



**SRBIJA:
PROGRAM MODERNIZACIJE I OPTIMIZACIJE
DRŽAVNE UPRAVE**

Program za rezultate

**Procena sistema upravljanja životnom sredinom
i socijalnim pitanjima**

ZAVRŠNI IZVEŠTAJ

Dokument Svetske banke

2. mart 2016.

1. REZIME

1.1. Kontekst i ciljevi

1. Ova Procena sistema upravljanja životnom sredinom i socijalnim pitanjima (*Environmental and Social System Assessment, ESSA*) pripremljena je za Program modernizacije i optimizacije državne uprave koji će Svetska banka finansirati u okviru Programa za rezultate (PzR) u Republici Srbiji. Svetska banka će pružiti podršku za sprovođenje Strategije reforme državne uprave (RDU) Republike Srbije posredstvom PzR, pri čemu će se pomoć obezbediti za sprovođenje dve od ukupno pet oblasti Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme državne uprave, odnosno upravljanje ljudskim resursima i javne finansije, i to posredstvom:

- unapređenja upravljanja ljudskim resursima,
- unapređenja upravljanja javnim nabavkama, i
- unapređenja upravljanja finansijama.

2. Ovom Procenom se ispituju sistemi upravljanja životnom sredinom i socijalnim pitanjima koji se odnose na Program u cilju procene njihove usklađenosti sa [Politikom Svetske banke Finansiranje Programa za rezultate](#). Njen cilj je da se obezbedi adekvatno upravljanje rizicima Programa u pogledu životne sredine i socijalnih pitanja, kao i usklađenost Programa sa osnovnim načelima održivog razvoja. U stavu 8 [Politike Svetske banke Finansiranje Programa za rezultate](#) opisana su osnovna načela upravljanja životnom sredinom i socijalnim pitanjima koja moraju biti ispunjena u okviru Procene sistema. Ta osnovna načela su:

Sistemi za upravljanje životnom sredinom

- Promovisanje održivosti u pogledu životne sredine i socijalnih pitanja samim načinom na koji je program osmišljen; izbegavanje, svođenje na najmanju meru odnosno sprečavanje nastanka negativnih posledica; i promovisanje donošenja odluka zasnovanih na adekvatnim informacijama u pogledu uticaja programa na životnu sredinu i socijalna pitanja.
- Izbegavanje, svođenje na najmanju meru odnosno sprečavanje nastanka negativnih posledica programa po prirodna staništa, fizičku imovinu i kulturnu baštinu.
- Zaštita javne bezbednosti i bezbednosti radnika od mogućih rizika (i) izgradnje i/ili eksploatacije postrojenja ili drugog poslovanja u okviru programa; (ii) izloženosti toksičnim hemikalijama, opasnom otpadu ili drugim opasnim sredstvima u okviru programa; (iii) rekonstrukcije ili rehabilitacije infrastrukture u oblastima podložnim prirodnim nepogodama.

Sistemi za upravljanje socijalnim pitanjima

- Upravljanje usvajanjem zemljišta i gubitkom pristupa prirodnim resursima tako da se izbegne ili na najmanju meru svede preseljenje ljudi, kao i da se ljudima na koje se ostvari uticaj pomogne da unaprede način na koji ostvaruju sredstva za život i životne standarde, ili da u najmanju ruku dostignu njihov pređašnji nivo.

- Obraćanje dužne pažnju na kulturnu adekvatnost i jednakost pristupa pozitivnim efektima projekta, uz poseban osvrt na prava i interese starosedelačkih naroda i potrebe ili probleme osetljivih grupa.
- Izbegavanje pogoršanja socijalnih konflikata, i to naročito u fragilnim državama i oblastima koje se suočavaju sa posledicama sukoba ili su predmet teritorijalnih sporova.

3. Ovom Procenom se utvrđuje usaglašenost sistema programa sa osnovnim načelima na dva primarna nivoa: (i) sistemskom – koji čine zakoni, propisi, procedure, itd. („propisanim sistemom“) i (ii) institucionalnim kapacitetom tela odgovornih za sprovođenje programa da delotvorno sprovedu sistem („sistemom primenjenim u praksi“). Procena identifikuje i analizira razlike između nacionalnih sistema i osnovnih načela koja važe za program, i to na dva napred navedena nivoa.

1.2. Pristup Procene

4. U toku izrade Procene i pripreme mera za unapređenje sistema za upravljanje životnom sredinom i socijalnim pitanjima korišćeni su različiti podaci i informacije, kao i rezultati konsultacija, uključujući i:

- **Pregled i analizu dokumenata:** Pregled i analiza dokumenata su se prvenstveno odnosili na zakone i važeće propise o radu, relevantne izveštaje vezane za pitanja radnih odnosa (npr. Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, podaci Republičkog zavoda za statistiku) i posebne izveštaje drugih projekata Svetske banke vezane za pitanja zapošljavanja.
- **Inicijalne konsultativne sastanke:** U cilju boljeg razumevanja procedura, standarda i pristupa ovog projekta održani su sastanci sa tehničkim osobljem ministarstava i drugih državnih organa, uključujući Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Nacionalnu službu za zapošljavanje, Socijalno-ekonomski savet, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, itd.
- **Formalne konsultacije:** Konsultacije sa zainteresovanim akterima o nacrtu Procene obavljene su u vidu niza ciljanih sastanaka održanih u prostorijama Svetske banke i ministarstava u Beogradu i to između 5. i 17. novembra 2015. godine. Na ovim sastancima se vodila diskusija o ključnim pitanjima utvrđenim u Proceni, i to prvenstveno o Akcionom planu za utvrđivanje zaposlenih za čijim je angažovanjem prestala potreba predloženom u Proceni i predlozima zainteresovanih aktera za unapređenje operacionalizacije predloženih mera.
- Nacrt Procene objavljen je na engleskom i srpskom jeziku 24. oktobra 2015. na internet stranici Svetske banke¹ a 26. oktobra 2015. u Srbiji.²

¹ Verzija na engleskom jeziku: <http://documents.worldbank.org/curated/en/25196274>

Verzija na srpskom jeziku: <http://documents.worldbank.org/curated/en/25196273>

² Verzija na engleskom jeziku: <http://www.worldbank.org/en/country/serbia/brief/comments-essa-serbia-modernization-optimization-of-public-administration>

Verzija na srpskom jeziku: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/10/607461445882683607/serbia-pfr-essa-web-srb.pdf>

1.3. Institucije, uloge, odgovornosti i koordinacija

5. U cilju adekvatnog sprovođenja Programa, biće uspostavljen institucionalni okvir za saradnju koji će obuhvatati sledeće strukture:

- Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS), kao telo odgovorno za sprovođenje Programa;
- Ministarstvo finansija, kao telo za reviziju u postupku utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru;
- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Nacionalnu službu za zapošljavanje, kao tela odgovornog za isplaćivanje naknada za slučaj nezaposlenosti i sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja za radnike za čijim je angažovanjem prestala potreba.

6. MDULS će biti telo odgovorno za sprovođenje Programa. U skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme državne uprave, MDULS će takođe biti odgovorno za koordinaciju praćenja i izveštavanja okvira rezultata Programa, uključujući pokazatelje vezane za isplatu sredstava (*Disbursement-Linked Indicators, DLI*) i Akcioni plan Programa. MDULS će biti odgovorno za prenos sredstava za otpremnine i novčane nadoknade drugim ministarstvima i telima iz javnog sektora koji utvrde postojanje potrebe za ciljanim smanjenjem broja zaposlenih u skladu sa Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Ovo ministarstvo će biti zaduženo i za izradu finansijskih izveštaja Programa i praćenje i evaluaciju uz korišćenje, prema potrebi, finansijskih izveštaja drugih ministarstava i državnih organa uključenih u Program.

1.4. Rizici Programa vezani za životnu sredinu i socijalna pitanja

a. Glavni rizici vezani za socijalna pitanja

7. Program neće obuhvatati značajnije građevinske radove, te se u okviru njegovog sprovođenja ne očekuju usvajanje zemljišta niti preseljenje stanovništva. Srbija se ne smatra fragilnom državom niti oblašću koja se suočava sa posledicama sukoba. Samim tim, to socijalno pitanje ne odnosi se na ovaj program.

8. Uopšteno govoreći, najznačajniji socijalni efekti koji će se verovatno javiti u kontekstu unapređenja efikasnosti državne uprave vezani su za moguće smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, koji bi mogli biti povezani sa komponentom Programa koja se odnosi na unapređenje upravljanja ljudskim resursima. Ciljano smanjenje broja zaposlenih, i to posredstvom penzionisanja, sporazumnog prestanka radnog odnosa i prestanka potrebe za radom zaposlenih u javnom sektoru, mora biti u skladu sa važećim Zakonom o radu, Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, Zakonom o državnim službenicima i posebnim kolektivnim ugovorima za odgovarajuće sektore (odnosno državne organe, zdravstvo, prosvetu, itd).

9. Pravo na rad je osnovno pravo propisano i zajemčeno članom 60 Ustava Republike Srbije: „Jemči se pravo na rad, u skladu sa zakonom. Svako ima pravo na slobodan izbor rada. Svima su, pod jednakim uslovima, dostupna sva radna mesta. Svako ima pravo na poštovanje

dostojanstva svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa. Niko se tih prava ne može odreći. Ženama, omladini i invalidima omogućuju se posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada, u skladu sa zakonom.“ (Član 60 Ustava Republike Srbije)

10. Negativni socijalni uticaji mogućeg smanjenja broja zaposlenih u okviru Programa biće vremenski ograničeni na period između 2016. i 2018. godine, i to usled ograničenog važenja Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru (do kraja kalendarske 2018. godine) i Aranžmana iz predostrožnosti sa MMF-om vezanim za mere fiskalne konsolidacije. Verovatno je da će značajan deo smanjenja broja zaposlenih biti sproveden prirodnim odlivom (penzionisanjem) i merama zamrzavanja novog zapošljavanja. Pored toga, država će sprovesti i ciljane mere prestanka radnog odnosa.

11. Važeći propisi o radu i kolektivni ugovori sadrže odredbe o rešavanju viška zaposlenih usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena kojima se radnicima daje pravo na otpremninu. Zakonskim okvirom se zaštita pruža trudnicama, ženama za vreme porodijskog odsustva, majkama dece mlađe od dve godine, osobama sa invaliditetom i osobama privremeno sprečenim za rad (usled nesposobnosti za rad ili bolesti). Zaposleni za čijim radom je prestala potreba imaju pravo na otpremninu, naknadu za slučaj nezaposlenosti (u slučajevima predviđenim zakonom) i zdravstveno osiguranje. Poslodavac je prema Zakonu o radu obavezan da donese program rešavanja viška zaposlenih, kao i da pre njegovog donošenja pribavi mišljenje reprezentativnog sindikata.

12. Iako se na osnovu predviđenih aktivnosti ne pretpostavlja da će Program ostvariti negativan uticaj na konkretne osetljive grupe, treba napomenuti da žene čine većinu zaposlenih u brojnim sektorima državne uprave i javnim službama. Ovo je naročito slučaj u zdravstvu i prosveti. Moguće smanjenje broja zaposlenih stoga može u većoj meri da utiče na žene.

13. Nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom su takođe zaposlene u javnom sektoru. Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru pruža se naročita pažnja osobama sa invaliditetom i osoba koje govore jezike nacionalnih manjina.

b. Glavni rizici po životnu sredinu

14. Ne očekuje se da će Program ostvariti uticaj na životnu sredinu. Postoji mala verovatnoća da će promene organizacione i funkcionalne strukture državnih organa i moguća modernizacija informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima zahtevati manje građevinske zahvate u objektima u koje su smeštene državne službe, poput gletovanja i krečenja zidova, pomeranja nameštaja, uklanjanja pregrada, nabavke osnovne informatičke opreme, itd. Ne očekuje se da će ove aktivnosti izazvati značajnije ili merljive negativne efekte sa stanovišta životne sredine ili bezbednosti i zaštite na radu. Za sprovođenje Programa nije neophodna izrada sveobuhvatne procene sistema za upravljanje životnom sredinom.

1.5. Procena socijalnih sistema

15. U Srbiji je na snazi relativno dobro razvijen okvir propisa i politika o radnim odnosima i rešavanju viška zaposlenih, dok je institucionalni sistem za rešavanje ovih pitanja uopšteno govoreći adekvatan. Nacionalni pravni okvir je u najvećoj meri usklađen sa međunarodnim standardima. Srbija je ratifikovala Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca. Uopšteno govoreći, pravni okvir je usklađen sa načelima Standarda za postupanje Međunarodne finansijske korporacije broj 2 o radu i uslovima na radu (stavovi 18 i 19 o višku zaposlenih). Utvrđene nesaglasnosti vezane su za konsultacije sa zaposlenima i praćenje i evaluaciju postupka rešavanja viška zaposlenih.

16. Postojeći propisi o radu pružaju adekvatnu zaštitu radnika u slučajevima da za njihovim radom prestane potreba usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena, kao i u slučajevima smanjenja obima posla. Pravni okvir kojim se uređuju radni odnosi omogućava alternative prestanku radnog odnosa, uključujući zamrzavanje zapošljavanja, izmeštanje dela aktivnosti van institucije (tzv. „outsorsing“, na primer u zdravstvu), interni premeštaj zaposlenih i preraspodelu radnog vremena, kao i smanjenje plata. Neke od ovih mera – prirodni odliv kroz penzionisanje, zamrzavanje zapošljavanja i smanjenje plata – već su sprovedene u javnom sektoru tokom 2014. i 2015. godine u okviru paketa mera namenjenih smanjenju javnih rashoda i povećanju fiskalne održivosti.

17. U skladu sa Zakonom o radu, poslodavac je dužan da donese program rešavanja viška zaposlenih. Reprezentativni sindikat i Nacionalna služba za zapošljavanje dužni su da daju mišljenje o predloženom programu. Pravnim aktima i posebnim kolektivnim ugovorima koji važe za zaposlene u javnom sektoru propisuju se kriterijumi za utvrđivanje viška zaposlenih i načela koja se primenjuju u slučaju da do utvrđivanja viška dolazi usled izmena programa, organizacije ili strukture posla. Kriterijumi za utvrđivanje viška zasnivaju se na načelu zabrane diskriminacije, što je u skladu sa dobrom međunarodnom praksom. Ovim odredbama se zaposleni naročito štite od prestanka radnog odnosa po osnovu članstva u sindikatu, trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva u slučaju privremene sprečenosti za rad, nege deteta i posebne nege deteta, invaliditeta, nacionalnog i socijalnog porekla i drugih ličnih osobina. Kolektivnim ugovorom se štite majke dece mlađe od dve godine i samohrani roditelji maloletne dece.

18. Zakonima i kolektivnim ugovorima se propisuju isplata otpremnine višku zaposlenih i formule za obračun te otpremnine. Otpremnina se obračunava u visini od jedne trećine prosečne mesečne zarade pre utvrđivanja viška za svaku navršenu godinu rada u radnom odnosu kod poslodavca. Zaposleni koji su proglašeni viškom imaju pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti i zdravstveno i penziono osiguranje. Iako su ove odredbe zakona u skladu sa dobrom praksom, iskustva sa masovnim otpuštanjem zaposlenih u prošlosti, usled privatizacije velikih državnih preduzeća, ukazuju na to da postoje razlozi za opreznost. Naknade za slučaj nezaposlenosti se isplaćuju tokom ograničenog vremenskog perioda. U okruženju sa visokom stopom nezaposlenosti i nedostatkom slobodnih radnih mesta, nije realno očekivati da će većina ljudi kojima prestane radni odnos lako naći nove poslove.

19. U skladu sa Zakonom o radu i važećim kolektivnim ugovorima, obavezno je pribavljanje mišljenja sindikata o programu za rešavanje viška zaposlenih. Međutim, čini

se da u praksi postoje slučajevi u kojima se konsultacije sa sindikatima odvijaju u ograničenom obimu, odnosno gde se ne sprovode sistematski. Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, koji služi kao sredstvo za racionalizaciju broja zaposlenih u javnom sektoru, usvojen je po hitnom postupku te se tako o njemu nije vodila javna rasprava. Sindikati i Socijalno-ekonomski savet su u javnom saopštenju izneli svoje nezadovoljstvo odsustvom javne rasprave i nemogućnošću da iznesu svoje stavove.

20. Treba napomenuti da važeći propisi ne sadrže konkretne obaveze u pogledu praćenja i evaluacije programa rešavanja viška zaposlenih i položaja radnika kojima je prestao radni odnos. Ne postoji obaveza poslodavaca da prate položaj ovih radnika ili ishod pružene pomoći. Po prestanku radnog odnosa, Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) prati položaj radnika kojima je radni odnos prestao po osnovu utvrđenog viška, i to samo onih koji se opredele za prijavljivanje na evidenciju NSZ.

21. Uopšteno govoreći, pravni okvir za zaštitu zaposlenih kojima prestane radni odnos u najvećoj meri je uspostavljen, ali treba obezbediti njegovu doslednu primenu širom zemlje, i to naročito kada je reč o konsultacijama sa zaposlenima (odnosno sindikatima), transparentnosti kriterijuma za utvrđivanje viška zaposlenih i naknadnom praćenju i evaluaciji položaja radnika kojima je prestao radni odnos.

1.6. Akcioni plan za sisteme upravljanja životnom sredinom i socijalnim pitanjima

Akcioni plan za sistem upravljanja socijalnim pitanjima u pogledu rešavanja viška zaposlenih

22. Iako se očekuje da će ukupan ekonomski uticaj Programa biti pozitivan, moglo bi doći i do negativnih socijalnih uticaja vezanih za smanjenje broja zaposlenih u državnom sektoru, što predstavlja reputacioni i tehnički rizik za Program, Vladu i Svetsku banku. Program predstavlja priliku za jačanje procedura za identifikovanje i svodenje na najmanju meru negativnih efekata smanjenja broja zaposlenih u skladu sa međunarodno priznatom praksom.

23. Sa tehničke strane, kako bi se premostio jaz između postojećeg sistema za upravljanje socijalnim pitanjima i dobrom međunarodnom praksom,³ koji je identifikovan ovom Procenom sistema upravljanja socijalnim pitanjima, Programom će se pružiti podrška za konkretne mere za unapređenje učinka sistema za upravljanje socijalnim pitanjima koje se odnose na smanjenje broja zaposlenih. Ove mere će biti sprovedene posredstvom sledećih akcija:

1) Osigurati da MDULS imenuje zaposlene zadužene za koordinaciju i praćenje procesa racionalizacije i njegovih efekata na broj radnika. Najkasnije do početka Programa, MDULS će zadužiti dvoje zaposlenih sa odgovarajućom stručnošću i iskustvom (odnosno poznavanjem pitanja ljudskih resursa i radnopravnih procedura) za koordinaciju postupka racionalizacije sa drugim subjektima iz javnog sektora i izradu periodičnih izveštaja o statusu akcija navedenih u ovom Akcionom planu Programa, uključujući i smanjenje broja zaposlenih po sektorima.

³ [Konvencija MOR br. 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca](#)
[Standard postupanja 2 Međunarodne finansijske korporacije – Radni odnosi i uslovi rada](#)
[Dokument Međunarodne finansijske korporacije o dobroj praksi u pogledu upravljanja smanjenjem broja zaposlenih](#)

2) Unapređenje komunikacije i konsultacija sa radnicima i sindikatima. Svaki poslodavac u javnom sektoru dokumentovaće sprovedene konsultacije sa sindikatima u vezi sa utvrđivanjem viška zaposlenih i programom rešavanja viška zaposlenih. Svaki subjekt iz javnog sektora koji Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Ministarstvu zdravlja dostavi zahtev za isplatu otpremnina i novčanih nadoknada treba da priloži zapisnik sa konsultacija ili pisane komentare sindikata o programu za rešavanje viška zaposlenih. Ako Svetska banka to zatraži, uzorak ovih izveštaja dostavlja se i Svetskoj banci na uvid.

3) Kriterijumi za utvrđivanje viška zaposlenih. Kriterijumi za odabir zaposlenih za čijim angažovanjem je prestala potreba biće zasnovani na načelima transparentnosti i nediskriminacije, dosledno primenjeni, i podrazumevaće žalbeni postupak. Najkasnije do početka Programa, MDULS će izraditi smernice o potrebi unošenja jasnih kriterijuma u rešenja o prestanku radnog odnosa i planove rešavanja viška zaposlenih. Ovi kriterijumi će biti usklađeni sa odredbama važećih nacionalnih propisa o radu i kolektivnih ugovora, politikama o socijalnom uključivanju Roma i smernicama drugih relevantnih ministarstava. Kriterijumi će potvrditi zaštitu sledećih kategorijama zaposlenih: trudnica, ženama na porodijskom odsustvu, samohranim majkama, majkama dece mlađe od dve godine, zaposlenima na odsustvu u slučaju privremene sprečenosti za rad i osobama sa invaliditetom. Svaki poslodavac koji namerava da smanji broj zaposlenih imaće obavezu da kriterijume za utvrđivanje viška učini javno dostupnim. Kriterijumi za utvrđivanje viška i njihovo obrazloženje biće sastavni deo svakog plana za rešavanje viška zaposlenih i rešenja o prestanku radnog odnosa.

4) Programi rešavanja viška zaposlenih. U skladu sa propisima o radu, poslodavci u javnom sektoru dužni su da donesu programe rešavanja viška zaposlenih kojima će se dokumentovati ispunjenost zahteva iz Zakona o radu, Zakona o državnim službenicima i odgovarajućih kolektivnih ugovora. Predlog programa rešavanja viška zaposlenih biće dostavljen reprezentativnom sindikatu i Nacionalnoj službi za zapošljavanje radi davanja mišljenja. Otkazni rok i rok za davanje mišljenja moraju biti u skladu sa odredbama Zakona o radu. Program rešavanja viška zaposlenih sadrži sledeće elemente:

- i. obrazloženje za utvrđivanje viška zaposlenih;
- ii. ukupan broj zaposlenih kod poslodavca;
- iii. broj, kvalifikacionu strukturu, godine starosti i staž osiguranja zaposlenih koji su višak i poslove koje obavljaju, informacije predstavljene po polu (broj zaposlenih muškaraca i žena), i broj osoba sa invaliditetom;
- iv. kriterijume za utvrđivanje zaposlenih za čijim je angažovanjem prestala potreba;
- v. mere za alternativno zapošljavanje: premeštaj na druge poslove, rad kod drugog poslodavca, prekvalifikacija ili dokvalifikacija, nepuno radno vreme ali ne kraće od polovine punog radnog vremena i druge mere;
- vi. sredstva za rešavanje socijalno-ekonomskog položaja viška zaposlenih;
- vii. rok u kome će biti otkazan ugovor o radu.

5) Pružanje tranzicione pomoći zaposlenima za koje se utvrdi da su višak. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja uneće u planove rada NSZ za 2016, 2017. i 2018. godinu zahtev po kome će (i) predstavnik NSZ posetiti svakog poslodavca koja utvrdi višak od preko deset radnika i obavestiti radnike o uslugama, programima i naknadama koje pruža NSZ,

uvesti ih u evidenciju NSZ i izraditi pojedinačni akcioni plan sa svakog radnika koji je višak uvedenog u evidenciju. U slučajevima u kojima je manje od deset radnika višak, NSZ će u saradnji sa poslodavcima upoznati te radnike o dostupnim programima podrške na osnovu postojećeg modela za rešavanje viška zaposlenih; (ii) kontaktirati najmanje 20 poslodavaca u opštini u kojoj je sedište poslodavca iz javnog sektora i susednim opštinama, ponuditi im usluge NSZ i raspitati se o slobodnim radnim mestima; i (iii) obratiti se lokalnom Savetu za zapošljavanje radi pružanja podrške zaposlenima koji su proglašeni viškom.

6) Rodna i socijalna inkluzija. MDULS i Ministarstvo zdravlja (Republički fond za zdravstveno osiguranje) zatražiće da podneti programi za rešavanje viška zaposlenih i zahtevi za isplatu otpremnina sadrže informacije klasifikovane po polu (broj muškaraca/žena), starosti (kategorije će biti naknadno definisane), obrazovanju (kategorije će biti naknadno definisane) i invaliditetu (broj). Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja će u saradnji sa NSZ pripremiti aktivne mere zapošljavanja za žene za čijim je angažovanjem prestala potreba, a naročito za žene starije od 50 godina.

7) Praćenje isplata otpremnina i statusa viška zaposlenih. MDULS i Ministarstvo zdravlja (Republički fond za zdravstveno osiguranje) će pratiti i izveštavati na godišnjem nivou o broju zaposlenih koji su primili otpremnine odnosno novčane nadoknade, u skladu sa Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja će u saradnji za NSZ pratiti i izveštavati na godišnjem nivou o statusu viška zaposlenih iz javnog sektora u pogledu: a) broja radnika za čijim angažovanjem je prestala potreba (broj žena/muškaraca/osoba sa invaliditetom) kojima je NSZ pružila usluge aktivnih mera zapošljavanja; b) broja radnika za čijim angažovanjem je prestala potreba (broj žena/muškaraca/osoba sa invaliditetom) koji su pronašli novo zaposlenje.

25. Ne očekuje se da će program izazvati negativne posledice po životnu sredinu. Verovatnoća i ozbiljnost štete sa tačke gledišta zaštite životne sredine i bezbednosti i zdravlja na radu su male. **Nisu potrebne naročite mere za ublažavanje ovog uticaja.**

2. UVOD

2.1. Osnovne informacije i kontekst

1. U poslednjih nekoliko godina Srbija se suočava sa značajnim fiskalnim izazovima. Privredni rast se od 2008. godine zaustavio, čime je poništen napredak ostvaren u prethodnom periodu. Prosečni rast u realnim okvirima pao je na nulu između 2009. i 2014. godine. Fiskalni deficit u istom periodu iznosi prosečno šest odsto BDP-a godišnje. Posledično, javni dug Srbije se više nego udvostručio, porastavši sa 34 odsto BDP-a godine 2008. na 71 odsto BDP-a krajem 2014. Stopa nezaposlenosti povećala se sa 14,4 odsto 2008. na 24,6 odsto 2012. Zaposlenost je do 2014. počela da pokazuje znake blagog oporavka i dostigla stopu od 19,7 odsto. Pored drugih strukturnih pitanja, poput subvencija i garancija javnim preduzećima i visokog nivoa zaposlenosti u javnom sektoru, neefikasno upravljanje ljudskim resursima i slabosti u pogledu upravljanja finansijama, takođe su neposredno doprineli fiskalnim problemima sa kojima je Srbija suočena.

2. U nastojanju da reši ova fiskalna pitanja, Vlada Srbije je 2014. godine usvojila ambiciozan program fiskalne konsolidacije i strukturnih reformi. Podršku ovom programu pruža Aranžman iz predostrožnosti sa MMF-om, koji je Odbor direktora MMF-a odobrio u februaru 2015. Kratkoročno, ovaj program se usredsređuje na kontrolu ukupnih troškova za plate i penzije, unapređenje poreske uprave i smanjenje subvencija javnim preduzećima. U okviru mera fiskalne konsolidacije, plate u javnom sektoru i penzije smanjene su 2014. godine za deset odsto. Takođe je sprovedeno zamrzavanje zapošljavanja u javnom sektoru. Vlada je pored toga počela da rešava i dugoročnije strukturne probleme u administraciji javnog sektora, sa posebnim osvrto na funkcionalnu analizu i organizaciono restrukturiranje, radi stvaranja mogućnosti za unapređenje efikasnosti. Cilj programa fiskalne konsolidacije i strukture reforme jeste stvaranje okruženja za održiv razvoj i otvaranje novih radnih mesta na srednji rok.

3. U kontekstu fiskalne konsolidacije i smanjenja javnog duga, Vlada sprovodi i reformu državne uprave. Strategija reforme državne uprave, usvojena 2014. godine, primenjuje se u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme državne uprave, 2015-2017. Strategijom i Akcionim planom se kao prioriteti postavljaju unapređenje organizacije i funkcionisanja sistema državne uprave; jačanje upravljanja ljudskim resursima; poboljšanje upravljanja javnim finansijama i javnim nabavkama; unapređenje pravne sigurnosti, poslovnog okruženja i kvaliteta usluga koje pružaju državni organi; povećanje transparentnosti i veće poštovanje etičkih standarda; i jačanje kapaciteta Vlade za sprovođenje nadzora.

3. Opis Programa

3.1. Program

4. Vlada Republike Srbije i Svetska banka rade na pripremi novog projekta (u daljem tekstu „Program“) čiji će cilj biti unapređenje efikasnosti zapošljavanja i finansija u javnom sektoru.

5. Program se usredsređuje na podskup prioriteta iz Strategije reforme državne uprave Vlade Srbije čiji je cilj uklanjanje „uskih grla“ u pogledu efikasnosti u oblastima zapošljavanja u javnom sektoru i javnim finansijama. Program će naročito pružiti podršku u tri osnovne oblasti: (a)

unapređenje upravljanja ljudskim resursima; (b) unapređenje upravljanjem javnim nabavkama; i (c) unapređenje upravljanjem finansija.

6. Ova procena socijalnih sistema bavi se prvom oblašću u kojoj će Program pružiti podršku, odnosno podrškom za sprovođenje izmena koje Vlada izvodi na polju upravljanja ljudskim resursima.

3.2. Opseg Programa

7. Aktivnosti programa će obuhvatiti čitavu teritoriju Republike Srbije – 29 upravnih okruga. Strategija reforme javne uprave primenjuje se na institucije iz javnog sektora, opštine, organizacije koje pružaju javne usluge i druga tela iz javnog sektora (isključujući javna preduzeća osnovana od strane Republike Srbije) širom zemlje. Zaključno sa decembrom 2014. godine, u javnom sektoru u Srbiji (isključujući javna preduzeća) bilo je zaposleno 491.133 radnika na neodređeno i određeno vreme. U Tabeli 1 dat je prikaz broja zaposlenih po sektorima.

Tabela 1. Pokazatelji veličine sektora – rashodi, masa zarada i broj zaposlenih⁴

	Rashodi (kao % BDP-a)	Masa zarada (kao % BDP-a)	Masa zarada/ rashodi (%)	Broj zaposlenih (na neodređeno i određeno vreme)	Broj zaposlenih (kao % ukupnog broja zaposlenih opšte države)
	1	2	3=2/1	4	5
Ukupno	48,2	12,6	26,1	491.133	100,0
Obrazovanje	5,0	3,5	70,3	177.171	36,1
Zdravstvo	6,7	3,2	48,5	128.429	26,1
Unutrašnji poslovi	1,8	1,5	84,6	47.538	9,7
Opšte javne usluge	6,4	1,5	23,0	41.928	8,5
Državna uprava	4,8	0,6	11,6	16.465	3,4
Lokalna samouprava	1,6	0,9	56,4	25.463	5,2
Odbrana	1,5	0,9	61,1	33.076	6,7
Pravosuđe	0,8	0,5	67,1	17.181	3,5
Ekonomska pitanja i stanovanje	1,2	0,4	29,1	9.517	1,9
Rekreacija, kultura i vere	6,6	0,5	7,4	13.039	2,7
Socijalna zaštita	17,6	0,3	1,7	17.754	3,6
Javni red i bezbednost (bez unutrašnjih poslova i pravosuđa)	0,4	0,2	67,5	4.865	1,0

⁴ Izvori: Srbija (Ministarstvo finansija, finansijski planovi organizacija za obavezno socijalno osiguranje, projekcije i procene zaposlenih u MDULS, druge zemlje (Eurostat). 1 – U sektoru prosvete postoji veliki broj zaposlenih na određeno vreme. Broj zaposlenih na osnovu ekvivalenta punog radnog vremena iznosi približno 155.000.

Zaštita životne sredine	0,3	0,0	6,2	635	0,1
Republička uprava		0,8		25.288	

3.3. Korisnici Programa

8. Krajnji korisnici su građani Republike Srbije – oko sedam miliona građana. Opšti cilj reforme državne uprave jeste da se građanima i privrednim subjektima pruži kvalitetna usluga. Na duži rok, cilj je stvaranje državne uprave koja će doprineti ekonomskoj stabilnosti i unapređenju životnog standarda građana, time doprinoseći i dugoročnoj održivosti. Građani će imati korist od unapređenog pružanja javnih usluga na efikasniji i delotvorniji način. Efikasniji javni sektor može da ostvari uštede koje, dalje, mogu da doprinesu poboljšanom poslovnom okruženju i stvaranju novih radnih mesta.

3.4. Očekivani uticaj Programa na životnu sredinu i socijalna pitanja

3.4.1. Glavni socijalni rizici Programa

9. Krajnji cilj aktivnosti finansiranih u okviru Programa jeste unapređenje efikasnosti upravljanja ljudskim resursima i finansijama u javnom sektoru. Aktivnosti koje se finansiraju u okviru Programa neće obuhvatati građevinske radove koji bi zahtevali usvajanje zemljišta ili preseljenje ljudi. Najveći prepoznat socijalni rizik jeste rizik mogućeg smanjenja radne snage u javnom sektoru usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena koje mogle biti povezane sa komponentom Programa koja se odnosi na unapređenje upravljanja ljudskim resursima. U tabeli u daljem tekstu ukratko su predstavljeni rizici vezani za uticaj Programa na socijalna pitanja u skladu sa [Politikom Svetske banke Finansiranje Programa za rezultate](#).

Tabela 2. Socijalni rizici i uticaj Programa na socijalna pitanja

Uticaj	Ocena	Rizik
Prinudno preseljenje	Program neće podrazumevati građevinske radove niti usvajanje zemljišta u privatnoj svojini, te tako u okviru Programa neće doći ni do prinudnog preseljenja.	Nepostojeći
Prinudna eksproprijacija zemljišta i privatne svojine	Program neće podrazumevati građevinske radove niti usvajanje zemljišta u privatnoj svojini, te tako u okviru Programa neće doći do eksproprijacije niti prinudnog otkupa privatne svojine.	Nepostojeći
Ograničenje pristupa robi, uslugama, prirodnim resursima i gubitak prihoda	Program neće podrazumevati građevinske radove, te tako u okviru Programa neće doći do ograničenja pristupa robi, uslugama ili prirodnim resursima.	Nepostojeći
Nejednak pristup osetljivih	Žene predstavljaju većinu zaposlenih u javnom sektoru. Moguće smanjenje broja zaposlenih moglo bi pretežno da utiče na žene. Pripadnici nacionalnih manjina takođe su zaposleni u javnom sektoru i	Srednji

grupa pozitivnim efektima programa	na njih smanjenje broja zaposlenih može uticati sa istom verovatnoćom kao na bilo kog drugog radnika. Procenjeno je da je nivo ovog rizika srednji jer je Program zamišljen tako da se oni ublaže. Ovi aspekti biće uzeti u obzir pri osmišljavanju mera za ublažavanje rizika.	
Izbegavanje pogoršanja socijalnih konflikata, i to naročito u fragilnim državama i oblastima koje se suočavaju sa posledicama sukoba ili su predmet teritorijalnih sporova	Srbija se ne smatra fragilnom državom niti oblašću koja se suočava sa posledicama sukoba. Stoga ovo socijalno pitanje nije primenjivo na Program.	Nepostojeći

10. Procenom je utvrđeno da je rizik koji predstavlja smanjenje broja zaposlenih glavni socijalni rizik programa.

Gubitak prihoda kao posledica smanjenja broja zaposlenih usled tehničkih, ekonomskih ili organizacionih promena	Postoji verovatnoća da će Program podrazumevati smanjenje broja zaposlenih kao jednu od mera za smanjenje platnog računa i povećanje efikasnosti javnog sektora. Usled socijalnog efekta ove mere, nivo rizika u ovom pogledu procenjuje se kao značajan. Program će obuhvatati mere za ublažavanje ovog rizika, poput prevremenog penzionisanja, isplate otpremnina i naknada za slučaj nezaposlenosti, kao i podršku za prekvalifikaciju i traženje novog posla kako bi se adekvatno ublažio socijalni efekat smanjenja broja zaposlenih.	Značajan
---	---	----------

11. Kao što je već navedeno, unapređenje efikasnosti upravljanja ljudskim resursima deo je šire agende reforme državne uprave koja se sprovodi uz podršku mera fiskalne konsolidacije. Kako bi postigla fiskalnu održivost, Vlada namerava da izbegne čisto linearno smanjenje od pet odsto i da sprovede širu reorganizaciju državne uprave.⁵

12. Postoje dve faze reforme javnog sektora. Prva faza, racionalizacija (optimizacija), već je u toku. U okviru plana fiskalne konsolidacije za period od 2015. do 2017. godine, koji se sprovodi uz podršku Aranžmana iz predostrožnosti sa MMF-om, Vlada je pripremila više strukturnih reformi, uključujući mere namenjene smanjenju mase zarada u javnom sektoru. Pored nastavka primene pravila prirodnog odliva u odnosu 5:1 (zapošljavanje jednog novog radnika za svakih pet koji se

⁵ Pozicioni dokument „Moderna država – racionalna država“.

http://www.mduls.gov.rs/doc/Pozicioni%20dokument_Moderna%20i%20racionalna%20drzava.docx

penzionistu), Vlada će sprovesti ciljano smanjenja radne snage. Od svih budžetskih korisnika zatraženo je da izrade planove za smanjenje broja zaposlenih. Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru usvojen je u julu 2015; ovim propisom uređuje se postupak ciljanog prestanka radnog odnosa pojedinih zaposlenih, uključujući sporazumni prestanak radnog odnosa. Sprovođenje ovog novousvojenog zakona dovešće do smanjenja broja zaposlenih već do kraja 2015. godine. Međutim, ovo smanjenje će biti van delokruga Programa koji finansira Svetska banka. Efekat Programa Svetske banke mogao bi da se ostvari između 2016. i 2018. godine.

13. Postupak racionalizacije koji je sproveden do avgusta 2015. godine može se ukratko predstaviti na sledeći način. Javni sektor u Srbiji zapošljava oko 490.000 ljudi, i to u državnoj upravi, opštinama, javnim službama (npr. zdravstvu i prosveti) i komunalnim službama (npr. upravljanje otpadom, vodosnabdevanje, gradsko zelenilo itd.). Procene za inicijalne mere racionalizacije su bile sprovedene na nivou organizacionih tela. Između kraja 2014. godine i avgusta 2015. godine, MDULS je pružilo smernice o sprovođenju inicijalne procene za racionalizaciju. Ova aktivnost sprovedena je u koordinaciji sa 17 drugih ministarstava i organima pokrajine. Na nivou svakog ministarstva formiran je tim sastavljen od tri do četiri osobe koji je uključivao jedno lice sa strateškom funkcijom (npr. državnog sekretara ili pomoćnika ministra) i zaposlene iz službe za upravljanje ljudskim resursima ili pravne ili finansijske službe. Svako ministarstvo je na taj način sarađivalo sa organima i organizacionim jedinicama u svom sektoru u cilju pripreme predloga za racionalizaciju. Na primer, u prosveti su direktori škola sa svojim timovima utvrđivali za kojim poslovima je prestala potreba. Spisak poslova za kojima je prestala potreba objavljen je na internet stranici Ministarstva prosvete, kao i na stranicama sindikata obrazovanja. U trenutku izrade ovog izveštaja, Vlada je još uvek utvrđivala poslove za kojima je u 2015. godini prestala potreba. Vlada je obezbedila budžet za otpremnine u 2015. godini u iznosu od 5,5 milijardi dinara (oko 50 miliona USD).

14. Druga faza reforme će se usredsrediti na restrukturiranje i optimizaciju javnog sektora, što će početi sveobuhvatnom funkcionalnom analizom centralnog nivoa uprave i Ministarstva finansija. Takođe će se sprovesti funkcionalne analize pojedinačnih ministarstava poput resora prosvete, zdravstva, socijalne zaštite i poljoprivrede. Funkcionalna analiza se u brojnim zemljama koristi za utvrđivanje prostora za uštede na strateškiji i ciljaniji način nego što se to može ostvariti neselektivnim smanjenjima. Cilj takve analize je uprošćavanje administrativnih procedura, ukidanje nepotrebnih poslova i gašenje ili reorganizacija entiteta čije se funkcije dupliraju bez negativnog uticaja na kvalitet usluga. Funkcionalne analize obuhvataju i izmenu organizacione strukture, opisa radnih mesta i sistematizacija zaposlenih da bi se osiguralo da se organizacionom i funkcionalnom strukturom određuju potrebe državnih organa za zaposlenima. Funkcionalna analiza neće nužno biti ograničena na zaposlene, već će se njom razmatrati i druge rashodne stavke kao i način pružanja javnih usluga. Drugi projekat tehničke podrške koji finansira Svetska banka pruža podršku Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave u sprovođenju funkcionalne analize institucija u sistemu državne uprave.

15. Na osnovu „Pregleda javnih finansija u Srbiji“ koji je izradila Svetska banka (2015),⁶ reforme koje vode optimizaciji kroz gašenje radnih mesta najčešće imaju neposredniji uticaj na prihode domaćinstava. Među merama za ublažavanje ovog uticaja su i otpremnine čiji će se

⁶ <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/11/776271446462342355/PFR-eng-web-final.pdf>.

iznos obračunati na osnovu važećih propisa. U meri u kojoj se koristi prirodni odliv, zaposleni u javnom sektoru mogu preći u status penzionera, što će ograničiti uticaj prestanka radnog odnosa na njihova primanja. Mogućnost onih koji izgube posao da nađu nova radna mesta zavisiće od njihovog obrazovanja, veština, starosti i geografske lokacije. Iako ciljana smanjenja broja zaposlenih mogu imati neposredan efekat na zaposlenost i životni standard ljudi koji su direktno pogođeni merama, očekuje se da će se obim državnih investicija postepeno oporaviti, što će na srednji rok dovesti do stvaranja novih radnih mesta.

16. Potencijalno smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru predstavlja reputacioni i tehnički rizik za Program. Tokom pripreme ove Procene, 11. septembra 2015, Sindikat zaposlenih u zdravstvu i socijalnoj zaštiti Vojvodine pokrenuo je pred Ustavnim sudom inicijativu za ocenu ustavnosti Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti pokrenuli su postupak za ocenu ustavnosti člana 20 ovog Zakona. Ustavni sud je 9. oktobra 2015. doneo odluku da obustavi primenu člana 20 koji se odnosi na starosnu granicu za odlazak u penziju. Prema mišljenju suda, ova odredba zakona nejednako utiče na žene i primorava ih na raniji odlazak u penziju.

17. Vlada je u više navrata posredstvom medija obavestila javnost da je smanjenje javnih rashoda neophodna mera fiskalne konsolidacije čija će primena vremenom dovesti do stvaranja povoljnog okruženja za investiranje i otvaranje novih radnih mesta.

18. U ovoj Proceni će potencijalno smanjenje broja zaposlenih posmatrati iz tehničke perspektive, te će se proceniti adekvatnost sistema za upravljanje socijalnim pitanjima za ublažavanje ovog rizika i upravljanje njime. U trenutku izrade ove Procene nisu bili poznati mogući broj ili lokacija ljudi koji bi mogli biti pogođeni merama smanjenja broja zaposlenih, te se Procena usredsređuje na postojeće sisteme radnih odnosa i upravljanje smanjenjem broja zaposlenih. Pri utvrđivanju mera za ublažavanje negativnih posledica smanjenja broja zaposlenih uzeće se u obzir aspekti vezani za socijalnu inkluziju, poput sprečavanja diskriminacije pojedinih grupa (žena, osoba sa invaliditetom i radnika starijih od 50 godina).

3.4.2. Glavni rizici programa po životnu sredinu

19. Ne očekuje se da će program ostvariti uticaj na životnu sredinu. Postoji mala verovatnoća da će promena organizacione i funkcionalne strukture državnih organa i moguća modernizacija informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima zahtevati manje zahvate održavanja u kancelarijskim prostorijama, poput gletovanja i krečenja zidova, pomeranja nameštaja, uklanjanja pregrada, nabavke osnovne informatičke opreme itd. Ne očekuje se da će te aktivnosti imati značajniji ili merljiv negativni uticaj na pitanja zaštite životne sredine i bezbednosti i zdravlja na radu. Za sprovođenje Programa nije neophodna izrada sveobuhvatne procene sistema za upravljanje životnom sredinom.

Tabela 3. Rizici po životnu sredinu i uticaji na nju

Uticaj	Ocena	Rizik
Negativni uticaj na prirodna staništa i materijalnu kulturnu baštinu	Nijedna aktivnost Programa nema potencijal da posredno ili neposredno utiče na prirodna staništa i materijalnu kulturnu baštinu.	Nepostojeći
Rizik izgradnje i/ili eksploatacije postrojenja ili drugog poslovanja u okviru programa	Izmene upravljanja ljudskim resursima, javnim nabavkama i finansijama mogle bi da zahtevaju promene prostornog rasporeda unutar kancelarija organa državne uprave objekata i nabavku osnovne informatičke opreme u sklopu modernizacije informacionih sistema.	Nizak
Izloženost toksičnim hemikalijama, opasnom otpadu ili drugim opasnim sredstvima u okviru programa	Program neće podrazumevati aktivnosti pri kojima će se upotrebljavati toksične hemikalije ili drugi opasni materijali. Nijedna aktivnost Programa neće obuhvatati stvaranje ili odlaganje opasnog otpada.	Nepostojeći
Izmene u pogledu korišćenja zemljišta ili resursa	Nijedna aktivnost Programa neće se baviti pitanjima korišćenja zemljišta ili resursa.	Nepostojeći

3.5. Pređašnja iskustva institucija uključenim u Program

20. Institucije uključene u Program imaju dugu predistoriju saradnje sa Svetskom bankom. Vlada Srbije i Svetska banka sprovele su više programa smanjenja broja zaposlenih u državnim preduzećima. Ministarstvo finansija, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Nacionalna služba za zapošljavanje imaju iskustvo u sprovođenju obimnih programa smanjenja broja zaposlenih koji podrazumevaju i socijalne programe sa isplatom otpremnina, kao i osmišljavanjem mera aktivne podrške zapošljavanju. Vlada je u godišnjem budžetu obezbedila sredstva za isplatu otpremnina.

21. Svetska banka pomaže Projekat podrške unapređenju konkurentnosti i podizanju zaposlenosti koji se sprovodi u saradnji sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Jedna od glavnih komponenti tog projekta jeste unapređenje kapaciteta Nacionalne službe za zapošljavanje.

3.6. Pregled stanja na tržištu rada u Srbiji i nacionalnih strategija za zapošljavanje

22. Prema dokumentu državne politike pod naslovom „Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pridruživanja EU“ (2015)⁷, opštu privrednu situaciju u Srbiji u poslednjih nekoliko godina karakterišu dva trenda. Jedan je praćen izraženim privrednim rastom do 2008. godine, a drugi usporavanjem rasta od 2008. godine kada privreda Srbije u pojedinim godinama beleži i negativan privredni rast. Republika Srbija je 2014. godinu završila sa procenjenim realnim privrednim padom od 1,8 odsto. Iako je tokom 2013. godine bio primetan blag trend oporavka (ostvareni privredni rast iznosio je 2,6 odsto), privreda Srbije još uvek ne pokazuje znake stabilnog oporavka (tokom 2012. godine ostvaren je negativan privredni rast od 1,0 odsto). Osnovni ciljevi ekonomske politike Republike Srbije su prepoznati u Fiskalnoj strategiji za 2014. godinu sa projekcijama za 2015. i 2016. godinu, dok je fokus ciljeva ekonomske politike Republike Srbije prepoznatih u Fiskalnoj strategiji za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu na snižavanju udela javnih rashoda, fiskalnog deficita i javnog duga u BDP, jačanje poreske discipline i dugoročne fiskalne održivosti.

23. U pogledu učinka tržišta rada Srbija izrazito zaostaje za Evropskom unijom jer je cela prethodna decenija obeležena „rastom bez zaposlenosti“, te je registrovano dramatično pogoršanje svih osnovnih indikatora tržišta rada. Od početka svetske ekonomske krize stopa zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta opala je za deset procentnih poena, sa 54,0 odsto u aprilu 2008. na 44,2 odsto u aprilu 2012. godine, što je odražavalo kumulativni pad zaposlenosti za više od pola miliona zaposlenih lica. Potrebno je naglasiti da razlike u ključnim indikatorima tržišta rada pre i posle 2008. godine odražavaju ne samo uticaj krize, već i ostalih ekonomskih faktora, od kojih su procesi tranzicije i privatizacije najvažniji i koji se sada nalaze u svojoj završnoj fazi. Kao što je već navedeno, zaposlenost žena je nešto niža u ukupnoj populaciji. U tabelama u daljem tekstu dat je kratak pregled kretanja stopa zaposlenosti i nezaposlenosti, sa podacima predstavljenim po rodu.

Tabela 4: Ključni pokazatelji tržišta rada (lica radnog uzrasta, 15-64)

	2008.		2009.		2010.		2011.		2012.		2013.		2014.	
	Ukupno	Žene	Ukupno	Žene	Ukupno	Žene	Ukupno	Žene	Ukupno	Žene	Ukupno	Žene	Ukupno	Žene
Stopa aktivnosti	62,7	54,4	60,6	52,8	59	50,8	59,4	50,7	60,1	51,2	61,6	53,2	61,7	53,8
Stopa zaposlenosti	53,7	45,3	50,4	43	47,2	40,1	45,4	38,3	45,3	38,1	47,5	40,1	49,6	42,8
Stopa nezaposlenosti	14,4	16,7	16,9	18,6	20,0	21,0	23,6	24,3	24,6	25,6	23,0	24,6	19,7	20,4

Izvor: Republički zavod za statistiku.

24. Kada posmatramo distribucioni uticaj ključnih kratkoročnih mera fiskalne konsolidacije, bitno je uzeti u obzir činjenicu da su radnici u javnom sektoru u proseku plaćeni više od radnika

⁷ <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/javna-rasprava-o-finalnom-nacrtu-programa-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-esrp/>, dokumentu pristupljeno 3. septembra 2015. godine.

u privatnom sektoru.⁸ Kao što je prikazano u Tabeli 4, zaposleni u javnom sektoru pretežno se nalaze u gornjim decilima po prihodima.

Tabela 5: Statistički podaci o radnoj snazi prema prihodnoj grupi, građani Srbije starosti od 18 do 65 godina (u %)

	Svi	Donjih 40%	Gornjih 60%	Siromašno (prihodi manji od 60% srednje vrednosti)	Nije siromašno
Učešće u radnoj snazi (%)	71,9	71,4	72,1	72,1	71,8
Stopa nezaposlenosti (%)	31,7	52,1	18,6	58,2	23,0
Stopa zaposlenosti (%)	49,0	34,2	58,7	30,2	55,3
Samozaposleni (% zaposlenih)	24,7	49,3	15,4	62,1	18,0
Javni sektor (% zaposlenih)	32,8	14,6	39,7	9,6	37,0

Izvor: Svetska banka (2015), Sistematska dijagnostika za Srbiju.

25. U Tabeli 6 dajemo pregled rodne zastupljenosti u različitim sektorima koji se finansiraju iz državnog budžeta. Podaci ukazuju na to da žene čine većinu zaposlenih u dva najveća sektora, zdravstvu i prosveti. Stoga je prisutan određeni rizik da će žene snositi veći teret reforme državne uprave.

Tabela 6. Rodna zastupljenost u javnom sektoru

	Ukupno	Muškarci	Žene
Državna uprava i odbrana; obavezno socijalno osiguranje	140.928	83.166	57.762
Obrazovanje	156.051	44.274	111.777
Zdravstvena i socijalna zaštita	142.010	33.363	108.647
Administrativne i pomoćne uslužne delatnosti	50.364	31.861	18.504
Stručne, naučne i tehničke delatnosti	64.968	29.049	35.920

Izvor: Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji 2014, Republički zavod za statistiku.

26. Nacionalnom strategijom zapošljavanja, 2011-2020 pruža se dugoročni okvir za razvoj politike zapošljavanja koji se operacionalizuje svake godine donošenjem i sprovođenjem godišnjeg Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja. U skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Nacionalnim akcionim planovima zapošljavanja, opštinski organi donose lokalne akcione planove zapošljavanja u kojima utvrđuju prioritete i ciljeve lokalne politike zapošljavanja i definišu i sprovode lokalne mere zapošljavanja.

27. Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja definišu se godišnji prioriteti i ciljevi politika i sprovođenje aktivne politike zapošljavanja. Aktivna politika zapošljavanja je ključni instrument za unapređenje funkcionisanja tržišta rada uz ciljanu podršku nezaposlenim licima. Mere aktivne politike zapošljavanja navedene u Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti obuhvataju posredovanje u zapošljavanju, profesionalnu orijentaciju i savetovanje o planiranju karijere, subvencije za zapošljavanje i samozapošljavanje, dodatno obrazovanje i obuku, podsticaje za korisnike naknade za slučaj nezaposlenosti, javne radove i druge mere kojima se podstiče zapošljavanje.

⁸ „Pregled javnih finansija u Srbiji“ (Svetska banka, 2015).

28. Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja za 2015. godinu predviđeno je sprovođenje sledećih mera aktivne politike zapošljavanja: posredovanja u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje; profesionalne orijentacije i savetovanja o planiranju karijere; subvencija za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih (mladih do 30 godina starosti, starijih od 50 godina, viškova zaposlenih, Roma i osoba sa invaliditetom); podrške samozapošljavanju; dodatnog obrazovanja i obuke; podsticaja za zapošljavanje korisnika novčane naknade; javnih radova; mera aktivne politike zapošljavanja za osobe sa invaliditetom; sufinansiranje programa ili mera aktivne politike zapošljavanja predviđenih lokalnim akcionim planovima zapošljavanja sredstvima iz republičkog budžeta (po zahtevu autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave); i uključivanje korisnika finansijske socijalne pomoći na tržište rada.

29. Prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ), merama aktivne politike zapošljavanja koje je NSZ sprovela u toku 2013. godine obuhvaćeno je 99.946 nezaposlenih, odnosno 12,9 odsto prosečnog broja nezaposlenih iz evidencije NSZ.⁹ Sredstva izdvojena za ove mere u 2013. godini iznosila su 1,180,000,000 dinara, odnosno oko 0,03 odsto BDP-a. Radni odnos zasnovala su 21.932 korisnika mera, odnosno 21,94 odsto ukupnog broja lica obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja. Pored toga, broj teško zapošljivih osoba obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja iznosio je 91.038, odnosno 91,09 odsto ukupnog broja osoba obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja (99.946). Tokom 2013. godine, mere i aktivnosti namenjene podsticanju zaposlenosti i profesionalne rehabilitacije osoba sa invaliditetom koje je sprovela Nacionalna služba zapošljavanja finansirane su iz Budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom u ukupnom iznosu od 405.289.255,25 dinara.

30. Ova sredstva utrošena su za sprovođenje tri mere, odnosno: mere i aktivnosti profesionalne rehabilitacije, za koje je upotrebljeno 27.273.913,55 dinara (ili 6,7 odsto), podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom, za šta je utrošeno 360.664.226,31 dinara (89,0 odsto), i nadoknadu troškova adaptacije radnih mesta osoba sa invaliditetom zaposlenih pod posebnim uslovima, za šta je izdvojeno 17.351.115,39 dinara (ili 4,3 odsto)¹⁰. Sredstva namenjena za mere aktivne politike zapošljavanja u Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2014. godinu bila su znatno niža nego prethodne godine i iznosila su 600.000.000 dinara, uz dodatnih 519.000.000 dinara namenjenih za Budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Međutim, ukupan broj osoba pokrivenih merama aktivne politike zapošljavanja ostao je isti jer je naglasak stavljen na intenziviranje nefinansijskih mera. Finansijske mere (pripravnički staž, obuka za tržište rada, obuka na zahtev poslodavca, subvencije za samozapošljavanje, funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih, subvencije za zapošljavanje, javni radovi, subvencije za zarade osoba sa invaliditetom bez radnog iskustva i inicijative podrške osobama sa invaliditetom) imale su veoma ograničen obuhvat: u njih su godine 2014. bile uključene 5.924 osobe, u poređenju sa 12.517 ljudi koliko su ove mere obuhvatile u 2013.

31. Rezultati studija kojim je vrednovan učinak mera aktivne politike zapošljavanja sprovedenih u Republici Srbiji mogu se sumirati na sledeći način: mere namenjene aktivnom traženju zaposlenja nisu proizvele značajnije neto efekte, njihov intenzitet je skroman, troškovno su

⁹ Izvor: NSZ. Prosečan broj nezaposlenih u evidenciji NSZ u 2013. godini bio je 774.890.

¹⁰ Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja za 2013. godinu.

efikasne i korisnije su za osobe sa nižim stepenom obrazovanja. Programi obuke imaju dugoročne pozitivne efekte, dok najveće neto efekte ostvaruju programi obuke na zahtev konkretnog poslodavca. Najsnažniji neposredni uticaj imaju programi pružanja direktnih subvencija za zapošljavanje, ali su oni najčešće skupi, i zaključak je da bi do novog zapošljavanja došlo i bez takve finansijske podrške. Pa ipak, ove mere su značajne, naročito u situaciji niske tražnje za radnom snagom. Programi samozapošljavanja su korisni kao sredstvo za podršku i intenziviranje oporavka ponude radne snage. Programi javnih radova daju značajnije efekte kada se sprovode kao sredstva za aktiviranje radne snage i socijalno aktiviranje nego kao mera za podsticanje zapošljivosti i zapošljavanja, i imaju naročito snažan psihološki uticaj na korisnike.

4. Sistem za upravljanje socijalnim pitanjima Programa

32. Program će koristiti Sistem za upravljanje socijalnim pitanjima (*Social Management System, SMS*) kako bi se osiguralo adekvatno identifikovanje, izbegavanje ili ublažavanje mogućeg negativnog uticaja na socijalnu situaciju. Uopšteno govoreći, cilj Sistema za upravljanje socijalnim pitanjima je sprečavanje i ublažavanje mogućeg negativnog uticaja aktivnosti Programa na stanovništvo, i to naročito u pogledu:

- mogućeg smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru;
- mogućeg neravnomernog rodnog uticaja smanjenja broja zaposlenih;
- žalbenih postupaka, posredstvom mehanizama za pokretanje, vođenje i rešavanje sporova koji mogu nastati kao posledica smanjenja broja zaposlenih.

33. Sistem za upravljanje životnom sredinom i socijalnim pitanjima (*Environmental and Social Management System, ESMS*) obuhvata:

- regulatorni i pravni okvir;
- institucionalne mehanizme i institucionalni kapacitet za identifikaciju rizika po životnu sredinu i socijalnih rizika, i sprovođenje, praćenje i odgovor na evaluaciju mera za ublažavanje tih rizika;
- žalbenih postupaka, uključujući procedure i alate čijom primenom pogođene osobe mogu da reše sporove;
- procese za praćenje i evaluaciju.

34. Korisnik kredita je odgovoran za sprovođenje Sistema za upravljanje životnom sredinom i socijalnim pitanjima i da osigura ispunjenje predloženih radnji za akcija rizika.

4.1. Pravni okvir

35. Pravo na rad je osnovno pravo propisano i zajemčeno Ustavom Republike Srbije („Službeni glasnik Republike Srbije br. 98/2006), čiji član 60 glasi: „Jemči se pravo na rad, u skladu sa zakonom. Svako ima pravo na slobodan izbor rada. Svima su, pod jednakim uslovima, dostupna sva radna mesta. Svako ima pravo na poštovanje dostojanstva svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa. Niko se tih prava ne može odreći. Ženama, omladini i invalidima omogućuju se posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada, u skladu sa zakonom.“

36. Pored toga, Ustavom se zabranjuje diskriminacija (član 21), uključujući diskriminaciju po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Članom 26 zabranjuju se ropstvo i prinudni rad. Članom 69 se garantuje pravo na socijalnu zaštitu, uključujući naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti. Članom 36 se garantuje pravo na jednaku zaštitu prava i pravo na žalbu.

37. Republika Srbija je ratifikovala više konvencija Međunarodne organizacije rada, uključujući i osnovne konvencije (Konvencija o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava iz 1948. (br. 87), Konvencija o pravima radnika na organizovanje i kolektivne pregovore iz 1949. (br. 98), Konvencija o prinudnom radu iz 1930. (br. 29), Konvencija o ukidanju prinudnog rada iz 1957. (br. 105), Konvencija o minimalnim godinama za zapošljavanje iz 1973. (br. 138), Konvencija o najgorim oblicima dečijeg rada iz 1999. (br. 182), Konvencija o jednakosti nagrađivanja muške i ženske radne snage iz 1951. (br. 100), Konvencija o radnicima sa porodičnim obavezama iz 1981. (br. 156), Konvencija o tripartitnim konsultacijama (međunarodni standardi rada) iz 1976. (br. 144) i Konvencija o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca iz 1982. (br. 158)).

38. Oblast tržišta rada i zapošljavanja uređuje korpus zakona i propisa o radu koji su tokom poslednjih deset godina temeljno izmenjeni. Zakon o radu iz 2005. godine, sa najnovijim izmenama i dopunama usvojenim u avgustu 2014, predstavlja osnovni zakon kojim se uređuju prava i obaveze zaposlenih i poslodavaca, radno vreme, bezbednost i zdravlje na radu, zarade, određivanje viška zaposlenih, prestanak radnog odnosa, otpremnine, rad van radnog odnosa, organizacija zaposlenih (sindikata) i poslodavaca, kao i kolektivno pregovaranje.

39. Pravni okvir kojim se uređuje način određivanja viška zaposlenih usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena i rešavanje takvog viška čine sledeći propisi:

40. Zakon o radu („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14) važi za sve zaposlene na teritoriji Republike Srbije, osim ako pojedinim njegovim odredbama nije drugačije propisano. Odredbe ovog zakona primenjuju se i na zaposlene u državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno. Zakonom se uređuju prava zaposlenih i obaveze poslodavaca u slučajevima prestanka radnog odnosa i utvrđivanja viška zaposlenih (članovi 153-160). Zakonom je propisan i mehanizam za rešavanje spornih pitanja zasnovan na ulozi arbitra (članovi 194-195). Zakon o radu omogućava zaposlenom da pokrene spor pred nadležnim sudom.

41. Zakon o radu se opsežno bavi pitanjima bezbednosti i zdravlja na radu. Prema ovom zakonu, zaposleni ima pravo na bezbednost i zaštitu života i zdravlja na radu, zdravstvenu zaštitu i zaštitu ličnog integriteta i drugih prava u slučaju bolesti, gubitka ili smanjenja radne sposobnosti i starosti (članovi 80-83). Prema članovima 84 do 88 Zakona o radu, zaposleni mlađi od 18 godina ne mogu da rade na poslovima na kojima se obavlja naročito težak fizički rad, rad pod zemljom, pod vodom ili na velikoj visini, koji uključuju izlaganje štetnom zračenju ili sredstvima koja su otrovna, kancerogena ili koja prouzrokuju nasledna oboljenja, kao i rizik po zdravlje zbog hladnoće, toplote, buke ili vibracije, niti mogu da rade preko 35 časova nedeljno, odnosno sedam časova dnevno, ili noću.

42. Pored zaštite lica mlađih od 18 godina, Zakonom o radu propisano je da lica mlađa od 21 godine mogu da rade na poslovima na kojima se obavlja naročito težak fizički rad, rad pod zemljom, pod vodom ili na velikoj visini samo na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa kojim se utvrđuje da takav rad nije štetan za njihovo zdravlje.

43. Zakonom o radu propisano je i da zaposlene žene za vreme trudnoće i zaposlene žene koje doje decu ne mogu da rade na poslovima koji su, po nalazu nadležnog zdravstvenog organa, štetni za njihovo zdravlje i zdravlje dece, a naročito na poslovima koji zahtevaju podizanje tereta ili na kojima postoji štetno zračenje ili izloženost ekstremnim temperaturama i vibracijama. Pored toga, zakonom je određeno da zaposlene žene za vreme trudnoće i zaposlene žene koje doje decu ne mogu da rade prekovremeno i noću tokom poslednjih osam nedelja trudnoće, kao i prekovremeno i noću tokom prve 32 nedelje trudnoće ako bi takav rad bio štetan za njihovo zdravlje i zdravlje dece. Prema ovom zakonu, jedan od roditelja sa detetom do tri godine života može da radi prekovremeno, odnosno noću, samo uz svoju pisanu saglasnost.

44. Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 68/2015) usvojen je u julu 2015. i jedan je od ključnih propisa kojim će se urediti optimizacija i racionalizacija javnog sektora u okviru mera fiskalne konsolidacije. Zakon će biti na snazi do 31. decembra 2018. godine i primenjivaće se na sve zaposlene u javnom sektoru, osim u javnim preduzećima osnovanim od strane Republike Srbije. U smislu ovog zakona, u javni sektor spadaju državni organi, javne službe, organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave. Njime se uređuju procedure za sprovođenje ciljanih mera racionalizacije usled organizacionih promena, uključujući prevremeno penzionisanje, sporazumni prestanak radnog odnosa i utvrđivanje viška zaposlenih. Prema ovom zakonu, na početku svake kalendarske godine (osim 2015), Vlada donosi akt kojim se utvrđuje maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme u javnom sektoru. Subjekti iz javnog sektora dužni su da smanje broj zaposlenih najmanje do maksimalnog broja zaposlenih najkasnije do 30. juna svake kalendarske godine. Zakonom je propisano da su podaci o broju zaposlenih javni i objavljuju se na internet stranicama subjekata iz javnog sektora. Pored toga, zakonom su predviđene i novčane kazne za rukovodioce subjekata iz javnog sektora ako zaposle više radnika nego što je predviđeno aktom kojim se utvrđuje maksimalni broj zaposlenih.

45. Zakon o državnim službenicima („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 99/2014) uređuje prava i obaveze državnih službenika. U smislu ovog zakona, državni službenik je lice čije se radno mesto sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština („državnih organa“) ili s njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova.

46. Državni službenici nisu narodni poslanici, predsednik Republike, sudije Ustavnog suda, članovi Vlade, sudije, javni tužioci, zamenici javnih tužilaca i druga lica koja na funkciju bira Narodna skupština ili postavlja Vlada i lica koja prema posebnim propisima imaju položaj funkcionera.

47. Ovim zakonom je osnovana Služba za upravljanje kadrovima (član 158), koja služi kao interno tržište rada, pruža usluge obuke državnim službenicima i vodi Centralnu kadrovsku evidenciju koja obuhvata i informacije o neraspoređenim državnim službenicima.

48. Odredba o jednakoj dostupnosti radnih mesta uneta je u ovaj zakon (član 9), i njome se propisuje da su sva radna mesta dostupna kandidatima pod jednakim uslovima. Izbor kandidata zasniva se na stručnoj osposobljenosti, znanju i veštinama. Pri zapošljavanju u državne organe vodi se računa o tome da nacionalni sastav, zastupljenost polova i broj osoba sa invaliditetom odslika u najvećoj mogućoj meri strukturu stanovništva.

49. Ovim zakonom uređuje se i prestanak radnog odnosa u slučaju značajnih organizacionih promena ili spajanja odnosno ukidanja pojedinih organizacionih jedinica (članovi 133-137). Zakonom su uređena i prava neraspoređenih državnih službenika (članovi 138-139). Zakonom o državnim službenicima uređen je i mehanizam za ulaganje žalbi koji se zasniva na zakonu kojim se uređuje opšti upravni postupak (članovi 142-144).

50. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 36/09 i 88/10) pruža pravni okvir za planiranje i sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja, čime se uspostavlja bolja ravnoteža između aktivne i pasivne politike zapošljavanja. Između ostalog, ovim propisom se uređuju okvir za planiranje politike zapošljavanja i mera te politike, obaveza utvrđivanja planova zapošljavanja za nezaposlene korisnike usluga Nacionalne službe zapošljavanja (NSZ) i novčana nadoknada za vreme nezaposlenosti. Zakonom se uređuju prava i obaveze nezaposlenih, odnosno, između ostalog, pravo na besplatno korišćenje usluga NSZ; utvrđivanje individualnog plana zapošljavanja sa NSZ; učestvovanje u programima i merama aktivne politike zapošljavanja; i ostvarivanje novčane naknade za vreme nezaposlenosti. Propisano je i da nezaposleni koji pripada kategoriji teže zapošljivih lica može imati prednost u sprovođenju mera aktivne politike zapošljavanja.

51. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 36/09 i 88/10) uređuje oblast zapošljavanja i profesionalne rehabilitacije osoba sa invaliditetom u skladu sa međunarodnim i domaćim propisima i kretanjima na tržištu rada. Ovim propisom su uređeni podsticaji, mere i radnje usmerene na stvaranje preduslova za uključivanje osoba sa invaliditetom na tržište rada u skladu sa načelima jednakosti i konkurentnosti.

52. Zakon o zdravstvenom osiguranju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 107/2005, 109/2005 57/2011, 110/2012, 119/2012, 99/2014, 123/2014 i 126/2014) propisuje da su lica koja imaju pravo na novčanu nadoknadu po osnovu nezaposlenosti osiguranici obaveznog zdravstvenog osiguranja (članovi 17 i 22).

53. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06 – US, 5/09, 107/09 i 101/10) navodi da lica za čijim je radom prestala potreba imaju pravo na penzijsko osiguranje dok ostvaruju novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti (član 11).

54. Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 125/2004 i 104/2009) uređuje način i postupak mirnog rešavanja kolektivnih i individualnih

radnih sporova, izbor, prava i obaveze miritelja i arbitara i druga pitanja od značaja za mirno rešavanje radnih sporova. Individualnim radnim sporom se smatra spor povodom diskriminacije i zlostavljanja na radu, otkaza ugovora o radu i ugovaranja i isplate minimalne zarade. U skladu sa ovim zakonom osnovana je i Agencija za mirno rešavanje radnih sporova.

55. Zakon o zaštiti uzbunjivača („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 128/2014) uređuje prava i obaveze uzbunjivača (fizičkih lica koja prijave navodnu korupciju ili druge nezakonite poslovne radnje) i poslodavaca. U skladu sa ovim zakonom, zaštita se obezbeđuje ne samo zaposlenima u radnom odnosu, već i onima izvan radnog odnosa, volonterima i licima koja obavljaju svaki drugi faktički rad za poslodavca. U skladu sa ovim zakonom, zaštita se obezbeđuje ne samo zaposlenima u radnom odnosu, već i onima izvan radnog odnosa, volonterima i licima koja obavljaju svaki drugi faktički rad za poslodavca. Uzbunjivanje se definiše kao otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera.

56. Odredbama zakona se uređuju obaveze poslodavca u vezi sa uzbunjivanjem. Poslodavac je dužan da svim radno angažovanim licima dostavi pismeno obaveštenje o pravima iz ovog zakona i odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem.

57. Poslodavac koji ima više od deset zaposlenih je dužan da opštim aktom uredi postupak unutrašnjeg uzbunjivanja, kao i da taj opšti akt istakne na svojoj oglasnoj tabli. Ako poslodavac ima internet stranicu, i ako za to postoje tehničke mogućnosti, poslodavac je dužan da postupak uzbunjivanja objavi i na toj stranici.

58. Korpusom kolektivnih ugovora dodatno se uređuju prava i obaveze zaposlenih i poslodavaca u različitim sektorima, uključujući javne službe (prosvetu, zdravstvo, socijalnu zaštitu i kulturu), državne organe i unutrašnje poslove. Tim kolektivnim ugovorima pružaju se prava u najmanju ruku na nivou onih propisanih Zakonom o radu, a u pojedinim slučajevima sadrže odredbe koje su povoljnije po zaposlene. Neki od ovih kolektivnih ugovora sadrže i odredbe kojima se uređuje određivanje viška zaposlenih, koje ćemo razmotriti u daljem tekstu ove analize.

59. U analizi predstavljenoj u matrici u daljem tekstu navodi se kako se ovi propisi odnose na konkretne oblasti i pitanja vezana za prekid radnog odnosa usled značajnih promena programa, programa, organizacije, strukture ili tehnologije poslodavca (određivanje viška zaposlenih).

Obrazloženje i obim smanjenja broja zaposlenih

U skladu sa Zakonom o radu (član 153), poslodavac može da otkáže ugovor o radu zaposlenom ako će „usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena“ doći do prestanka potrebe za radom zaposlenog ili smanjenja obima posla.

Zakon obavezuje poslodavca da donese program rešavanja viška zaposlenih ako prestane potreba za radom zaposlenih u okviru perioda od 30 dana u sledećim slučajevima (što predstavlja definiciju kolektivnog otkaza ugovora o radu):

- 1) ako je višak 10 zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu od 20 do 99 zaposlenih na neodređeno vreme;
- 2) ako je višak 10 odsto zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu od 100 do 300 zaposlenih na neodređeno vreme;
- 3) ako je višak 30 zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu preko 300 zaposlenih na neodređeno vreme;
- 4) ako je višak 20 zaposlenih, bez obzira na broj zaposlenih, u okviru perioda od 90 dana.

Zakonom je propisano da program rešavanja viška zaposlenih mora da sadrži sledeće elemente:

- i. razloge prestanka potrebe za radom zaposlenih;
- ii. ukupan broj zaposlenih kod poslodavca;
- iii. broj, kvalifikacionu strukturu, godine starosti i staž osiguranja (u godinama) zaposlenih koji su višak i poslove koje obavljaju;
- iv. kriterijume za utvrđivanje viška zaposlenih;
- v. mere za zapošljavanje: premeštaj na druge poslove, rad kod drugog poslodavca, prekvalifikacija ili dokvalifikacija, nepuno radno vreme ali ne kraće od polovine punog radnog vremena i druge mere;
- vi. sredstva za rešavanje socijalno-ekonomskog položaja viška zaposlenih;
- vii. rok u kome će biti otkazan ugovor o radu.

Državni službenici

Zakonom o državnim službenicima i Posebnim kolektivnim ugovorom za zaposlene u državnim organima uređuje se pitanje viška državnih službenika. Članovima 133 do 137 uređen je prestanak radnog odnosa u slučaju značajnih organizacionih promena ili spajanja odnosno ukidanja pojedinih organizacionih jedinica.

Zakonom o državnim službenicima propisano je da u slučaju ukidanja pojedinih radnih mesta prekobrojni državni službenici mogu biti *premešteni* na druga radna mesta. Pri premeštaju prednost imaju državni službenici sa boljim ocenama u poslednje tri godine.

Članovima 138 i 139 uređena su prava neraspoređenih državnih službenika. Podaci o neraspoređenim državnim službenicima upisuju se u evidenciju Službe za upravljanje kadrovima, i oni se uzimaju u obzir pri popunjavanju pozicija kroz interno tržište rada. Državni službenici imaju pravo na zaradu dok su neraspoređeni.

Neraspoređenom državnom službeniku prestaje radni odnos u državnoj upravi ako u roku od

dva meseca ne bude premešten u drugi državni organ.
Konsultacije sa radnicima
Zakonom o radu je propisana obaveza konsultacija sa sindikatima. Poslodavac je dužan da predloženi program rešavanja viška zaposlenih dostavi reprezentativnom sindikatu ili radničkoj organizaciji, kao i Nacionalnoj službi za zapošljavanje, u roku od osam dana od donošenja, radi davanja mišljenja (članovi 154 i 156).
Obaveza poslodavca da razmotri alternativne mere za sprečavanje otkaza ugovora o radu
Zakonom o radu (članovi 155 i 156) propisana je obaveza poslodavca da razmotri alternativne mere u cilju sprečavanja otkaza ugovora o radu, uključujući premeštaj na drugo radno mesto, prekvalifikaciju, rad kod drugog poslodavca, dokvalifikaciju i nepuno radno vreme.
Kriterijumi za određivanje viška zaposlenih
Zabrana diskriminacije i zaštita određenih kategorija zaposlenih Zakonom o radu (član 157) propisano je da kriterijum za utvrđivanje viška zaposlenih ne može da bude odsustvovanje zaposlenog sa rada zbog privremene sprečenosti za rad, trudnoće, porodijskog odsustva, nege deteta i posebne nege deteta. Pored toga, članovima 18 do 20 Zakona o radu zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija s obzirom na pol, jezik, rasu, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje, odnosno invalidnost, nacionalnu pripadnost, veroispovest, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredeljenje, političko ili drugo uverenje, socijalno poreklo, imovinsko stanje, služenje vojnog roka, članstvo u političkim organizacijama, sindikatima ili neko drugo lično svojstvo. Ova odredba odnosi se i na otkaz ugovora o radu. U članu 183 naveden je spisak neopravdanih razloga za otkaz ugovora o radu. Posebnim kolektivnim ugovorima propisani su i dodatni kriterijumi. Sledeće kategorije zaposlenih uživaju naročitu zaštitu: predstavnici zaposlenih (član 188: <i>zabrana otkaza ugovora o radu tokom trajanja mandata</i>); trudnice i/ili zaposlene na porodijskom odsustvu; i zaposleni sa porodičnim obavezama (član 187: <i>odsustvo sa rada radi nege deteta i odsustvo sa rada radi posebne nege deteta</i>). Posebni kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 21/2015) sadrži odredbe kojima se propisuje uzimanje u obzir broja dece do 26 godina starosti u porodici, zdravstveno stanje ili invaliditet, imovno stanje, obrazovanje i doprinos radu zaposlenog. Kolektivnim ugovorom se naročito štite majke dece mlađe od dve godine, trudnice, samohrani roditelji, roditelji dece sa invaliditetom, i jedan supružnik u slučaju da oba supružnika rade u istoj organizaciji. Članovima 49 do 52 Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u državnim organima („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 25/2015) utvrđuju se kriterijumi za određivanje viška zaposlenih, uključujući radni staž, doprinos radu, broj dece do 26 godina zaposlenog i zdravstveno stanje. Kolektivnim ugovorom se naročito štite majke dece mlađe od dve godine čiji mesečni prihodi po članu domaćinstva ne prelaze iznos minimalne zarade. Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru propisano je da se skup kriterijuma za racionalizaciju zasniva na analizi a) zakonodavnog i

strateškog okvira svakog državnog organa odnosno javne službe i b) finansijskih i kadrovskih resursa; kao i c) obavezi zadovoljavanja potreba korisnika javnih usluga. Kriterijumi obuhvataju i obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom (Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom iz 2009. godine) odnosno obavezu vođenja računa o poznavanju jezika nacionalnih manjina.

Način smanjenja broja zaposlenih i otpremnine

Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru propisane su sledeće metode za smanjenje broja zaposlenih (ažurirano posle odluke Ustavnog suda da obustavi primenu člana 20 ovog Zakona):

1) **Sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu novčane naknade odnosno otpremnine:** zaposleni utvrđeni kao višak imaju mogućnost da sporazumno raskinu radni odnos uz isplatu novčane naknade odnosno otpremnine. Zakonom su propisane tri mogućnosti za obračun ove naknade:

- i) Osnovica je 30 odsto prosečne zarade zaposlenog isplaćene u poslednja tri meseca koja prethode mesecu prestanka radnog odnosa, ili 30 odsto prosečne zarade isplaćene u Republici Srbiji, u zavisnosti od toga šta je za zaposlenog povoljnije. Ova osnovica se uvećava za 30 odsto za svaku godinu rada u radnom odnosu u javnom sektoru, s tim što ukupna visina novčane naknade ne može biti veća od 8.000 evra u dinarskoj protivvrednosti. Ovu mogućnost mogu da iskoriste zaposleni 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. Ova kategorija zaposlenih nema pravo na isplatu naknade za slučaj nezaposlenosti.
- ii) Šest prosečnih zarada isplaćenih u Republici Srbiji za mesec koji prethodi mesecu prestanka radnog odnosa za zaposlene kojima na dan prestanka radnog odnosa nedostaje do dve godine do ispunjenja uslova za penziju. Ova kategorija zaposlenih nema pravo na isplatu naknade za slučaj nezaposlenosti.
- iii) Četiri prosečne zarade u Republici Srbiji za mesec koji prethodi mesecu prestanka radnog odnosa za zaposlene koji na dan prestanka radnog odnosa ispunjavaju uslove za prevremenu starosnu penziju. Ova kategorija zaposlenih nema pravo na isplatu novčane naknade odnosno otpremnine za odlazak u penziju.

2) **Otkaz ugovora o radu uz isplatu novčane naknade odnosno otpremnine.** Za zaposlene koji ne pristanu na sporazumni prestanak radnog odnosa, organizaciona jedinica (poslodavac) dužna je da donese program rešavanja viška zaposlenih u skladu sa Zakonom o radu. Zaposleni koji je utvrđen kao višak zaposlenih ima pravo na otpremninu koja se obračunava u skladu sa odgovarajućim zakonom ili kolektivnim ugovorom, i to na osnovu dužine radnog staža (u godinama) u javnom sektoru. Poslodavac je dužan da otpremninu isplati u roku od 30 dana od dana prestanka radnog odnosa. Ova kategorija zaposlenih ima pravo na isplatu naknade za slučaj nezaposlenosti.

Zakonom o radu (član 158) propisan je minimalni iznos otpremnine koji je poslodavac dužan da isplati zaposlenom pre otkaza ugovora o radu ako „usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla ili dođe do smanjenja obima posla“. Iznos otpremnine utvrđuje se ugovorom o radu ali ne može biti manji od niži od zbira trećine zarade za svaku navršenu godinu u radnom odnosu kod poslodavca.

Članom 53 Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u državnim organima otpremnina je

utvrđena u iznosu od 30 odsto zarade za svaku godinu u radnom odnosu kod poslodavca.

Isplata neisplaćenih zarada. Članom 186 Zakona o radu utvrđena je obaveza poslodavca da zaposlenom u slučaju prestanka radnog odnosa isplati sve neisplaćene zarade, naknade zarade i druga primanja koja je zaposleni ostvario. Poslodavac je dužan da ove obaveze isplati najkasnije u roku od 30 dana od dana prestanka radnog odnosa.

Pristup penzijskom i zdravstvenom osiguranju

Zakonom o zdravstvenom osiguranju propisano je da su lica koja imaju pravo na novčanu naknadu Nacionalne službe za zapošljavanje po osnovu nezaposlenosti i nezaposlena lica osiguranici obaveznog zdravstvenog osiguranja (članovi 17 i 22).

Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano je da lica za čijim je radom prestala potreba imaju pravo na penzijsko osiguranje dok ostvaruju novčanu naknadu prema propisima o radu i zapošljavanju (član 11).

Pravni lekovi i postupak po žalbi povodom otkaza ugovora o radu

Zakonom o radu propisan je mehanizam za rešavanje sporova zasnovan na arbitraži (član 194). U slučaju mirnog rešavanja spora posredstvom arbitraže, odluka se donosi u roku od 10 dana.

Pored toga, zakonom se zaposlenom daje i pravo da pokrene spor pred nadležnim sudom (član 195). Rok za pokretanje spora je 60 dana od dana dostavljanja rešenja zaposlenom.

U ovim sporovima sude redovni sudovi. Članom 21 Zakona o uređenju sudova (2002) propisano je da opštinski sud u prvom stepenu sudi u sporovima povodom prestanka radnog odnosa.

Članom 30 Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova predviđena je mogućnost rešavanja sporova o otkazu ugovora o radu pred arbitrom.

Članovima 142 do 144 Zakona o državnim službenicima predviđen je dvostepeni žalbeni postupak. Žalbena komisija (sastavljena od imenovanih državnih službenika) razmatra žalbe državnih službenika i odlučuje o njima. U ovom slučaju primenjuje se opšti upravni postupak. Žalbena komisija je dužna da odluči o žalbi u roku od 30 dana od dana njenog prijema. Zaposleni može protiv odluke Žalbene komisije da pokrene upravni spor.

Naknada štete za nezakoniti prestanak radnog odnosa

Članom 191 Zakona o radu propisuje se obaveza isplate naknade štete u slučajevima u kojima sud utvrdi da je zaposlenom prestao radni odnos bez pravnog osnova. Naknada štete umesto vraćanja na rad iznosi:

- najviše 18 zarada zaposlenog ako zaposleni ne zahteva da se vrati na rad, odnosno
- najviše 36 zarada zaposlenog na zahtev poslodavca ili u slučaju da postoje okolnosti koje ukazuju da nastavak radnog odnosa nije moguć.

60. Pravni okvir kojim se uređuje određivanje viška zaposlenih u načelu je usaglašen sa međunarodnim standardima i konvencijama MOR.

4.2. Institucionalni okvir

61. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) je telo odgovorno za sprovođenje Programa. Kao takvo, ono je odgovorno da osigura adekvatno sprovođenje Sistema za upravljanje socijalnim pitanjima. MDULS koordinira čitav proces sprovođenja Strategije reforme državne uprave, kao i sa njim povezan sveobuhvatni proces racionalizacije i optimizacije državne uprave. MDULS je izradilo Akcioni plan i opšte smernice koje druga ministarstva slede u procesu optimizacije. Pošto se završi ažuriranje i proširenje Centralne kadrovske evidencije u javnom sektoru, MDULS će biti zaduženo za njeno vođenje.

62. U skladu sa Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, MDULS i Ministarstvo finansija nadležna su za budžet za otpremnine u javnom sektoru. Izuzetak su otpremnine zaposlenih u zdravstvu, za koje je odgovoran Republički fond za zdravstveno osiguranje. Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru daje Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstvu finansija nadležnost za davanje mišljenja o godišnjim predlozima maksimalnog broja zaposlenih koje će do 2018. godine dostavljati drugi državni organi.

63. Da bi unapredilo svoje kapacitete za upravljanje racionalizacijom, koja će se odvijati od 2015. do 2018. godine, MDULS radi na formiranju Jedinice za upravljanje promenama. Ova jedinica će koordinirati komunikacije i informisanje o politikama vezanim za sprovođenje projekata, uključujući i reformu i optimizaciju državne uprave. Pored toga, od Jedinice za upravljanje promenama se očekuje da u svakom stadijumu reforme, nalaze funkcionalne analize pretače u preporuke za donošenje politika na osnovu kojih će viši rukovodioci biti u stanju da preduzimaju konkretne mere. U Jedinici će pored državnih službenika biti angažovani i profesionalni konsultanti sa iskustvom u različitim oblastima, a ona će biti odgovorna državnom sekretaru MDULS.

64. U cilju uspostavljanja kontakta sa zainteresovanim akterima, Ministarstvo je pripremio strategiju i akcioni plan za komunikacije o racionalizaciji i optimizaciji državne uprave. Ova strategija je zasnovana na nalazima istraživanja javnog mnjenja sprovedenih početkom 2015. godine. Tim za komunikacije MDULS blisko sarađuje sa savetnicima za odnose sa javnošću u drugim ministarstvima radi informisanja kako građana tako i zaposlenih u javnom sektoru o reformi i racionalizaciji i njihovim prednostima i rizicima.

65. Ministarstvo finansija je odgovorno za republički budžet; utvrđivanje konsolidovanog bilansa javnih prihoda i javnih rashoda; sistem i politiku poreza, taksi, naknada i drugih javnih prihoda; politiku javnih rashoda; upravljanje raspoloživim sredstvima javnih finansija Republike Srbije; koordinaciju; i javni dug i finansijsku imovinu Republike Srbije. U skladu sa Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, Ministarstvo finansija daje mišljenje o godišnjem predlogu maksimalnog broja zaposlenih koje za svaku kalendarsku godinu do 2018. predlažu drugi državni organi i vrši nadzor nad sprovođenjem tog zakona.

66. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja zaduženo je za kreiranje politike zapošljavanja Srbije. Unutar ovog ministarstva formiran je Sektor za zapošljavanje koji se bavi pitanjima zapošljavanja. Ovaj Sektor je, između ostalog, odgovoran za zapošljavanje u Srbiji i inostranstvu; strategiju, program i mere aktivne i pasivne politike zapošljavanja; zapošljavanje osoba sa invaliditetom i drugih lica; ostvarivanje prava na naknadu za slučaj nezaposlenosti; izradu nacionalnog standarda kvalifikacija i predlaganje mera za unapređenje sistema obrazovanja odraslih. Dugoročni okvir za kreiranje politike zapošljavanja naveden je u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja, 2011-2020 („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 37/2011), dok se nacionalni akcioni planovi zapošljavanja usvajaju na godišnjem nivou.

67. Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) je odgovorna za sprovođenje politike zapošljavanja i akcionog plana. Nacionalna služba obavlja ključnu funkciju na tržištu rada Srbije pošto predstavlja posrednika između poslodavaca i lica koja traže zaposlenje. Pored toga, NSZ je odgovorna i za pružanje podrške licima koja traže posao koja se suočavaju sa teškoćama na tržištu rada tako što organizuje programe kojima podstiče njihovu zapošljivost, poput osposobljavanja; pruža subvencije za zarade, naročito za osobe sa invaliditetom ili lica koja su na drugi način stavljena u nepovoljan položaj na tržištu rada; pruža podršku licima koja se odluče za samozapošljavanje u cilju pokretanja sopstvenog posla; i organizuje javne radove za dugoročno nezaposlene. U tom smislu, NSZ nije samo posrednik koji osigurava funkcionisanje tržišta rada, već i pružalac socijalnih usluga ugroženim grupama. Posle prestanka radnog odnosa, zaposleni koji su višak uvode se u evidenciju NSZ kako bi imali pristup naknadi za vreme nezaposlenosti i učestvovali u programima aktivnog zapošljavanja i osposobljavanja.

68. Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja za 2015. godinu predviđeno je sprovođenje sledećih mera aktivne politike zapošljavanja: posredovanja u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje; profesionalne orijentacije i savetovanja o planiranju karijere; subvencija za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih (mladih do 30 godina starosti, starijih od 50 godina, viškova zaposlenih, Roma i osoba sa invaliditetom); podrške samozapošljavanju; dodatnog obrazovanja i obuke; podsticaja za zapošljavanje korisnika novčane naknade; javnih radova; mera aktivne politike zapošljavanja za osobe sa invaliditetom; i sufinansiranje programa ili mera aktivne politike zapošljavanja predviđenih lokalnim akcionim planovima zapošljavanja koje se finansiraju sredstvima iz budžeta lokalnih samouprava.

69. Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti uvedena je obaveza zaključivanja godišnjeg Sporazuma o učinku između resornog ministarstva i NSZ sa ciljem utvrđivanja učinka NSZ i praćenja efikasnosti sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja. Od NSZ se očekuje da ostvari učinak definisan Sporazumom kroz prilagođavanje mera i aktivnosti specifičnostima i uslovima na lokalnim tržištima rada. Pored toga, očekivani učinak filijala NSZ trebalo bi da bude kvantifikovan, a sporazumi o učinku filijala trebalo bi da budu potpisani na nivou NSZ u celini.

70. U skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, NSZ je odgovorna za sledeće poslove zapošljavanja: obaveštavanje o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje; posredovanje u zapošljavanju u zemlji i inostranstvu; profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere; sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja; izdavanje

dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva; osiguranje za slučaj nezaposlenosti; ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, u skladu sa zakonom; vođenje evidencija u oblasti zapošljavanja; i stručno-organizacione, upravne, ekonomsko-finansijske i druge opšte poslove u oblasti zapošljavanja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

71. Nacionalna služba za zapošljavanje licima koja traže zaposlenje pruža: a) obaveštenja o zakonima, podzakonskim propisima, kolektivnim ugovorima i drugim opštim aktima koji su na snazi, pravima, obavezama i odgovornostima poslodavaca i zaposlenih, kao i njihovih udruženja, koji se odnose na zapošljavanje i osiguranje za vreme nezaposlenosti; i b) savete o načinu i postupku ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza i pomoć o načinu popunjavanja i dostavljanja Nacionalnoj službi obrazaca i dokumenata.

72. Služba za upravljanje kadrovima obavlja stručne poslove vezane za upravljanje kadrovima u ministarstvima, posebnim organizacijama, službama Vlade i stručnim službama upravnih okruga. Služba obavlja poslove internog tržišta rada za državne službenike. Služba oglašava interne konkurse za popunjavanje radnih mesta; priprema za Vladu predlog kadrovskog plana organa i stara se o pravilnom sprovođenju donesenog kadrovskog plana; daje mišljenja o pravilnicima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u organima; pruža stručnu pomoć organima u vezi sa upravljanjem kadrovima i unutrašnjim uređenjem; vodi Centralnu kadrovsku evidenciju o državnim službenicima i nameštenicima u organima; vodi evidenciju internog tržišta rada u organima, pomaže državnim službenicima u vezi s njihovim premeštajem; priprema predlog programa stručnog usavršavanja državnih službenika i obavlja stručno-tehničke i administrativne poslove za Visoki službenički savet i Žalbenu komisiju Vlade.

73. Tokom primene Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, neraspoređeni državni službenici biće upućeni na interno tržište rada koje koordinira Služba za upravljanje kadrovima (u skladu sa članovima 138 i 163 Zakona o državnim službenicima).

4.3. Pravni okvir za zaštitu životne sredine

74. Pravni okvir za zaštitu životne sredine od značaja za ovaj Program obuhvata propise vezane za bezbednost i zdravlje na radu i upravljanje otpadom. Budući da se ne očekuje da će se sprovođenjem Programa ostvariti uticaj na životnu sredinu, nije neophodna priprema sveobuhvatne procene sistema za upravljanje životnom sredinom.

75. Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 101/05) uređuje sistem bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji. Ovim zakonom se uvodi pravna zaštita svake osobe u procesu proizvodnje ili bilo kom drugom radnom procesu. Osnovni cilj regulatornog pristupa na polju bezbednosti i zdravlja na radu jeste sprečavanje povreda na radu, profesionalnih oboljenja i oboljenja u vezi sa radom. Zakonom se predviđa obezbeđivanje preventivnih mera primenom savremenih tehničkih, ergonomske, zdravstvenih, obrazovnih, socijalnih, organizacionih i drugih mera i sredstava za otklanjanje rizika od povređivanja i oštećenja zdravlja zaposlenih, i/ili njihovog svođenja na najmanju moguću meru. Zakonom se propisuju obaveze poslodavaca i zaposlenih u sprečavanju povreda na radu, profesionalnih oboljenja i oboljenja u vezi sa radom. Poslodavac je dužan da obezbedi zaposlenom rad na radnom mestu i u radnoj okolini u kojima su sprovedene mere bezbednosti i zdravlja na radu.

76. Prema Zakonu o bezbednosti i zdravlju na radu, poslodavac preventivne mere obezbeđuje polazeći od sledećih načela: a) izbegavanje rizika; b) procena rizika koji se ne mogu izbeći na radnom mestu; c) otklanjanje rizika na njihovom izvoru; d) prilagođavanje rada i radnog mesta zaposlenom; e) zamena opasnih tehnoloških procesa ili metoda rada bezopasnim ili manje opasnim; f) davanje prednosti kolektivnim nad pojedinačnim merama bezbednosti i zdravlja na radu; g) odgovarajuće osposobljavanje zaposlenih za bezbedan i zdrav rad, i h) sprovođenje mera bezbednosti i zdravlja na radu ne sme da prouzrokuje finansijske obaveze za zaposlenog i predstavnika zaposlenih.

77. Pored toga, poslodavac je dužan da donese akt o proceni rizika; obaveštava zaposlene i njihovog predstavnika o uvođenju novih tehnologija i sredstava za rad, kao i o opasnostima od povreda i oštećenja zdravlja koji nastaju njihovim uvođenjem, odnosno da u takvim slučajevima donese odgovarajuća uputstva za bezbedan rad; osposobljava zaposlene za bezbedan i zdrav rad; obezbedi zaposlenima korišćenje sredstava i opreme za ličnu zaštitu na radu; obezbedi održavanje sredstava za rad i sredstava i opreme za ličnu zaštitu na radu u ispravnom stanju; angažuje službu medicine rada radi preventivnih i periodičnih lekarskih pregleda zaposlenih; angažuje pravno lice sa licencom radi sprovođenja preventivnih i periodičnih pregleda i ispitivanja opreme za rad; obezbedi pružanje prve pomoći, kao i da osposobi zaposlene za pružanje prve pomoći; i zaustavi svaku vrstu rada koji predstavlja neposrednu opasnost za život ili zdravlje zaposlenih.

78. Članom 15 Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu navodi se: „Poslodavac je dužan da [...] aktom u pismenoj formi odredi lice za bezbednost i zdravlje na radu“. Članom 37 istog zakona propisano je da „[p]oslove bezbednosti i zdravlja na radu može da obavlja lice koje ima položen stručni ispit u skladu sa ovim zakonom“.

79. Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 - dr. zakon i 93/2014) propisuje da je poslodavac dužan da organizuje: lekarske preglede radi utvrđivanja sposobnosti za rad; sprovođenje mera za sprečavanje i rano otkrivanje profesionalnih bolesti, bolesti u vezi sa radom i sprečavanje povreda na radu; preventivne preglede zaposlenih (prethodne, periodične, kontrolne i ciljane preglede); upoznavanje zaposlenih sa zdravstvenim merama zaštite na radu; obezbeđivanje adekvatnih sanitarnih uslova; praćenje uslova rada i bezbednosti na radu, kao i procene profesionalnih rizika u cilju unapređivanja uslova rada i ergonomske mere; praćenje uzročno-posledičnih veza u odnosu na zdravlje; sprovođenje mera za unapređivanje zdravlja radnika izloženih zdravstvenim rizicima u toku procesa rada; i ukazivanje prve pomoći u slučaju povrede na radnom mestu i obezbeđivanje uslova za hitne medicinske intervencije.

80. Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/09) uređuje vrste i klasifikaciju otpada, planiranje upravljanja otpadom, subjekte upravljanja otpadom; odgovornosti i obaveze u upravljanju otpadom; organizovanje upravljanja otpadom; upravljanje posebnim tokovima otpada; uslove i postupak izdavanja dozvola; prekogranično kretanje otpada; izveštavanje o otpadu i baze podataka; finansiranje upravljanja otpadom; nadzor, kao i druga pitanja od značaja za upravljanje otpadom. Upravljanje otpadom sastoji se od skupa radnji od

opšteg interesa kojima se ostvaruje sprovođenje usvojenih akcionih planova u pogledu prikupljanja, prevoza, skladištenja, tretiranja i zbrinjavanja otpada, uključujući i nadzor nad obavljanjem napred navedenih radnji i odgovornost za postrojenja za upravljanje otpadom posle prestanka njihovog rada.

4.4 Institucionalni okvir za zaštitu životne sredine

81. Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, organ uprave u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, odgovorna je između ostalog za nadzor nad radom odgovornih lica sa licencom za obavljanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu. Uprava izdaje i oduzima licence za obavljanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu, i organizuje stručni ispit za obavljanje ovih poslova. Uprava pruža i stručnu pomoć zaposlenima na polju bezbednosti i zdravlja na radu.

82. Inspektorat za rad, organ uprave u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, vrši inspeksijski nadzor u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i radnih odnosa. Inspektor rada vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, tehničkim i drugim merama vezanim za bezbednost i zdravlje na radu i sprovođenju mera bezbednosti i zaštite na radu propisanih opštim aktom poslodavca, kolektivnim ugovorom ili ugovorom o radu.

5. Procena institucionalnog kapaciteta i učinka

5.1. Adekvatnost sistema za upravljanje socijalnim pitanjima smanjenja broja zaposlenih

83. U Srbiji je na snazi relativno dobro razvijen okvir propisa i politika o radnim odnosima i rešavanju viška zaposlenih, dok je institucionalni sistem za rešavanje ovih pitanja, uopšteno govoreći, adekvatan. Nacionalni pravni okvir je u najvećoj meri usklađen sa međunarodnim standardima. Srbija je ratifikovala Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca. Uopšteno govoreći, pravni okvir je usklađen sa načelima Standarda za postupanje Međunarodne finansijske korporacije broj 2 o radu i uslovima na radu (stavovi 18 i 19 o višku zaposlenih). Utvrđene nesaglasnosti vezane su za konsultacije sa zaposlenima, i praćenje i evaluaciju mera rešavanja viška zaposlenih.

84. Propisi o radu omogućavaju alternative prestanku radnog odnosa, uključujući zamrzavanje zapošljavanja, izmeštanje dela aktivnosti van institucije (tzv. „outsorsing“, na primer u zdravstvu), interni premeštaj zaposlenih i preraspodelu radnog vremena, kao i smanjenje plata. Neke od ovih mera – prirodni odliv kroz penzionisanje, zamrzavanje zapošljavanja i smanjenje plata – već su sprovedene u javnom sektoru tokom 2014. i 2015. godine u okviru paketa mera namenjenih smanjenju javnih rashoda i povećanju fiskalne održivosti.

85. U skladu sa Zakonom o radu, poslodavac je dužan da donese program rešavanja viška zaposlenih. Reprezentativni sindikat i Nacionalna služba za zapošljavanje dužni su da daju mišljenje o predloženom programu. Pravnim aktima i posebnim kolektivnim ugovorima koji važe za zaposlene u javnom sektoru propisuju se kriterijumi za utvrđivanje viška zaposlenih i mera koja se primenjuju u slučaju da do utvrđivanja viška dolazi usled izmena programa,

organizacije ili strukture posla. Kriterijumi za utvrđivanje viška zasnivaju se na načelu zabrane diskriminacije, što je u skladu sa dobrom međunarodnom praksom. Ovim odredbama se zaposleni naročito štite od prestanka radnog odnosa po osnovu članstva u sindikatu, trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva u slučaju privremene sprečenosti za rad, nege deteta i posebne nege deteta, invaliditeta, nacionalnog i socijalnog porekla i drugih ličnih osobina. Kolektivnim ugovorom se štite majke dece mlađe od dve godine i samohrani roditelji maloletne dece.

86. Zakonima i kolektivnim ugovorima se propisuju isplata otpremnine višku zaposlenih i formule za obračun te otpremnine. Otpremnina se obračunava u visini od jedne trećine prosečne mesečne zarade pre utvrđivanja viška za svaku navršenu godinu rada u radnom odnosu kod poslodavca. Zaposleni koji su proglašeni viškom imaju pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti i zdravstveno i penziono osiguranje. Iako su ove odredbe zakona u skladu sa dobrom praksom, iskustva sa masovnim otpuštanjem zaposlenih u prošlosti, usled privatizacije velikih državnih preduzeća, ukazuju na to da postoje razlozi za opreznost. Naknade se isplaćuju tokom ograničenog vremenskog perioda. U okruženju sa visokom stopom nezaposlenosti i nedostatkom slobodnih radnih mesta, nije realno očekivati da će većina ljudi kojima prestane radni odnos lako naći nove poslove (Svetska banka, „Analiza uticaja na siromaštvo i socijalna pitanja“, 2012).

87. U skladu sa Zakonom o radu i važećim kolektivnim ugovorima, obavezno je pribavljanje mišljenja sindikata o programu za rešavanje viška zaposlenih. Međutim, čini se da u praksi postoje slučajevi u kojima se konsultacije sa sindikatima odvijaju u ograničenom obimu, odnosno gde se ne sprovode sistematski. Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, koji služi kao sredstvo za racionalizaciju broja zaposlenih u javnom sektoru, usvojen je po hitnom postupku te se tako o njemu nije vodila javna rasprava. Sindikati i Socijalno-ekonomski savet su u javnom saopštenju izneli svoje nezadovoljstvo odsustvom javne rasprave i nemogućnošću da iznesu svoje stavove.

88. Treba napomenuti da važeći propisi ne sadrže konkretne obaveze u pogledu praćenja i evaluacije programa rešavanja viška zaposlenih i položaja radnika kojima je prestao radni odnos. Ne postoji obaveza poslodavaca da prate položaj ovih radnika ili ishod pružene pomoći. Po prestanku radnog odnosa, Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) prati položaj radnika kojima je radni odnos prestao po osnovu utvrđenog viška, i to samo onih koji se opredele za prijavljivanje na evidenciju NSZ.

89. Uopšteno govoreći, pravni okvir za zaštitu zaposlenih kojima prestane radni odnos u najvećoj meri je uspostavljen, ali treba obezbediti njegovu doslednu primenu širom zemlje, i to naročito kada je reč o konsultacijama sa zaposlenima (odnosno sindikatima), transparentnosti kriterijuma za utvrđivanje viška zaposlenih i naknadnom praćenju i evaluaciji položaja radnika kojima je prestao radni odnos.

5.2. Adekvatnost kapaciteta za upravljanje socijalnim pitanjima

90. Više ministarstava i javnih službi, poput Ministarstva finansija, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) stekli su u proteklih 15 godina značajno iskustvo i veštine potrebne za upravljanje obimnim programima

smanjenja broja zaposlenih tokom privatizacije preduzeća u državnom vlasništvu. Nacionalna služba za zapošljavanje, kao organ odgovoran za primenu politike zapošljavanja, sprovodi konkretne programe usmerene na radnike koji su proglašeni viškom, žene i ugrožene grupe.

91. Predstavnici NSZ naveli su da je u ovoj službi u toku izrada Akcionog plana za 2016, koji bi trebalo da obuhvati programe za zaposlene u javnom sektoru koji su proglašeni viškom, prilagođene njihovom konkretnom profilu: stepenu obrazovanja, starosti (velika je verovatnoća da će većina ovih radnika biti starosti od preko 50 godina) i polu (velika je verovatnoća da će većinu ovih zaposlenih činiti žene). Uzevši u obzir da je većina predstavnika ovog segmenta radno sposobnog stanovništva najveći deo svoje karijere provela radeći u javnom sektoru, gde je sigurnost radnog mesta veća nego u drugim privrednim granama, za očekivati je da će mere poput osnivanja malih preduzeća biti manje efikasne. Programi podrške zapošljavanju za ovaj segment stanovništva su u pripremi.

92. Nalazi drugih analiza ukazuju na to da postoji potreba za modernizacijom NSZ i usklađivanjem njenog rada sa evropskim standardima i povećanjem njene orijentacije ka pružanju usluga i njene sposobnosti da pruži usluge prilagođene potrebama korisnika. Pri sprovođenju ovog PzR biće korišćeno i iskustvo drugog projekta Svetske banke, Projekta podrške unapređenju konkurentnosti i podizanju zaposlenosti, koji obuhvata komponentu zapošljavanja i koji će pružiti podršku za modernizaciju NSZ, što će podrazumevati i sledeće aktivnosti:

- a. unapređenje delotvornosti usluga posredovanja na tržištu rada koje NSZ pruža poslodavcima i nezaposlenima;
- b. unapređenje delotvornosti mera aktivne politike zapošljavanja;
- c. podršku korisnicima socijalne pomoći za nalaženje formalnog zaposlenja.

93. Osnovu aktivnosti kojima ovaj projekat pruža podršku čini unapređenje kapaciteta i usluga koje pruža NSZ. Očekuje se da će radnici koji će potencijalno biti proglašeni viškom u javnom sektoru biti u prilici da koriste prednosti unapređenih usluga NSZ.

94. Predstavnici resornih ministarstava zaduženih za zdravstvo i prosvetu sastajali su se u više navrata sa sindikatima da bi ih informisali o procesu racionalizacije. Ove informacije su javno dostupne na internet stranicama ministarstava i sindikata.

95. Kapacitet za upravljanje socijalnim pitanjima je, uopšteno govoreći, adekvatan. Pitanja u oblastima u kojima je identifikovana potreba za unapređenjem kapaciteta biće rešavana kroz predloženi Akcioni plan.

6. Akcioni plan za sisteme upravljanja životnom sredinom i socijalnim pitanjima

6.1. Akcioni plan za sistem upravljanja socijalnim pitanjima u pogledu rešavanja viška zaposlenih

96. Iako se očekuje da će ukupan ekonomski uticaj Programa biti pozitivan, moglo bi doći i do određenih negativnih socijalnih efekata vezanih za smanjenje broja zaposlenih u državnom sektoru, što predstavlja reputacioni i tehnički rizik za Program, Vladu i Svetsku banku. Program

predstavlja priliku za jačanje procedura za identifikovanje i svodenje na najmanju meru negativnih efekata smanjenja broja zaposlenih u skladu sa međunarodno priznatom praksom.

97. Sa tehničke strane, kako bi se premostio jaz između postojećeg sistema za upravljanje socijalnim pitanjima i dobrom međunarodnom praksom utvrđen ovom Procenom sistema upravljanja socijalnim pitanjima, Programom će se pružiti podrška za konkretne mere za unapređenje učinka sistema za upravljanje socijalnim pitanjima koje se odnose na smanjenje broja zaposlenih. Ove mere će biti sprovedene posredstvom sledećih akcija:

1) Osigurati da MDULS imenuje zaposlene zadužene za koordinaciju i praćenje procesa racionalizacije i njegovih efekata na broj radnika. Najkasnije do početka Programa, MDULS će zadužiti dvoje zaposlenih sa odgovarajućom stručnošću i iskustvom (odnosno poznavanjem pitanja ljudskih resursa i radnopravnih procedura) za koordinaciju postupka racionalizacije sa drugim subjektima iz javnog sektora i izradu periodičnih izveštaja o statusu akcija navedenih u ovom Akcionom planu Programa, uključujući i smanjenje broja zaposlenih po sektorima.

2) Unapređenje komunikacije i konsultacija sa radnicima i sindikatima. Svaki poslodavac u javnom sektoru dokumentovaće sprovedene konsultacije sa sindikatima u vezi sa utvrđivanjem viška zaposlenih i programom rešavanja viška zaposlenih. Svaki subjekt iz javnog sektora koji Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Ministarstvu zdravlja dostavi zahtev za isplatu otpremnina i novčanih nadoknada treba da priloži zapisnik sa konsultacija ili pisane komentare sindikata o programu za rešavanje viška zaposlenih. Ako Svetska banka to zatraži, uzorak ovih izveštaja dostavlja se i Svetskoj banci na uvid.

3) Kriterijumi za utvrđivanje viška zaposlenih. Kriterijumi za odabir zaposlenih za čijim angažovanjem je prestala potreba biće zasnovani na načelima transparentnosti i nediskriminacije, dosledno primenjeni, i podrazumevaće žalbeni postupak. Najkasnije do početka Programa, MDULS će izraditi smernice o potrebi unošenja jasnih kriterijuma u rešenja o prestanku radnog odnosa i planove rešavanja viška zaposlenih. Ovi kriterijumi će biti usklađeni sa odredbama važećih nacionalnih propisa o radu i kolektivnih ugovora, politikama o socijalnom uključivanju Roma i smernicama drugih relevantnih ministarstava. Kriterijumi će potvrditi zaštitu sledećih kategorijama zaposlenih: trudnica, ženama na porodijskom odsustvu, samohranim majkama, majkama dece mlađe od dve godine, zaposlenima na odsustvu u slučaju privremene sprečenosti za rad i osobama sa invaliditetom. Svaki poslodavac koji namerava da smanji broj zaposlenih imaće obavezu da kriterijume za utvrđivanje viška učini javno dostupnim. Kriterijumi za utvrđivanje viška i njihovo obrazloženje biće sastavni deo svakog plana za rešavanje viška zaposlenih i rešenja o prestanku radnog odnosa.

4) Programi rešavanja viška zaposlenih. U skladu sa propisima o radu, poslodavci u javnom sektoru dužni su da donesu programe rešavanja viška zaposlenih kojima će se dokumentovati ispunjenost zahteva iz Zakona o radu, Zakona o državnim službenicima i odgovarajućih kolektivnih ugovora. Predlog programa rešavanja viška zaposlenih biće dostavljen reprezentativnom sindikatu i Nacionalnoj službi za zapošljavanje radi davanja mišljenja. Otkazni rok i rok za davanje mišljenja moraju biti u skladu sa odredbama Zakona o radu. Program rešavanja viška zaposlenih sadrži sledeće elemente:

viii. obrazloženje za utvrđivanje viška zaposlenih;

- ix. ukupan broj zaposlenih kod poslodavca;
- x. broj, kvalifikacionu strukturu, godine starosti i staž osiguranja zaposlenih koji su višak i poslove koje obavljaju, informacije predstavljene po polu (broj zaposlenih muškaraca i žena), i broj osoba sa invaliditetom;
- xi. kriterijume za utvrđivanje zaposlenih za čijim je angažovanjem prestala potreba;
- xii. mere za alternativno zapošljavanje: premeštaj na druge poslove, rad kod drugog poslodavca, prekvalifikacija ili dokvalifikacija, nepuno radno vreme ali ne kraće od polovine punog radnog vremena i druge mere;
- xiii. sredstva za rešavanje socijalno-ekonomskog položaja viška zaposlenih;
- xiv. rok u kome će biti otkazan ugovor o radu.

5) Pružanje tranzicione pomoći zaposlenima za koje se utvrdi da su višak. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja uneće u planove rada NSZ za 2016, 2017. i 2018. godinu zahtev po kome će (i) predstavnik NSZ posetiti svakog poslodavca koja utvrdi višak od preko deset radnika i obavestiti radnike o uslugama, programima i naknadama koje pruža NSZ, uvesti ih u evidenciju NSZ i izraditi pojedinačni akcioni plan sa svakog radnika koji je višak uvedenog u evidenciju. U slučajevima u kojima je manje od deset radnika višak, NSZ će u saradnji sa poslodavcima upoznati te radnike o dostupnim programima podrške na osnovu postojećeg modela za rešavanje viška zaposlenih; (ii) kontaktirati najmanje 20 poslodavaca u opštini u kojoj je sedište poslodavca iz javnog sektora i susednim opštinama, ponuditi im usluge NSZ i raspitati se o slobodnim radnim mestima; i (iii) obratiti se lokalnom Savetu za zapošljavanje radi pružanja podrške zaposlenima koji su proglašeni viškom.

6) Rodna i socijalna inkluzija. MDULS i Ministarstvo zdravlja (Republički fond za zdravstveno osiguranje) zatražiće da podneti programi za rešavanje viška zaposlenih i zahtevi za isplatu otpremnina sadrže informacije klasifikovane po polu (broj muškaraca/žena), starosti (kategorije će biti naknadno definisane), obrazovanju (kategorije će biti naknadno definisane) i invaliditetu (broj). Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja će u saradnji sa NSZ pripremiti aktivne mere zapošljavanja za žene za čijim je angažovanjem prestala potreba, a naročito za žene starije od 50 godina.

7) Praćenje isplata otpremnina i statusa viška zaposlenih. MDULS i Ministarstvo zdravlja (Republički fond za zdravstveno osiguranje) će pratiti i izveštavati na godišnjem nivou o broju zaposlenih koji su primili otpremnine odnosno novčane nadoknade, u skladu sa Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja će u saradnji za NSZ pratiti i izveštavati na godišnjem nivou o statusu viška zaposlenih iz javnog sektora u pogledu: a) broja radnika za čijim angažovanjem je prestala potreba (broj žena/muškaraca/osoba sa invaliditetom) kojima je NSZ pružila usluge aktivnih mera zapošljavanja; b) broja radnika za čijim angažovanjem je prestala potreba (broj žena/muškaraca/osoba sa invaliditetom) koji su pronašli novo zaposlenje.

Ne očekuje se da će program izazvati negativne posledice po životnu sredinu. Verovatnoća i ozbiljnost štete sa tačke gledišta zaštite životne sredine i bezbednosti i zdravlja na radu su male. Nisu potrebne naročite mere za ublažavanje ovog uticaja.

7. Procena rizika po životnu sredinu i socijalnog rizika

98. Procenjeni nivo rizika po životnu sredinu i socijalnog rizika vezanih za Program smatra se *značajnim*. Procena je zasnovana na identifikovanom socijalnom riziku vezanom za potencijalno smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru. Predložene mere za ublažavanje socijalnog uticaja Programa i unapređenje sistema za upravljanje životnom sredinom i socijalnim pitanjima, u skladu sa [Politikom Svetske banke Finansiranje Programa za rezultate](#), unete su u Akcioni plan Procene sistema upravljanja životnom sredinom i socijalnim pitanjima.

Prilog 1. Izveštaj o formalnim konsultacijama o nacrtu Procene sistema upravljanja životnom sredinom i socijalnim pitanjima

Uvod

Konsultacije sa zainteresovanim akterima o nacrtu Procene sistema upravljanja životnom sredinom i socijalnim pitanjima za PZR Program modernizacije i optimizacije državne uprave organizovane su u vidu ciljanih sastanaka održanih u prostorijama Svetske banke i ministarstava u Beogradu, i to između 5. i 17. novembra 2015. godine.

Nacrt Procene sistema upravljanja životnom sredinom i socijalnim pitanjima objavljen je na engleskom i srpskom jeziku 24. oktobra 2015. na internet stranici Svetske banke¹¹ a 26. oktobra 2015. u Srbiji.¹² Zainteresovani akteri su imali priliku da dostave komentare do 11. novembra 2015. godine.

Na sastancima sa zainteresovanim akterima vodila se diskusija o ključnim pitanjima utvrđenim u Proceni. Nakon što su u kratkim crtama predstavljeni instrument PZR, Program modernizacije i optimizacije državne uprave i glavni nalazi iz nacrtu Procene, razgovor se prvenstveno ticao Akcionog plana za utvrđivanje zaposlenih za čijim je angažovanjem prestala potreba predloženom u Proceni i predlozima zainteresovanih aktera za unapređenje operacionalizacije predloženih mera.

Glavni nalazi

Uopšteno govoreći, povratne informacije zainteresovanih aktera odnosile su se na činjenicu da je analiza pravnog okvira o radnim odnosima iscrpna i adekvatna. Učesnici su se saglasili sa glavnim nalazima Procene i oblastima koje su utvrđene kao prioriteti za rešavanje pitanja uticaja smanjenja broja zaposlenih, kao što su jasni kriterijumi za utvrđivanje viška zaposlenih, pružanje tranzicione pomoći radnicima za čijim angažovanjem prestane potreba, kao i praćenje statusa tih radnika posle smanjenja broja zaposlenih. Predstavnici zainteresovanih aktera predložili su da ne unese izmena u analizu propisa kako bi se u obzir uzela odluka Ustavnog suda da obustavi primenu člana 20 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, koji se odnosi na ispunjenje uslova za odlazak u starosnu penziju i nejednako utiče na žene. Sud je ovu odluku doneo 9. oktobra 2015. godine.

Glavna pitanja koja su pokrenuta tokom konsultacija odnosila su se na sprovodivost Akcionog plana za smanjenje broja zaposlenih predloženog u Proceni. Učesnici su izneli svoje predloge u cilju bolje sprovodivosti predloženih akcija u datom kontekstu. Među ovim predlozima su bili i sledeći:

¹¹ Verzija na engleskom jeziku: <http://documents.worldbank.org/curated/en/25196274>

Verzija na srpskom jeziku: <http://documents.worldbank.org/curated/en/25196273>

¹² Verzija na engleskom jeziku: <http://www.worldbank.org/en/country/serbia/brief/comments-essa-serbia-modernization-optimization-of-public-administration>

Verzija na srpskom jeziku:

<http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/10/607461445882683607/serbia-pfr-essa-web-srb.pdf>

- osloniti se na primenu kriterijuma za odabir radnika za čijim angažovanjem je prestala potreba sadržanih u odredbama odgovarajućih kolektivnih ugovora, čime bi se osigurala transparentnost i pravičnost. Sindikati i Vlada su usaglasili kriterijume za odabir radnika sadržane u kolektivnim ugovorima;
- osigurati da NSZ informiše radnike proglašene viškom, čiji poslodavac nije dužan da pripremi plan za rešavanje viška zaposlenih u slučaju da je manje od deset radnika proglašeno viškom, o njihovim pravima i uslugama koje mogu dobiti od NSZ;
- uključiti u Akcioni plan akciju o pripremi mera podrške za žene koje budu proglašene viškom u javnom sektoru, i to naročito one starije od 50 godina;
- uključivanje podatka o starosti radnika koji budu proglašeni viškom u spisak podataka koji će se pratiti, uz obrazloženje da životna dob može biti razlog za osetljivost tih radnika;
- izostavljanje podatka o nacionalnosti radnika koji budu proglašeni viškom iz spiska podataka koji će se pratiti, uz obrazloženje da je reč o osetljivim informacijama i da poslodavci ne dostavljaju podatak o nacionalnosti radnika u vreme zapošljavanja.

Predstavnici zainteresovanih aktera su se generalno saglasili da smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru predstavlja značajan socijalni rizik koji može imati uticaj na životni standard radnika koji budu proglašeni viškom. Srbija će se tokom naredne tri godine suočiti sa sve većim brojem radnika proglašanih viškom u državnim preduzećima i javnom sektoru. To će stvoriti dodatni pritisak na Nacionalnu službu za zapošljavanje, koja će biti dužna da pruži pomoć radnicima koji ostanu bez zaposlenja. Naglašeno je da jedan od prioriteta Vlade treba da bude priprema programa pomoći ili socijalne zaštite za zaposlene u javnom sektoru koji ostanu bez zaposlenja kako bi se ublažili socijalni efekti ovih reformi. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja saglasili su se da dostavljaju podatke o profilu radnika koji budu proglašeni viškom (predstavljene po rodu, starosti, obrazovanju i invaliditetu) i o tranzicionoj pomoći koju ti radnici budu primili. Ti podaci će pomoći da se proceni tipični profil zaposlenog koji je proglašen viškom i poslužiće kao osnova za izradu adekvatnih aktivnih programa zapošljavanja i socijalne zaštite.

Akcioni plan predložen ovom Procenom izmenjen je i ažuriran na osnovu sugestija datih tokom konsultacija.

Tabela 7. Spisak zainteresovanih aktera koji su učestvovali u konsultacijama

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	Ivana Savićević, pomoćnik ministra Vidosava Džagić, savetnik Nina Zelić, savetnik
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	Ljiljana Džuver, pomoćnik ministra Zoran Lazić, pomoćnik ministra Milica Janačković, savetnik Snežana Bogdanović, šef odseka
Ministarstvo zdravlja	Berislav Vekić, državni sekretar

	Nikola Pandrc, šef kabineta Nada Milić, koordinator u Sektoru za inspekcijske poslove
Republički fond za zdravstveno osiguranje	Verica Lazić, direktor
Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva	Žarko Šunderić, menadžer Ivan Sekulović, savetnik
Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije	Čedanka Andrić, sekretar Saveta
Nacionalna služba za zapošljavanje	Stojana Simović, rukovodilac Centra za razvoj usluga i preduzetništva, Sektor za posredovanje u zapošljavanju i planiranje karijere Milan Đuretanović, direktor Sektora za razvoj i informacioni sistem