođenje racionalizacije kroz ostvarivanje saradnje i udruživanje jedinica lokalne samouprave ne može imati za posledicu povećanje ukupnog broja zaposlenih u tim jedinicama lokalne samouprave, kao ni povećanje sredstava za plate u budžetu.

Interno tržište rada

Član 18.

U cilju efikasnijeg sprovođenja racionalizacije uspostavlja se interno tržište rada u jedinici lokalne samouprave koga čine zaposleni u svim organizacionim oblicima iz člana 2. stav 5. ovog zakona.

Popunjavanje nepopunjenih radnih mesta organizacioni oblik može izvršiti sprovođenjem internog konkursa za sistem lokalne samouprave na koji se mogu prijaviti zaposleni iz svih organizacionih oblika u sistemu lokalne samouprave.

Vlada svojim aktom uređuje postupak internog konkursa za sistem lokalne samouprave.

III. POSEBNE ODREDBE O RACIONALIZACIJI U JAVNIM SLUŽBAMA

Član 19.

U periodu sprovođenja racionalizacije u skladu sa odredbama ovog zakona, radi praćenja sprovođenja akta o maksimalnom broju zaposlenih, organizacioni oblici u javnim službama iz člana 2. stav 3. ovog zakona, dužni su da akte o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta dostavljaju na prethodnu saglasnost ministarstvima u čijem delokrugu se nalaze poslovi za čije obavljanje su obrazovane javne službe.

IV. PRESTANAK RADNOG ODNOSA

Prestanak radnog odnosa zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju

Član 20.

Zaposlenom u javnom sektoru za vreme primene ovog zakona prestaje radni odnos kada navrší godine života i staž osiguranja koji su propisani zakonom za odlazak u starosnu penziju, nezavisno od propisa kojima se uređuje njegov radno-pravni status.

Zaposleni iz stava 1. ovog člana ostvaruje pravo na otpremninu u skladu sa propisima kojima se uređuje njegov radno-pravni status.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, radni odnos zaposlenog u javnom sektoru iz stava 1. ovog člana ne prestaje ako se poslodavac i zaposleni sporazumeju o nastavku radnog odnosa i dužini njegovog trajanja, u cilju obezbeđivanja stručnog i kontinuiranog obavljanja neophodnih funkcija organizacionog oblika.

Sporazumom iz stava 3. ovog člana može se utvrditi nastavak radnog odnosa zaposlenog najduže do navršetka radnog veka – navršenja 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja.

Sporazum iz stava 3. ovog člana zamenjuje odredbe ugovora o radu, odnosno rešenje o zasnivanju radnog odnosa u delu kojim se uređuje vrsta i dužina trajanja radnog odnosa.

Poslodavac može, u cilju utvrđivanja ispunjenosti uslova za prestanak radnog odnosa iz stava 1. ovog člana, pribavljati podatke iz službene evidencije Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Prestanak radnog odnosa uz isplatu novčane naknade

Član 21.

Organizacioni oblik u kome postoji potreba racionalizacije broja zaposlenih na određenim poslovima u skladu sa preduzetim merama iz člana 7. stav 2. ovog zakona, dužan je da sprovede anketu među zaposlenima koji rade na poslovima za koje više ne postoji potreba ili na poslovima na kojima postoji potreba smanjenja broja izvršilaca, o njihovim namerama i spremnosti za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu novčane naknade.

Anketa se ne može sprovoditi među zaposlenima za čijim radom postoji potreba, odnosno koji rade na poslovima na kojima je neophodno u periodu sprovođenja racionalizacije obezbediti odgovarajući broj izvršilaca radi izvršavanja neophodnih funkcija organizacionih oblika.

Organizacioni oblik može da zaključi sporazum o prestanku radnog odnosa sa zaposlenima iz stava 1. ovog člana koji su se izjasnili da prihvataju prestanak radnog odnosa uz isplatu novčane naknade, ako za radom navedenog zaposlenog prestaje potreba i uz isplatu novčane naknade, i to:

1) u visini 1/3 prosečne plate, odnosno zarade zaposlenog isplaćene u poslednja tri meseca koja prethode mesecu prestanka radnog odnosa uvećane za 30%, za svaku godinu rada u radnom odnosu u javnom sektoru, s tim da ukupna visina novčane naknade ne može biti veća od 8.000 evra u dinarskoj protivvrednosti – za zaposlene kojima na dan prestanka radnog odnosa nedostaje više od dve godine do ispunjenja uslova za penziju u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju;

2) u visini šest prosečnih zarada u Republici Srbiji za mesec koji prethodi mesecu prestanka radnog odnosa, prema podatku organa nadležnog za poslove statistike – za zaposlene kojima na dan prestanka radnog odnosa nedostaje do dve godine do ispunjenja uslova za penziju u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju;

3) u visini četiri prosečne zarade u Republici Srbiji za mesec koji prethodi mesecu prestanka radnog odnosa, prema podatku organa nadležnog za poslove statistike – za zaposlene koji na dan prestanka radnog odnosa ispunjavaju uslove za prevremenu starosnu penziju u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Lice iz stava 3. tač. 1) i 2) ovog člana ne ostvaruje pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti u skladu sa propisima o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

Naknada iz stava 3. tačka 3) ovog člana isključuje pravo zaposlenog na ostvarivanje otpremnine za odlazak u penziju u skladu sa propisima kojima se uređuje njegov radno-pravni status.

Prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine

Član 22.

Organizacioni oblik za koji je u skladu sa ovim zakonom utvrđena potreba racionalizacije, dužan je da nakon donošenja novih akata o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i prestanka radnog odnosa zaposlenih sa kojima je zaključen sporazum, utvrdi broj zaposlenih za čijim radom prestaje potreba u skladu sa novom organizacijom rada, najmanje do broja utvrđenog odlukom o maksimalnom broju zaposlenih.

Organizacioni oblik koji ima obavezu donošenja programa za rešavanje viška zaposlenih u skladu sa zakonom, dužan je da za zaposlene iz stava 1. ovog člana za čijim radom prestaje potreba u skladu sa novom organizacijom rada, donese i sprovede program rešavanja viška zaposlenih u postupku i na način određen zakonom.

Zaposleni iz stava 1. ovog člana koji je utvrđen kao višak zaposlenih, odnosno koji je neraspoređen, ima pravo na isplatu otpremnine zbog prestanka potrebe za njegovim radom u visini koja se određuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje njegov radno-pravni status, a koja se obračunava za sve godine rada u radnom odnosu u javnom sektoru.

Zaposleni ne može da ostvari pravo na otpremninu za isti period za koji mu je već isplaćena otpremnina kod istog ili drugog poslodavca.

Otpremnina iz stava 3. ovog člana isplaćuje se u roku od 30 dana od dana prestanka radnog odnosa zaposlenog.

Organizacioni oblik je dužan da u Registar pored podatka o prestanku radnog odnosa zaposlenog prijavi i podatak o isplati otpremnine, odnosno novčane naknade iz člana 21. ovog zakona.

Zaposleni iz stava 1. ovog člana za čijim radom prestaje potreba, ima pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti u skladu sa propisima o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

Obezbeđivanje sredstava

Član 23.

Sredstva za isplatu novčane naknade, odnosno otpremnine u postupku racionalizacije, obezbeđuju se:

- 1) u budžetu Republike Srbije – za zaposlene u sistemu državnih organa i sistemu javnih službi, osim za zaposlene u zdravstvenim ustanovama i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje;
- 2) u budžetu autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave – za zaposlene u sistemu autonomne pokrajine, odnosno sistemu lokalne samouprave, osim za zaposlene u javnim preduzećima, odnosno privrednim društvima;
- 3) u finansijskom planu javnih preduzeća, odnosno privrednih društava – za zaposlene u javnim preduzećima, odnosno privrednim društvima na koje se primenjuje ovaj zakon;
- 4) u finansijskim planovima organizacija za obavezno socijalno osiguranje – za zaposlene u organizacijama za obavezno socijalno osiguranje i za zaposlene u zdravstvenim ustanovama.

Dostavljanje zahteva

Član 24.

Zahtev za odobravanje sredstava za isplatu novčane naknade, odnosno otpremnina ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave i lokalne samouprave dostavljaju:

- 1) ministarstva – za zaposlene u ministarstvima, kao i za zaposlene u javnim službama osnovanim u oblastima iz njihovog delokruga, osim za zaposlene u zdravstvenim ustanovama;
- 2) ministarstvo nadležno za poslove odbrane – za profesionalne pripadnike Vojske Srbije, državne službenike i nameštenike u Ministarstvu odbrane;
- 3) ministarstvo nadležno za poslove pravde – za zaposlene u sudovima, javnim tužilaštvima i državnom pravobranilaštvu, kao i organizacionim oblicima u njihovom sastavu;
- 4) Visoki savet sudstva – za zaposlene u Visokom savetu sudstva;
- 5) Državno veće tužilaca – za zaposlene u Državnom veću tužilaca;
- 6) drugi organizacioni oblik u sistemu državnih organa – za svoje zaposlene.

Član 25.

Zahtev za odobravanje sredstava za isplatu novčane naknade, odnosno otpremnina za zaposlene u zdravstvenim ustanovama podnosi se Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje.

Prilozi uz zahtev

Član 26.

Uz zahtev iz čl. 24. i 25. ovog zakona dostavlja se:

1) ranije važeći i novi akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta za organizacioni oblik koji isplaćuje novčanu naknadu, odnosno otpremninu zaposlenom;

2) program rešavanja viška zaposlenih za organizacione oblike koji, u skladu sa zakonom, imaju obavezu donošenja tog programa;

3) akt o prestanku radnog odnosa i iznos novčane naknade, odnosno otpremnine na koju zaposleni ima pravo;

4) izjava rukovodioca organizacionog oblika data pod materijalnom i krivičnom odgovornošću za tačnost dostavljenih podataka.

Isplata novčane naknade, odnosno otpremnina u jedinici lokalne samouprave

Član 27.

Izuzetno u 2015. godini, jedinica lokalne samouprave koja planira da izvrši racionalizaciju zaposlenih u većem obimu od planiranog u skladu sa članom 36. st. 1. i 2. Zakona o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 142/14) svoj plan racionalizacije sa zahtevom za isplatu novčane naknade, odnosno otpremnina dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave i lokalne samouprave.

U planu racionalizacije iz stava 1. ovog člana jedinica lokalne samouprave u obavezi je da posebno iskaže broj zaposlenih i ukupna planirana sredstva za novčane naknade, odnosno otpremnine u skladu sa članom 36. Zakona o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu, a posebno broj zaposlenih i ukupna planirana sredstva za novčane naknade, odnosno otpremnine zaposlenih preko planiranog broja u skladu sa zakonom.

Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave može rešenjem izvršiti prenos namenskog transfera za isplatu dela nedostajućih sredstava za isplatu novčanih naknada, odnosno otpremnina zaposlenih u visini razlike između planirane mase sredstava za plate koja nije isplaćena zaposlenima u 2015. godini i ukupnih sredstava za otpremnine u skladu sa zakonom.

Isplata sredstava za novčane naknade, odnosno otpremnine

Član 28.

Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave vrši isplatu sredstava za novčane naknade, odnosno otpremnine u 2015. godini na osnovu zahteva iz čl. 24. i 27. ovog zakona u okviru sredstava opredeljenih za otpremnine Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu, a za naredne budžetske godine u okviru sredstava opredeljenih za otpremnine Zakonom o budžetu Republike Srbije samo na osnovu zahteva iz člana 24. ovog zakona.

Republički fond za zdravstveno osiguranje vrši isplatu sredstava za novčane naknade, odnosno otpremnine na osnovu zahteva iz člana 25. ovog zakona u okviru sredstava opredeljenih za ove namene.

Ako zahtevi za isplate novčane naknade iz člana 21. ovog zakona prelaze visinu opredeljenih sredstava za ove namene, Vlada će utvrditi kriterijume i merila za odobravanje zahteva čije će se isplate obezbediti iz budžeta Republike Srbije i sredstava Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje.

V. JAVNOST, DOSTAVLJANJE PODATAKA, PRAĆENJE I NADZOR

Javnost podataka

Član 29.

Podaci o broju zaposlenih i angažovanih lica jesu javni, ukoliko posebnim propisom kojim se uređuje tajnost podataka nije drukčije uređeno.

Organi nadležni za donošenje odluke o maksimalnom broju zaposlenih dužni su da svoje odluke učine dostupnim javnosti objavljivanjem na svojoj veb prezentaciji.

Organizacioni oblici u javnom sektoru dužni su da podatke iz stava 1. ovog člana objavljuju na svojoj veb prezentaciji, kvartalno u toku godine.

Dostavljanje podataka

Član 30.

Organi nadležni za donošenje odluke o maksimalnom broju zaposlenih dužni su da svoje odluke dostave ministarstvu nadležnom za poslove finansija i ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave i lokalne samouprave u roku od 15 dana od dana donošenja odluke, radi praćenja primene i sprovođenja ovog zakona.

Organizacioni oblici za koje odluku o maksimalnom broju zaposlenih donosi Vlada, dužni su da ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave i lokalne samouprave dostavljaju, u skladu sa aktom Vlade, podatke potrebne za sprovođenje ovog zakona.

Nezavisni državni organi, organizacije i tela iz člana 5. tačka 2) ovog zakona dužni su da odboru Narodne skupštine nadležnom za administrativno–budžetska pitanja dostavljaju podatke potrebne za donošenje odluke o maksimalnom broju zaposlenih i druge podatke potrebne za sprovođenje ovog zakona, na način i u rokovima utvrđenim aktom tog odbora.

Prilikom dostavljanja podataka iz stava 2. ovog člana organizacioni oblici ne mogu da predlože veći broj zaposlenih od onog koji odgovara masi sredstava za zarade, odnosno plate određene propisima o budžetu.

Nadzor

Član 31.

Nadzor nad primenom ovog zakona, u delu koji se odnosi na finansijske efekte javnih rashoda po osnovu rada i plata, odnosno zarada u javnom sektoru, vrši budžetska inspekcija, a u delu koji se odnosi na organizaciju organizacionih oblika u sistemu državnih organa i sistemu lokalne samouprave, vrši ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave – preko upravne inspekcije, odnosno

ministarstvo nadležno za poslove rada – preko inspekcije rada u delu koji se odnosi na organizaciju organizacionih oblika u sistemu javnih službi.

VI. KAZNENE ODREDBE

Član 32.

Novčanom kaznom od 120.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj rukovodilac organizacionog oblika ako, suprotno odredbama ovog zakona, zaposli odnosno radno angažuje lice, odnosno ako izvrši isplatu zarade, odnosno plate u masi koja je viša od one do koje se dolazi sprovođenjem racionalizacije u obimu utvrđenom ovim zakonom.

VII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Rokovi za donošenje propisa i opštih akata

Član 33.

Akti iz čl. 4. i 6. ovog zakona za 2015. godinu doneće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, a za naredne kalendarske godine – u roku od 60 dana od dana donošenja propisa o budžetu.

Akti iz čl. 5, 18. i 30. ovog zakona doneće se u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Druge akte za izvršavanje ovog zakona nadležni organi dužni su da donesu u roku od 60 dana od dana donošenja akta iz stava 1. ovog člana.

Prestanak važenja ranijih zakona i drugih propisa

Član 34.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji („Službeni glasnik RS”, broj 104/09) i Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji („Službeni glasnik RS”, broj 104/09), a Odluka o maksimalnom broju zaposlenih u organima državne uprave, javnim agencijama i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje („Službeni glasnik RS”, br. 69/14, 33/15, 39/15 i 50/15) prestaje da važi danom stupanja na snagu akta iz člana 4. stav 1. ovog zakona za 2015. godinu.

Stupanje na snagu i primena

Član 35.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije” i primenjuje se do 31. decembra 2018. godine.

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u odredbi člana 99. tačka 7. Ustava Republike Srbije, kojom je propisano da Narodna skupština, pored ostalog, donosi zakone, a u vezi sa članom 97. stav 1. tačka 8) Ustava kojim je utvrđeno da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti radnih odnosa, zaštite na radu, zapošljavanja, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti; druge ekonomske i socijalne odnose od opšteg interesa.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Razlozi za donošenje Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru sadržani su u potrebi da se obezbedi temelj za održivi razvoj i povećanje zaposlenosti u određenom roku, sprovođenjem ambiciozne fiskalne konsolidacije i strukturnih reformi, sa fokusom na zaustavljanje rasta javnog duga i njegovo smanjivanje do 2017. godine.

Reforma javne uprave je jedna od osnovnih elemenata strukturnih reformi javnog sektora u cilju uspostavljanja dugoročne održivosti javnih finansija i stvaranja preduslova za održivi rast. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, usvojena početkom 2014. godine, kao i Akcioni plan za sprovođenje strategije reforme javne uprave, usvojen marta 2015. godine obuhvata reformskih procesa sa državne uprave proširuju na sistem javne uprave. Ključni razlog proističe iz potrebe da se obezbedi funkcionalno jedinstvo i minimalni standardi kvaliteta aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od subjekata (organa, organizacija, institucija) koji ih obavljaju, odnosno vrše. Proces reforme javne uprave u tom kontekstu obuhvata unapređenje sistema javne uprave u celini. Opšti cilj reforme je dalje unapređenje rada javne uprave u skladu sa principima tzv. Evropskog administrativnog prostora, odnosno obezbeđivanje visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima.

Reforma javnog sektora je bitan uslov za konsolidaciju javnih finansija i uspostavljanje zdravog privrednog ambijenta. Višak i nepovoljna struktura zaposlenih problemi su koji uzrokuju neefikasnost javne uprave i predstavljaju teret za čitavu privredu. Smanjenje broja zaposlenih u narednom trogodišnjem periodu bi trebalo da dovede do smanjenja rashoda za zarade zaposlenih sa sadašnjih 11,8% na nivo od 8% BDP godišnje. S obzirom da potrebe fiskalne konsolidacije prevazilaze uže okvire državne, pa i javne uprave, to je neophodno obuhvatiti i maksimalno mogući deo javnog sektora, izuzimajući javna preduzeća kojima je osnivač Republika Srbija.

U okviru Fiskalne strategije za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu, reforma javnog sektora je označena kao bitan uslov za konsolidaciju javnih finansija i uspostavljanje zdravog privrednog ambijenta. Smanjenje broja zaposlenih u periodu racionalizacije doneće uštede u budžetu Republike Srbije. Ovako definisan cilj u fokusu ima dominantno uštede u budžetu za zarade zaposlenih i računa da će kroz smanjenje broja zaposlenih u kontinuiranom procesu doći do ušteda u narednom periodu.

Zakonom o budžetu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 142/14) za 2015. godinu izvršeno je smanjenje troškova za zarade zaposlenih za 12,5% (smanjenje visine zarada u oktobru za 10% i dodatno smanjenje rashoda zarade za 2,5% linearno po svim budžetskim korisnicima), što navodi na zaključak da je prva faza racionalizacije već sprovedena i to linearno. Analize su pokazale da se u praksi jedan broj korisnika javnih sredstava prilagodio smanjenju budžeta i to smanjenjem

broja zaposlenih ili smanjenjem drugih troškova (prekovremeni rad, ukidanje različitih naknada, raskid ili neprodužavanje ugovora na određeno vreme). Kod drugog broja korisnika javnih sredstava, ministarstva ukazuju da ne mogu da obezbede dovoljno ušteta u sistemu kroz smanjenje broja zaposlenih ili ukidanje dodataka na zarade, jer nemaju dodatnih mogućnosti za smanjenje troškova zarada. Smatramo da su se stekli svi uslovi za sprovođenje strukturnih reformi javnog sektora i da se konkretno iskazuju tako što su Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru obuhvaćeni zaposleni u javnom sektoru koji je definisan propisima o budžetskom sistemu.

Dimenzioniranje javne uprave treba da obuhvati tri cilja: smanjenje troškova zaposlenih, povećanje kvaliteta javnih usluga i smanjenje troškova organizacije. S obzirom na dosadašnja negativna iskustva u procesu racionalizacije broja zaposlenih, kao i moguće negativne efekte, kao što su povećanje rizika siromaštva, povećanje socijalnih rizika, opredeljeno je da koncept smanjenja troškova zarada zaposlenih kao posledica smanjenja broja zaposlenih u javnoj upravi bude što je moguće manje posledica linearne racionalizacije, a što više posledica reorganizacije celog sistema javne uprave, gde će se višak zaposlenih utvrđivati na osnovu prethodnih analiza: funkcija, poslova, organizacije, broja i strukture zaposlenih, u periodu racionalizacije.

U tom kontekstu, proces optimizacije je potreban, ali ne i dovoljan uslov za unapređenje kvaliteta javne uprave i mora se kombinovati sa promenama u unapređenju službeničkog sistema na centralnom i lokalnom nivou vlasti, kao i sistematskim stručnim usavršavanjem zaposlenih i promeni modela napredovanja i nagrađivanja u skladu sa zaslugama.

III. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH I POJEDINAČNIH REŠENJA

Članom 1. Predloga zakona utvrđeno je: način određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, obim i rokovi smanjenja (racionalizacija) do dostizanja utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih; da se pod javnim sektorom podrazumeva sektor koji je definisan propisom o budžetskom sistemu, sa izuzetkom javnih preduzeća osnovanih od strane Republike Srbije, pravnih lica osnovanih od strane tih preduzeća, preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom osnovanih od strane Republike Srbije, odnosno koja posluju sa većinskim državnim kapitalom, javnih medijskih servisa, ustanova kulture regionalnog karaktera, organizacionih oblika u javnom sektoru koji su osnovani međunarodnim ugovorom ili u kojima se broj zaposlenih određuje u skladu sa tim ugovorom.

Opredeljenje je da se javna preduzeća na nivou Republike Srbije izuzimaju od primene ovog zakona iz tog razloga što preduzeća kojima je Republika Srbija osnivač ili većinski vlasnik imaju posebne programe racionalizacije, restrukturiranja, reorganizacije ili privatizacije.

Članom 2. je predloženo da se maksimalan broj zaposlenih utvrđuje po sistemima javnog sektora, i to: sistem državnih organa, sistem javnih službi, sistem autonomne pokrajine i sistem lokalne samouprave. Takođe je određeno šta čini svaki sistem pojedinačno.

Prema članu 3. Predloga zakona predviđeno je da se maksimalan broj zaposlenih u javnom sektoru određuje uz primenu načela: odgovornog fiskalnog upravljanja, racionalnosti, funkcionalnosti i efikasnosti.

Kod nadležnosti za utvrđivanje maksimalnog broja zaposlenih po sistemima (član 4. Predloga zakona) predlaže se da se aktom Vlade, za svaku kalendarsku godinu, utvrđuje maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme u sistemima: državnih organa, javnih službi, autonomne pokrajine i lokalne samouprave, na predlog Generalnog sekretarijata Vlade, uz pribavljeno mišljenje ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave i ministarstva nadležnog

za poslove finansija. Ovim aktom Vlade utvrđuje se i maksimalan broj zaposlenih za svaki organ, organizaciju, službu i drugi organizacioni oblik u javnom sektoru, osim za organizacione oblike u sistemu autonomne pokrajine i lokalne samouprave. Taksativno je navedeno na osnovu kojih podataka, odnosno obrazloženih predloga se predlaže akt Vlade kojim se utvrđuje maksimalan broj zaposlenih. Takođe, predviđa se određivanje maksimalnog broja zaposlenih u sudovima i javnim tužilaštvima, počev od 1. juna 2016. godine, kada počinju da se primenjuju zakoni koji regulišu oblast pravosuđa, vrši u skladu sa tim propisima.

U čl. 5. i 6. Predloga zakona određena je nadležnost za utvrđivanje maksimalnog broja zaposlenih u drugim državnim organima i za organizacione oblike u sistemima autonomne pokrajine i lokalne samouprave.

Predviđa se na koji način su organi nadležni za predlaganje maksimalnog broja zaposlenih dužni da zasnuju svoj predlog (član 7. stav 1), odnosno koje mere su oni ovlašćeni da predlože i sprovedu u periodu sprovođenja racionalizacije (član 7. stav 2).

Način određivanja maksimalnog broja zaposlenih u sistemu lokalne samouprave odrediće se, na osnovu člana 8. stav 1. Predloga zakona, uz primenu kriterijuma i merila taksativno nabrojanih u tač. 1)-7) tog člana. Kriterijumi i merila su utvrđeni na osnovu postojećeg stanja u jedinicama lokalne samouprave. Predloženi način grupisanja jedinica lokalne samouprave se zasniva na broju stanovnika kao osnovnom kriterijumu imajući u vidu to da obim i struktura poslova i usluga koje obavlja jedinica lokalne samouprave direktno zavise od broja stanovnika.

U izradi analiza neophodnih za pripremu Predloga zakona uzeti su u obzir zvanični podaci o broju zaposlenih koje vodi Ministarstvo finansija u Registru Uprave za trezor. Analizom strukture podataka iz navedenog registra obuhvaćeni su zaposleni u svim organizacionim oblicima na lokalnom nivou. Postojeće stanje broja zaposlenih u sistemu lokalne samouprave je pokazalo zatečeni nivo racionalnog broja zaposlenih u vidu 20% jedinica lokalne samouprave koje imaju najmanji broj zaposlenih. Ovaj zatečeni nivo broja zaposlenih 20% najracionalnijih jedinica lokalne samouprave predstavlja, u ovom trenutku, standard za maksimalan broj zaposlenih za ostale jedinice lokalne samouprave, za svaku grupu jedinica lokalne samouprave. Imajući u vidu navedeno, prethodno urađenim analizama je potvrđeno da predloženi način grupisanja jedinica lokalne samouprave ima za rezultat najmanji broj jedinica lokalne samouprave koje imaju višak zaposlenih u odnosu na 20% najracionalnijih jedinica lokalne samouprave u svojoj grupi.

Takođe su predložene „međugrupe” jedinica lokalne samouprave (od 45.000 do 55.000 i od 90.000 do 110.000 stanovnika) sa ciljem adekvatnijeg međusobnog ujednačavanja jedinica lokalne samouprave sa sličnim brojem stanovnika (stav 2). Predloženim rešenjem se uspostavlja uravnoteženiji prelaz između osnovnih grupa jedinica lokalne samouprave (50 000 i 100 000 stanovnika).

U članu 8. stav 4. se predviđa izuzetak kod određivanja maksimalnog broja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave sa minimalnim brojem zaposlenih – 50 zaposlenih, kao što je opština Crna Trava.

Obim racionalizacije zaposlenih na neodređeno vreme utvrđen je u članu 9. Predloga zakona.

Prema članu 10. Predloga zakona, ukupan broj zaposlenih na određeno vreme iz razloga navedenih u stavu 1. ovog člana, ne može biti veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno vreme kod organizacionog oblika, osim kada je u pitanju organizacioni oblik koji ima manje od 100 zaposlenih koji može da ima najviše do 10 zaposlenih ili angažovanih lica u smislu stava 1. ovog člana.

U stavu 3. su taksativno nabrojani izuzeci od primene ograničenja iz st. 1 i 2. tog člana.

Rokovi racionalizacije utvrđeni su u članu 11. Predloga zakona.

Članom 12. Predloga zakona predviđene su situacije u kojima može doći do povećanja zaposlenih do broja utvrđenog aktom o maksimalnom broju zaposlenih.

Izuzetno, tokom 2015. godine, povećanje broja zaposlenih na neodređeno vreme može se vršiti u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem.

Zaštita od nezakonitog povećanja broja zaposlenih i mere zaštite sredstava budžeta predloženi su u čl. 13. i 14. Predloga zakona. Predviđa se (u članu 13. stav 4) neophodna saradnja ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i Ministarstva finansija u svim fazama pripreme i izrade propisa u vezi sa budžetom Republike Srbije. Mere zaštite sredstava budžeta propisane su u članu 14. Predloga zakona.

U članu 15. Predloga zakona predlažu se posebne mere o racionalizaciji u sistemu lokalne samouprave i to tako što će se umanjiti maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme za koji je potrebno izvršiti smanjenje (maksimalno za 25%), kada su u pitanju jedinice lokalne samouprave iz četvrte grupe razvijenosti, kao i jedinice lokalne samouprave koje imaju manje od 15 000 stanovnika.

Osnovi za uvećanje broja zaposlenih na neodređeno vreme u jedinici lokalne samouprave predloženi su u članu 16. Predloga zakona. Pored kriterijuma koji se odnosi na broj stanovnika iz člana 8. Predloga zakona, predlaže se korišćenje i dopunskih kriterijuma koji se odnose na objektivne karakteristike jedinice lokalne samouprave, tj. onih kriterijuma na koje one nisu u mogućnosti da utiču svojim odlukama. Upotrebom kriterijuma: broj naseljenih mesta, površina teritorije jedinice lokalne samouprave, broj jezika nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, postiže se dalje ujednačavanje karakteristika jedinica lokalne samouprave na osnovu čega bi one bile bolje međusobno uporedive unutar grupe.

Na osnovu st. 2. i 3. tog člana, jedinice lokalne samouprave u kojima postoje turistički centri sa značajnim brojem gostiju pružaju usluge (komunalna infrastruktura, turističke usluge i dr) u značajno većem obimu nego što bi to bilo potrebno za njihove stanovnike, te, da bi se, ovakva realnost uvažila u pogledu maksimalnog broja zaposlenih u turistički značajnim jedinicama lokalne samouprave, predložen je dodatni korektiv koji povećava ukupan broj stanovnika za četvorostruki količnik ukupnog broja noćenja gostiju u prethodnoj godini i broja 365. Ovo povećanje elementa broja stanovnika se odnosi samo za one jedinice lokalne samouprave kod kojih je količnik broja noćenja u prethodnoj godini i broja 365 veći od 0,1% broja stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva.

Na osnovu stava 5. tog člana, u maksimalan broj zaposlenih ne uračunavaju se stručna lica koja se angažuju u ustanovama predškolskog obrazovanja i vaspitanja, koja počinju sa radom od donošenja ovog zakona do 1. juna 2016. godine.

U članu 17. predviđa se sprovođenje racionalizacije kroz saradnju i udruživanje. Naime, budući da zajednički organi, službe, ustanove ili preduzeća mogu da predstavljaju racionalan oblik obavljanja poslova dve ili više jedinica lokalne samouprave, postoji mogućnost da se pripadajući broj zaposlenih svake od jedinica lokalne samouprave koje obrazuju zajednički organizacioni oblik može utvrditi iz sporazuma o obrazovanju organizacionog oblika, u skladu sa učešćem svake jedinice lokalne samouprave.

U članu 18. predložene su odredbe o internom tržištu rada. Kako bi se proces racionalizacije sprovodio na najcelishodniji način neophodno je da se omogući i proces funkcionalne preraspodele zaposlenih između svih organizacionih oblika u sistemu lokalne samouprave. Uspostavljanjem internog tržišta rada omogućava se brže angažovanje zaposlenih u onim organizacionim oblicima i na onim radnim mestima na kojima su najpotrebniji, sprovođenjem internog konkursa za sistem lokalne samouprave. Na ovaj način se stvaraju uslovi za rešavanje problema neadekvatne kadrovske strukture po organizacionim oblicima u skladu sa aktuelnim potrebama posla.

Članom 19. predviđa se obaveza organizacionih oblika u javnim službama da u periodu sprovođenja racionalizacije svoje akte o unutrašnjem uređenju i

sistematizaciji radnih mesta dostavljaju na prethodnu saglasnost ministarstvima u čijem delokrugu se nalaze poslovi za čije obavljanje su obrazovane javne službe.

U čl. 20-22. predviđeni su uslovi za prestanak radnog odnosa zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju, uz isplatu novčane naknade ili otpremnine.

U članu 23. predloženi su izvori za obezbeđivanje sredstava za isplatu novčanih naknada i otpremnina.

U čl. 24-28. Propisan je postupak u vezi sa dostavljanjem zahteva za odobravanje sredstava za isplatu novčane naknade i otpremnine, odnosno isplatu tih sredstava.

U čl. 29. i 30. Predloga zakona, utvrđeno je da su podaci o broju zaposlenih javni, kao i da su organi nadležni za donošenje odluke o maksimalnom broju zaposlenih dužni da svoje odluke dostave ministarstvu nadležnom za finansije i ministarstvu nadležnom za državnu upravu, pri čemu predloženi broj zaposlenih mora da odgovara masi sredstava za zarade, odnosno plate određene propisima o budžetu. Takođe, nezavisni državni organi, organizacije i tela dužni su da nadležnom odboru Narodne skupštine dostavljaju podatke potrebne za donošenje odluke o maksimalnom broju zaposlenih i druge podatke potrebne za sprovođenje ovog zakona, na način i u rokovima utvrđenim aktom tog odbora.

Nadzor nad primenom ovog zakona, pored ministarstva nadležnog za poslove finansija, vrše i ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i ministarstvo nadležno za poslove rada u okviru svoje zakonom utvrđene nadležnosti (član 31. Predloga zakona).

Član 32. Predloga zakona sadrži kaznene odredbe, odnosno prekršajne kazne za rukovodioca organizacionog oblika ukoliko postupi suprotno odredbama ovog zakona.

U članu 33-35. Predloga zakona sadržani su rokovi za donošenje propisa i opštih akata u skladu sa tim zakonom, prestanak važenja ranijih zakona i drugih propisa i stupanje na snagu tog zakona.

IV. SREDSTVA ZA SPROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Sprovođenjem ovog zakona obezbediće se uštede u budžetu Republike Srbije.

V. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Donošenje ovog zakona po hitnom postupku predlaže se u skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS”, broj 20/12 – prečišćen tekst), budući da bi nedonošenje ovog zakona po hitnom postupku moglo da prouzrokuje štetne posledice po rad organa i organizacija. Donošenje ovog zakona po hitnom postupku neophodno je zbog efikasnog sprovođenja reforme javne uprave, odnosno osnovnih elemenata strukturnih reformi javnog sektora i uspostavljanja dugoročne održivosti javnih finansija i stvaranja preduslova za održivi rast.

Analiza efekata Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru

1) Koji su problemi koje zakon treba da reši?

Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru trebalo bi da se obezbedi temelj za održivi razvoj i povećanje zaposlenosti u određenom roku, sprovođenjem ambiciozne fiskalne konsolidacije i strukturnih reformi, sa fokusom na zaustavljanje rasta javnog duga i njegovo smanjivanje do 2017. godine.

Republika Srbija donela je 2009. godine važeći Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji („Službeni glasnik RS“, broj 104/09), kojim se određuje ukupan maksimalan broj zaposlenih u organima državne uprave, javnim agencijama i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje, kao i važeći Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji („Službeni glasnik RS“, broj 104/09) kojim se određuje ukupan maksimalan broj zaposlenih u organima jedinica lokalne samouprave (uključujući i organe gradskih opština), ustanovama koje se finansiraju iz budžeta (osim ustanova u oblasti obrazovanja, zdravstva i predškolskih ustanova), privrednim društvima i drugim oblicima organizovanja čiji je jedini osnivač jedinica lokalne samouprave (osim javnih preduzeća), a koji se finansiraju iz budžeta.

Članom 1. Predloga zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru predložen je način određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, kao i obim i rokovi smanjenja broja zaposlenih (racionalizacija) do dostizanja utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih. Takođe, predviđeno je da se odredbe ovog zakona ne primenjuju na javna preduzeća osnovana od strane Republike Srbije, pravna lica osnovana od strane tih preduzeća, javne medijske servise, organizacione oblike u javnom sektoru koji su osnovani međunarodnim ugovorom ili u kojima se broj zaposlenih određuje u skladu sa međunarodnim ugovorom.

Imajući u vidu važeći zakonski okvir, predloženi predlog zakonskog okvira obuhvata veći broj korisnika javnih sredstava što će doprineti merama fiskalne konsolidacije.

Predloženim Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru biće regulisane oblasti, odnosno sistemi koji su prema važećim zakonskim propisima regulisala dva zakona (Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji, Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji) i podzakonski akt (Odluka o maksimalnom broju zaposlenih u organima državne uprave, javnim agencijama i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje („Službeni glasnik RS“, broj 69/14).

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, usvojena početkom 2014. godine („Službeni glasnik RS“, br. 9/14 i 42/14-ispravka), kao i Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017. godine („Službeni glasnik RS“, broj 31/15), usvojen marta 2015. godine obuhvata reformskih procesa sa državne uprave proširuju na sistem javne uprave.

Strategijom reforme javne uprave definisano je da racionalizacija državne uprave predstavlja stalan proces u Republici Srbiji, ali da pojedine aktivnosti nisu u potpunosti sprovedene u skladu sa suštinom racionalizacije, koja podrazumeva ukidanje nepotrebnih poslova, pojednostavljenje procedura, smanjivanje broja zaposlenih za kojima ne postoji potreba i druge uštede troškova, a da se pri tome ne umanjuje delotvornost i efikasnost obavljanja upravnih poslova. Izvršeno je linearno smanjivanje broja službenika najpre u sudovima i javnim tužilaštvima, a potom i u svim organima državne uprave za određeni procenat, ali bez prethodne analize potrebe za vršenjem

određenih poslova i njihovog obima, postojanja preklapanja ili dupliranja poslova, analize načina obavljanja poslova i mogućnosti za njihovom modernizacijom. Na osnovu ovakvog pristupa zadržani su pojedini organi ili preveliki broj zaposlenih u pojedinim organima, dok je u pojedinim organima, bez opravdanog razloga, smanjivan broj zaposlenih, iako je njihov broj – prema novim nadležnostima ili obimu posla – trebalo povećati. Takođe, u pojedinim slučajevima rešenje nije bilo u mehaničkom smanjivanju ili povećanju broja zaposlenih nego u njihovoj preorijentaciji i sticanju novih znanja i veština. Posledice takve „racionalizacije“ često su bile u prijemu novih službenika, čak u većem broju u odnosu na obim prethodnog smanjenja. Konačno, sa tim je povezan i problem nedovoljne depolitizacije, što je vodilo zapošljavanju određenih partijskih kadrova, bez realnih potreba za tim brojem ili strukturom službenika.

Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017. godine operacionalizuje Strategiju i definiše mere, rezultate i aktivnosti za sprovođenje reforme javne uprave. U njegovoj pripremi u punoj meri su sagledana određena ograničenja, koja se ogledaju, pre svega, u potrebama fiskalne konsolidacije, ali i pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

Zakonom o budžetu za 2015. godinu izvršeno je smanjenje troškova za zarade zaposlenih za 12,5% (smanjenje visine zarada u oktobru za 10% i dodatno smanjenje rashoda zarade za 2,5% linearno po svim budžetskim korisnicima), što navodi na zaključak da je prva faza racionalizacije već sprovedena i to linearno. Reforma javnog sektora je bitan uslov za konsolidaciju javnih finansija i uspostavljanje zdravog privrednog ambijenta. Višak i nepovoljna struktura zaposlenih problemi su koji uzrokuju neefikasnost javne uprave i predstavljaju teret za čitavu privredu. Smanjenje broja zaposlenih u narednom trogodišnjem periodu bi trebalo da dovede do smanjenja rashoda za zarade zaposlenih sa sadašnjih 11,8% na nivo od 8% BDP godišnje. S obzirom da potrebe fiskalne konsolidacije prevazilaze uže okvire državne, pa i javne uprave, to je neophodno obuhvatiti i maksimalno mogući deo javnog sektora, izuzimajući javna preduzeća kojima je osnivač Republika Srbija.

S obzirom na dosadašnja negativna iskustva u procesu racionalizacije broja zaposlenih, kao i moguće negativne efekte, kao što su povećanje rizika siromaštva, povećanja socijalnih rizika, opredelilo se da koncept smanjenja troška zaposlenih kao posledica smanjenja broja zaposlenih u javnoj upravi bude što je moguće manje posledica linearne racionalizacije, a što više posledica reorganizacije celog javne uprave gde će se višak zaposlenih utvrđivati na osnovu predhodnih analiza funkcija, poslova, organizacije, broja i strukture zaposlenih u najmanje u naredne tri godine.

Reforma javnog sektora, koja se sprovodi kroz proces optimizacije nema izuzetaka bez obzira na specifičnosti korisnika javnih sredstava, a sprovodiće se uz poštovanje utvrđenih standarda u pojedinim oblastima rada i primenu načela odgovornog fiskalnog upravljanja, racionalnosti, funkcionalnosti i efikasnosti na kojima se zasniva Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

Imajući u vidu dosadašnja iskustva u procesu racionalizacije Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je sačinilo Program optimizacije, dokument koji sadrži opis principa, metodologije, kao i faza kroz koje će se sprovesti postupak optimizacije u naredne tri godine kojim bi se postigle ciljane uštede. Programom optimizacije su obuhvaćeni i rezultati predhodnih početnih analiza proisteklih iz Faze racionalizacije u kojima su učestvovala resorna ministarstva, ali i međunarodni i domaći eksperti u okviru programa podrške Svetske banke reformi javnog sektora u Srbiji i Evropske unije kroz projekat Stvaranje uslova za organizaciono i funkcionalno restrukturiranje u okviru sistema državne uprave Republike Srbije. Analize su sprovedene kako bi se ustanovili kriterijumi i preporuke koje treba da omogućе donošenje akata o utvrđivanju maksimalnog broja zaposlenih u funkciji primene Zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

Analize koje su rađene na bazi podataka koja su dostavljena od strane resornih ministarstava su pokazale da se u praksi jedan broj korisnika javnih

sredstava prilagodio smanjenju budžeta i to smanjenjem broja zaposlenih ili smanjenjem drugih troškova (prekovremenog sata, ukidanjem različitih naknada, raskidom ili ne produžavanjem ugovora na određeno vreme). Kod drugog broja korisnika javnih sredstava, ministarstva ukazuju da ne mogu da obezbede dovoljno ušteta u sistemu kroz smanjenje broja zaposlenih ili ukidanje dodataka na zarade jer nemaju dodatnih mogućnosti za smanjenje troškova zarada. Pritisak na ove sisteme da smanje broj zaposlenih do uklapanja u odobreni budžet za 2015. godinu u praksi može da prouzrokuje ozbiljne rizike po sistem ili nemogućnost iskorišćenja evropskih fondova. Ministarstva ukazuju da smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi u cilju fiskalne konsolidacije može da poveća određene rizike za obavljanje neophodnih redovnih funkcija, odnosno umanja kapacitet za evropske integracije. Zato se smanjenje broja zaposlenih ne sme sprovoditi po cenu kvaliteta i efikasnosti rada. Sa druge strane pojedina ministarstva i pored neophodne štednje i potrebe za reformom ne pokazuju spremnost da se prilagode ili nemaju kapacitet da prepoznaju potencijalne mogućnosti za smanjenje broja zaposlenih, odnosno smanjenje troškova zarada. Zato je neophodno da elementi pojedinačnih sektorskih analiza budu vrednovani kao korektivni faktori koji će opredeliti korekciju troškova za zarade zaposlenih u budžetu, vodeći računa da ukupni troškovi za zarade na nivou konsolidovanog troška ne pređu planirani iznos.

2) Koji su željeni ciljevi donošenja zakona?

Dimenzioniranje javne uprave trebalo bi da obuhvati tri cilja: smanjenje troškova zaposlenih, povećanje kvaliteta javnih usluga i smanjenje troškova organizacije.

Program optimizacije javnog sektora u naredne tri godine, kao jedna od osnovnih komponenti strukturnih reformi javnog sektora trebalo bi da pokaže na koji način, kojom dinamikom i merama se može sprovesti smanjenje broja zaposlenih, a da se ne naruši delotvornost i funkcionisanje sistema državne uprave i da se kroz funkcionalno i organizaciono restrukturiranje izvrši reorganizacija javnog sektora. Naime, Republika Srbija dobija komparativno nisku ocenu u oblastima koje su kritične za stvaranje kapitala, kao što su ambijent poslovanja, konkurentnosti, tržište rada, obrazovanje, zdravstvo i dr. dok sa druge strane troši značajna javna sredstva za plate u ovom sektoru i druge troškove.

Ključni razlog reforme javne uprave proističe iz potrebe da se obezbedi funkcionalno jedinstvo i minimalni standardi kvaliteta aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od subjekata (organa, organizacija, institucija) koji ih obavljaju, odnosno vrše. Proces reforme javne uprave u tom kontekstu obuhvata unapređenje sistema javne uprave u celini. Opšti cilj reforme je dalje unapređenje rada javne uprave u skladu sa principima tzv. Evropskog administrativnog prostora, odnosno obezbeđivanje visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima.

3) Da li su razmatrane mogućnosti za rešavanje problema bez donošenja akta?

Razmatrane su alternativne mogućnosti kroz izmene dva zakona i podzakonskog akta, odnosno Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji, Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji i Odluke o maksimalnom broju zaposlenih u organima državne uprave, javnim agencijama i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje. Ovakva izmena, međutim, nije moguća, jer se radi o suštinskim izmenama navedenih zakona i podzakonskog akta, te je zaključeno da je najefikasnije i najekonomičnije donošenje novog Zakona.

4) Zašto je donošenje akta najbolji način za rešavanje problema?

Neophodno je donošenje ovog zakona, zbog potpisanog aranžmana sa MMF-om koji predviđa smanjenje broja zaposlenih za po 5% godišnje u narednom trogodišnjem periodu bi trebalo da donese uštede od oko 0,3% BDP godišnje.

5) Na koga i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu?

Rešenja iz Zakona će uticati na subjekte i zaposlene u javnom sektoru. Odredbe ovog zakona ne primenjuju na javna preduzeća osnovana od strane Republike Srbije, pravna lica osnovana od strane tih preduzeća, javne medijske servise, organizacione oblike u javnom sektoru koji su osnovani međunarodnim ugovorom ili u kojima se broj zaposlenih određuje u skladu sa međunarodnim ugovorom.

6) Kakve troškove će primena zakona izazvati građanima i privredi, a naročito malim i srednjim preduzećima?

Primena ovog zakona će imati direktan uticaj na zaposlene u javnom sektoru, osim zaposlenih u javnim preduzećima, javnim medijskim servisima, organizacionim oblicima u javnom sektoru koji su osnovani međunarodnim ugovorom ili u kojima se broj zaposlenih određuje u skladu sa međunarodnim ugovorom. Primena zakona neće izazvati direktne troškove građanima i privredi, a posebno malim i srednjim preduzećima.

7) Da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti?

Sprovedenjem ovog zakona obezbediće se uštede u budžetu Republike Srbije.

8) Da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata i tržišna konkurencija?

Zakon nema uticaja na stvaranje novih privrednih subjekata i na tržišnu konkurenciju.

9) Da li su sve zainteresovane strane imale prilike da se izjasne o zakonu?

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave obrazovalo je Posebnu radnu grupu za pripremu teksta Predloga zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru u čijem sastavu su bili predstavnici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva spoljnih poslova, Ministarstva finansija, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva pravde, Upravnog inspektorata, Narodne skupštine, Upravnog suda, Žalbene komisije Vlade, Službe za upravljanje kadrovima, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Republički sekretarijat za javne politike, Fiskalnog saveta i Stalne konferencije gradova i opština za zastupanje interesa lokalnih vlasti, na koju su svi članovi radne grupe imali priliku da se izjasne o Zakonu.

10) Koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se postiglo ono što se zakonom predviđa?

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave će, u saradnji sa svim relevantnim subjektima, kao i do sada preduzimati sve potrebne mere u sprovođenju Zakona i uspostavljanju sistema strukturnih reformi javnog sektora u cilju uspostavljanja dugoročne održivosti javnih finansija i stvaranja preduslova za održiv rast.

Ključne aktivnosti procesa racionalizacije su: definisanje polaznih osnova, definisanje pravila za utvrđivanje nadležnosti za početne analize i prikupljanje podataka i predloga plana racionalizacije.

Nadležni organi koji su ovlašćeni za predlaganje maksimalnog broja zaposlenih na osnovu sprovođenja procesa optimizacije, dužni su da predlože i sprovedu mere koje naročito podrazumevaju:

- ukidanje ili objedinjavanje pojedinih poslova koji nisu obuhvaćeni neophodnim funkcijama organizacionih oblika koji obavljaju poslove iz delokruga organa;
- smanjivanje veličine i promena strukture organizacionih jedinica u cilju uspostavljanja efikasnije upravljačke strukture i smanjenja troškova;
- planiranje modernizacije poslova i procedura kroz uvođenje informaciono-komunikacionih tehnologija u određene administrativne poslove;
- obavezno uspostavljanje odnosa između stručnog i administrativno-tehničkog i pomoćnog osoblja u skladu sa propisanim merilima, kao i preispitivanje tih merila u cilju usklađivanja sa međunarodnim standardima u određenoj oblasti;
- objedinjavanjem zajedničkih administrativno-tehničkih i logističkih poslova za više organizacionih oblika (zajedničko tehničko održavanje, centralizacija javnih nabavki, zajednički finansijski i administrativni poslovi i dr);
- ukidanje organizacionih oblika kojima se ne ostvaruju funkcije javnih politika;
- spajanje organizacionih oblika, odnosno pripajanje jednog organizacionog oblika drugom, u cilju izbegavanja preklapanja funkcija i smanjenja troškova;
- prelazak na projektno finansiranje delatnosti organizacionih oblika i zaposlenih u njima.

Ukoliko utvrde da za neku od identifikovanih mera postoje ograničenja u zakonskim propisima, nadležno ministarstvo odnosno organ, može da dâ predlog izmene zakonskih rešenja kojim bi se omogućila efikasnija racionalizacija.

Regulatorne mere i aktivnosti za sprovođenje zakonskih rešenja:

Po usvajanju Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru doći će do donošenja podzakonskih akata, kojim će se razraditi odnos uređen Zakonom:

Institucionalne mere i aktivnosti za sprovođenje zakonskih rešenja:

Nadzor nad primenom ovog zakona, u delu koji se odnosi na finansijske efekte javnih rashoda po osnovu rada i plata, odnosno zarada u javnom sektoru, vrši ministarstvo nadležno za poslove finansija, a u delu koji se odnosi na organizaciju organizacionih oblika u sistemu državnih organa i lokalne samouprave, vrši

ministarstvo nadležno za poslove državne uprave – preko upravne inspekcije, odnosno ministarstvo nadležno za poslove rada – preko inspekcije rada u delu koji se odnosi na organizaciju organizacionih oblika u sistemu javnih službi.

Neregulatorne mere i aktivnosti za sprovođenje zakonskih rešenja:

Kako bi se u naredne tri godine dimenzirao javni sektor u skladu sa mogućnostima i potrebama, planirano je sprovođenje procesa optimizacije javne uprave u periodu od 2015 do kraja 2017. godine, koji će se sprovesti u dve faze:

1. Prva faza predstavlja racionalizaciju koja podrazumeva smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru kroz prirodan odliv zaposlenih i smanjenje najočiglednijih viškova zaposlenih, koji će ostvariti planirane uštede u budžetu za 2015. godinu;

2. Druga faza predstavlja reorganizaciju na osnovu sveobuhvatne strukturne i funkcionalne analize, sa ciljem podizanja svrsishodnosti i delotvornosti javne uprave, unapređenje znanja i veština, kao i promena strukture zaposlenih u javnoj upravi i podizanje kvaliteta usluga koje pruža država.

Analize su svakako tek prvi korak, koji će biti praćen predlogom preporuka, praktičnih rešenja, i reformskih mera za svaki sektor/podsistem. Očekuje se da će takav pristup doprineti kako procesu optimizacije, tako i sistemskim unapređenjima efikasnosti, efektivnosti i opštem učinku javne uprave.

IZJAVA O USKLAĐENOSTI PROPISA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE

1. Ovlašćen predlagač propisa: Vlada

Obrađivač: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

2. Naziv propisa

Predlog zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru

Draft Law on the Manner of Determining of the Maximum Number of Employees in the Public Administration

3. Usklađenost propisa sa odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum), odnosno sa odredbama Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Prelazni sporazum)

a) Odredba Sporazuma i Prelaznog sporazuma koja se odnose na normativnu saržinu propisa

b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma i Prelaznog sporazuma

v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma

g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma

d) Veza sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije

Predlog zakona nije predmet usklađivanja sa odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum), niti je predviđen Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.

4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije

a) Navođenje primarnih izvora prava EU i usklađenost sa njima

b) Navođenje sekundarnih izvora prava EU i usklađenost sa njima

v) Navođenje ostalih izvora prava EU i usklađenost sa njima

g) Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost

d) Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije

Predlog zakona nije predmet usklađivanja sa propisima Evropske unije

5. Ukoliko ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost treba konstatovati tu činjenicu. U ovom slučaju nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa.

Ne postoje odgovarajući propisi sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost.

6. Da li su prethodno navedeni izvori prava EU prevedeni na srpski jezik?

-

7. Da li je propis preveden na neki službeni jezik EU?

Ne

8. Učešće konsultanata u izradi propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti

Budući da nema sekundarnih izvora prava u materiji koju uređuje ovaj predlog zakona, prilikom izrade propisa nije bilo potrebe za učešćem konsultanata.