

Др Александар Антић,*
Доцент,
Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу,
Република Србија

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
DOI: 10.5937/zrpfm0-45620

UDK: 331.108.3:351.82]:342.4
Раd примљен: 21.07.2023.
Раd прихваћен: 04.11.2023.

ПИТАЊЕ УСТАВНОСТИ ОГРАНИЧЕЊА ЗАПОШЉАВАЊА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ**

Апстракт: Ограничење запошљавања у јавном сектору подразумева позитивноправно уређено одсуство аутономије послодаваца у јавном сектору приликом заснивања радног односа на одређено и неодређено време, односно приликом радног ангажовања лица у рад ван радног односа. Послодавци у јавном сектору, осим у изузетним ситуацијама, заснивање радног односа на одређено и неодређено време, односно ангажовање лица у рад ван радног односа, могу спровести тек након сагласности Комисије Владе Републике Србије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава. Аутор у раду анализира уставност одредби које уређују ограничење запошљавања у јавном сектору. Поставља се питање да ли су норме које се односе на уређивање ограничења запошљавања у јавном сектору у супротности са правом на рад, односно забраном дискриминације које прописује Устав Републике Србије.

Кључне речи: ограничење запошљавања у јавном сектору, право на рад, заснивање радног односа на неодређено време, Устав Републике Србије, забрана дискриминације.

* anticaleksandar89@gmail.com

** Раd је саопштен на научном скупу „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, одржаном на Правном факултету Универзитета у Нишу маја 2022 године.

Увод

Слобода рада је право које подразумева овлашћења запосленог да самостално одлучи да ли жели да заснује радни однос, односно да ли и када жели да прекине радни однос. Међутим, насупротив праву запосленог, стоји и право послодавца да одлучи да ли жели са неким запосленим да заснује радни однос, односно да ли жели да запослени код њега обавља послове у оквиру рада у радном односу на одређено или неодређено време.

Слобода рада запосленог је готово неограничена, док је слобода послодавца ограничена посебно код престанка радног односа, имајући у виду да је послодавац фактички јача страна у радном односу насупротив запосленом, а уз испуњење одређених услова и приликом избора врсте рада у радном односу, с обзиром на то да у одређеним ситуацијама послодавац са запосленим мора засновати радни однос на неодређено време (на пример у случају фактичког рада).

Ограничења која постоје на страни послодавца уведена су како би се заштитио запослени. Међутим, ограничење или забрана запошљавања у јавном сектору постоји како би се смањила буџетска потрошња, односно како би се заштитила буџетска средства.

Ради се о ограничењу аутономије послодавца приликом заснивања радног односа са запосленим, које је карактеристично за јавни сектор. Ову врсту ограничења правна теорија не препознаје.

Ограничење запошљавања у јавном сектору је реалност која егзистира у нашем правном систему готово читаву деценију. Поред мноштва негативних последица, о којима ће бити речи у наставку рада, произвело је једну позитивну. Наиме, заиста је довело до смањења буџетске потрошње. Међутим, питање је да ли је овај циљ био вредан последица које је произвело и које и даље производи.

Поред негативних друштвених утицаја, према мишљењу аутора, ограничење запошљавања, односно прописи који га уређују су, имајући у виду одредбе Устава Републике Србије¹, противуставни. О конкретним разлозима који говоре у прилог неуставности забране, односно ограничења запошљавања биће указано у наставку рада.

Општи осврт на ограничење запошљавања у јавном сектору

„Ограничење запошљавања“, или како се још колоквијално означава, „забрана запошљавања“, појава је која код нас није појмовно нити правно

1 Устав Републике Србије. *Сл. гласник РС*. 98/2006.

одређена под овим називом. Ради се о појму који не препознаје ни правна теорија, већ га је изнедрила пракса. У нашем правном систему егзистира већ више година.

Ограничење или забрана запошљавања у јавном сектору подразумева скуп одредби којима се послодавцима у јавном сектору ограничава, односно искључује право на заснивање радног односа на неодређено и одређено време. Правила која уређују овај институт у великој мери ограничавају аутономију послодаваца у јавном сектору у погледу заснивања радног односа.

Забрана запошљавања у јавном сектору уведена је под утицајем Међународног монетарног фонда. Наиме, ова финансијска организација забрану запошљавања у јавном сектору и смањење зарада, односно ограничење њиховог раста запосленима у јавном сектору препоручује као средства за консолидацију буџета, односно смањење буџетске потрошње (International Monetary Fund, 2016).

Циљ примене мера фискалне консолидације је повећање бруто домаћег производа. Међутим, упркос порасту додате вредности по сектору, као у случају информационих технологија, финансија, осигурања и стручних делатности, допринос ових сектора по питању отварања нових радних места је био ограничен. Значајан део радне снаге у Републици Србији заглављен је у нископродуктивним пословима у производњи, грађевинарству, малопродаји и угоститељству, где су зараде у просеку 10 до 30 посто ниже од просека на националном нивоу (International Labour Organization, 2020).

Забрана запошљавања у јавном сектору уведена је крајем 2013. године. Наиме, у члану 1 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, који је објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 108/2013 од 6. 12. 2013. године, а ступио је на снагу 7. 12. 2013, предвиђено је да корисници јавних средстава не могу заснивати радни однос са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места до 31. децембра 2015. године. Изузетно, радни однос са новим лицима могао се засновати уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Укупан број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама код корисника јавних средстава не може бити већи од 10% укупног броја запослених.

Изузетно, број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, може бити већи од 10% укупног броја запослених уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Наведена одредба је почела да се примењује 1. јануара 2014. године. Од тада важи ограничење или забрана запошљавања у јавном сектору. Ради се о временском периоду од девет година.

Као што ће бити наведено у наредном делу овога рада, забрана запошљавања је у одређеном степену ублажена 1. јануара 2021. године. Међутим, њена суштина, која се огледа у забрани потпуно аутономног одлучивања послодаваца из јавног сектора приликом заснивања радног односа, није се мењала.

Сама забрана запошљавања уведена је прописом који не уређује материју радних односа, већ начин пословања и планирање финансијских средстава неопходних за рад буџетских корисника. Такође, забрана је предвиђена са неколико ставова једног члана који је поприлично непрегледан (с обзиром да има неколико десетина ставова) и који се изворно односи на фискална правила. Уједно, терминологија која се користи приликом одређивања правила у погледу забране запошљавања је често неодговарајућа, јер се на пример као лице у радном односу на одређено време означава радно ангажовано лице по уговору о привременим и повременим пословима или уговору о делу.

Током трајања забране запошљавања један од највећих проблема огледао се у њеној линеарној примени, посебно почетних година, када се сагласност за заснивање радног односа на неодређено време добијала јако ретко. Наиме, забрана запошљавања се примењивала на све послодавце у јавном сектору уз одређене ретке изузетке. То је довело до поремећаја у погледу броја запослених посебно у здравственом сектору. Због немогућности заснивања радног односа на неодређено време, као и често неплаћеног волонтерског рада, велики број здравствених радника је напустио Србију и засновао је радни однос у иностранству.²

2 Само кроз један пројекат Експертска миграција, који спроводи немачка агенција за запошљавање DEKRA, Републику Србију је напустило 600 медицинских радника, док је још 700 у поступку припреме за заснивање радног односа у Немачкој. <https://www.ekspertskamigracija.com/o-projektu-ekspertska-migracija/>, преузето 18. 7. 2023. године.

У 2017. години је број лекара смањен за око 600 у односу на 2014. годину, односно за око 1.000 у односу на 2011. годину. Укупан број лекара у периоду од 2011. године до 2017. године је дакле смањен за око 5% (Петовар, 2021: 9).

Есенцију забране запошљавања чини став доносиоца одлука да су запослени у јавном сектору трошак по буџетска средства и да се не ради о појединцима који имају позитиван утицај на економију. Међутим, често се пренебрегава чињеница у оваквим размишљањима и изјавима да се ради о појединцима који се баве пружањем услуга од општег интереса, као и да су запослени у јавном сектору демографски прилично различити од својих колега у приватном сектору. У јавном сектору је запослено знатно више жена него у приватном сектору и више старијих и образованијих запослених у односу на приватни сектор (Gindling, Hasnain, Newhouse, Shi, 2019: 8).

Јасне линије раздвајања не постоје увек између управљања људским ресурсима и буџетирања у јавној управи. Међутим ова средства за остваривање мисије и визије јавне администрације треба формирати тако да буду међусобно усклађена, а да једно или друго не спречавају остваривање циљева ради којих постоји конкретна организација из јавног сектора (Rosenbloom, 2015: 6).

Смањено запошљавање у јавном сектору свакако доводи и до других негативних последица, попут повећања незапослености. Ово је посебно истакнуто у неразвијеним подручјима државе где нема много великих приватних послодаваца, с обзиром на то да сва лица која не могу засновати радни однос у јавном сектору не могу засновати радни однос у приватном сектору, јер је он недовољно развијен (Caroni, 2017: 3).

Напоменули бисмо да је формално посматрано дошло до смањења незапослености у Републици Србији у претходним годинама и чак остваривања стратешких циљева у погледу незапослености (Ognjenović, Pavlović, Kuzmanov, 2021: 91). Међутим, до смањења незапослености је дошло због промене методологије на основу које се евидентирају незапослена лица на евиденцији Националне службе за запошљавање³, исељавања становништва и до запошљавања незапослених лица али углавном у већим градовима.

3 Сходно члану 88 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености. *Сл. гласник РС*. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 – др. закон и 49/2021, нпр. евиденција о незапосленом престаје да се води и ако незапослени започне осигурање по другом основу у складу са законом (закључи уговор о раду ван радног односа).

Позитивноправно регулисање ограничења запошљавања

У тренутку писања овога рада правни основ за ограничење запошљавања чине члан 27к Закона о буџетском систему⁴ и Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава⁵.

Чланом 27к Закона о буџетском систему прописано је да је у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године корисницима јавних средстава дозвољено да без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години приме у радни однос на неодређено време и радни однос на одређено време у својству приправника до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години (умањен за број новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника у тој календарској години), док о пријему новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника изнад тог процента одлучује Комисија Владе Републике Србије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Изузетно, Комисија Владе може једним актом дати сагласност новооснованом кориснику јавних средстава на број лица који тај корисник може примити у радни однос на неодређено време и одређено време у својству приправника у календарској години у којој је основан.

Запошљавање на основу члана 27к Закона о буџетском систему може се реализовати уколико корисник јавних средстава има обезбеђена средства за плате, односно зараде, са припадајућим порезом и доприносима за новозапослене, као и под условима и у складу са процедурама предвиђеним посебним прописима.

Такође, почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава не може бити већи од 10% укупног броја запослених на

4 Закон о буџетском систему. *Сл. гласник РС*. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021.

5 Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава. *Сл. гласник РС*. 159/2020.

неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

У наведено ограничење не убрајају се лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), лица ангажована ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора, као и лица ангажована од стране корисника програма обуке, акредитованих реализатора обуке који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу. Изузетно, корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених, односно ангажованих лица.⁶

Чланом 27к Закона о буџетском систему, у одређеном степену ублажена је забрана запошљавања у односу на раније важећи члан 27е, штавише у одређеним случајевима дозвољено је заснивање радног односа на неодређено време без сагласности Владине комисије, наравно уколико су испуњени услови о којима је већ било речи. Стога, је према нашем мишљењу исправније од 1. јануара 2021. године користити појам ограничење

6 Одредбе ст. 1 и 2 овог члана не односе се на судије, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, наставно особље високошколске установе и научно и истраживачко особље научноистраживачке организације акредитоване у складу са законом, на изабрана, постављена и именована лица у државним органима и органима јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и на директоре јавних предузећа, друштва капитала, установа и јавних агенција чији су оснивачи Република Србија или јединице територијалне аутономије, односно локалне самоуправе, као и на особе са инвалидитетом у складу са прописима који уређују област професионалне рехабилитације и запошљавања особа са инвалидитетом.

О заснивању радног односа на неодређено време и радног односа на одређено време у својству приправника изнад процента из става 1 овог члана у службама Народне скупштине, Заштитника грађана, Повереника за заштиту равноправности, Државне ревизорске институције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенције за спречавање корупције, Комисије за контролу државне помоћи, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Комисије за заштиту конкуренције, Комисије за хартије од вредности, Фискалног савета, Регулаторног тела за електронске медије и Агенције за енергетику Републике Србије, као и о томе да укупан број запослених, односно радно ангажованих из става 4 овог члана код тих корисника буде већи од процента, односно броја из ст. 4 и 6 овог члана одлучује одбор Народне скупштине надлежан за административно-буџетска питања.

запошљавања, него забрана запошљавања, с обзиром на то да запошљавање од тог тренутка није у потпуности забрањено, без сагласности Комисије Владе Републике Србије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

Чланом 105 Закона о буџетском систему нормирано је да ако су одредбе других закона, односно прописа, у супротности са овим законом, примењују се одредбе овог закона.

Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава ближе се уређује поступак за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава и за лица утврђена чланом 27к Закона о буџетском систему.

Молбу за ново запошљавање и за одобравање додатног радног ангажовања, у смислу члана 27к Закона о буџетском систему, корисник јавних средстава подноси надлежном министарству, односно другом надлежном органу. Чланом 4 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава одређено је надлежно министарство, односно други надлежни орган, коме корисници јавних средстава, односно надлежни органи јединица локалне самоуправе, подносе молбе и који Комисији подноси предлог акта о давању сагласности за попуњавање слободних, односно упражњених радних места.

Молба се подноси на Обрасцу ПРМ – Ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део. Изузетно, корисници јавних средстава који су корисници средстава буџета јединице локалне самоуправе, односно чији је оснивач јединица локалне самоуправе, молбе благовремено достављају надлежном органу јединице локалне самоуправе.⁷

⁷ Чланом 6 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, одређено је да при одлучивању о молбама Комисија, поред мишљења Министарства финансија, узима у обзир и надлежности и обим послова корисника јавних средстава, динамику запошљавања у текућој календарској години, проценат попуњености радних места предвиђених актом о систематизацији, број и структуру запослених и ангажованих лица, укупну масу средстава обезбеђених за плате, односно зараде, односно накнаде, образложење корисника јавних средстава, као и образложење надлежног органа. Приликом одлучивања о давању сагласности Комисија је дужна да води рачуна о томе да укупан број новозапослених лица на неодређено време и одређено време у својству приправника у текућој години на нивоу појединачног корисника јавних средстава не

Сагласности Комисије добијене у текућој календарској години могу се реализовати у наредној календарској години, уколико од дана давања сагласности до дана покретања поступка за пријем новозапослених у складу са законом није протекло више од 90 дана. Број лица за која је добијена сагласност Комисије за пријем у радни однос на неодређено време, односно у радни однос на одређено време у својству приправника у претходној календарској години рачуна се у ограничење од 70%, у смислу члана 27к став 1 Закона о буџетском систему, у текућој календарској години.

Корисник јавних средстава је у обавези да податке о броју запослених и радно ангажованих лица учини јавно доступним, истицањем на својој интернет презентацији или на други одговарајући начин.

Планирање и запошљавање људских ресурса је процес у ком се као сврха поставља припрема за остваривање циљева организације у блиској будућности (Лазовић, 2019: 91). Из изложеног се да закључити да су ове активности код послодаваца у јавном сектору у великој мери ограничене позитивноправним прописима који уређују материју ограничења запошљавања.

У чему се огледа несагласност одредби које уређују ограничење запошљавања са Уставом Републике Србије

Чланом 60, ставом 4 Устава Републике Србије прописано је да свако има право на слободан избор рада. Свима су, под једнаким условима, доступна сва радна места. Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи

буде већи од укупног броја лица којима је у претходној календарској години код тог корисника престао радни однос на неодређено време по било ком основу.

Изузетно, Комисија може дати сагласност одређеном кориснику јавних средстава и за пријем већег броја извршилаца у случају потреба насталих у области евроинтеграција, одбране и безбедности земље, здравствене заштите, социјалне заштите, као и другим оправданим случајевима, с тим да укупан проценат повећања запослених на неодређено време у средњорочном фискалном периоду, од 2021. до 2023. године, код свих корисника јавних средстава не прелази 1% од укупног броја запослених на неодређено време код корисника јавних средстава евидентираних на дан 31. децембар 2020. године.

Податке о одливу кадрова по појединачном кориснику јавних средстава Комисија прибавља од Министарства финансија, на основу података из Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, узимајући у обзир и податке које је корисник јавних средстава навео у молби.

одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи.

Дакле, једно од Уставом загарантованих права је и право на једнаку доступност свих радних места.

Чланом 27к Закона о буџетском систему, ограничен је приступ радним местима у јавном сектору. Наиме, као што се да закључити из одредбе која је наведена у претходном делу овог рада, произилази да до заснивања радног односа на неодређено време може доћи готово искључиво уз сагласност тела Владе Републике Србије, које се зове Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава. Међутим, под одређеним условима то не мора бити услов.

Произилази да за два лица која раде код истог послодавца нису под истим условима доступна радна места, односно једно може засновати радни однос на неодређено време, без сагласности претходно наведеног тела Владе Републике Србије, док ће другом за заснивање радног односа на неодређено време бити потребна сагласност.

Чланом 37 Закона о раду прописано је да уговор о раду може да се закључи на одређено време, за заснивање радног односа чије је трајање унапред одређено објективним разлозима који су оправдани роком или извршењем одређеног посла или наступањем одређеног догађаја, за време трајања тих потреба.

Заснивање радног односа је сложен правни поступак који је могуће спровести уколико постоји потреба за радом запосленог код послодавца и ако је послодавац обезбедио економске услове неопходне за финансирање рада запосленог. Одлуку о заснивању радног односа доноси послодавац (Брковић, Урдаревић, 2023: 106).

Послодавац може закључити један или више уговора о раду из става 1 овог члана на основу којих се радни однос са истим запосленим заснива за период који са прекидима или без прекида не може бити дужи од 24 месеца. Прекид краћи од 30 дана не сматра се прекидом периода из става 2 овог члана.

Изузетно од става 2 овог члана, уговор о раду на одређено време може да се закључи:

- 1) ако је то потребно због замене привремено одсутног запосленог, до његовог повратка;
- 2) за рад на пројекту чије је време унапред одређено, најдуже до завршетка пројекта;

3) са страним држављанином, на основу дозволе за рад у складу са законом, најдуже до истека рока на који је издата дозвола;

4) за рад на пословима код новооснованог послодавца чији упис у регистар код надлежног органа у моменту закључења уговора о раду није старији од једне године, на време чије укупно трајање није дуже од 36 месеци;

5) са незапосленим коме до испуњења једног од услова за остваривање права на старосну пензију недостаје до пет година, најдуже до испуњења услова, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању.

Послодавац може са истим запосленим да закључи нови уговор о раду на одређено време по истеку рока из става 4, тач. 1–3) овог члана по истом, односно другом правном основу, у складу са овим чланом.

Ако је уговор о раду на одређено време закључен супротно одредбама овог закона или ако запослени остане да ради код послодавца најмање пет радних дана по истеку времена за које је уговор закључен, сматра се да је радни однос заснован на неодређено време.

Имајући у виду наведену одредбу Закона о раду под одређеним условима постоји могућност за преображај радног односа из одређеног у неодређено време.

Поред уобичајених разлога који се огледају у раду код послодавца без закљученог уговора о раду (рад на црно) и „због повећаног обима посла“ дуже од 24 месеца, постоје и уколико се фингира постојање неког од основа за закључење уговора о раду на одређено време, који су изузетак од правила да он може трајати дуже од 24 месеца.

Сви претходно наведени разлози су основ за преображај радног односа из одређеног у неодређено време за запослене на које се примењују одредбе Закона о раду, међутим код запослених из јавног сектора на које се поред Закона о раду примењује и Закон о буџетском систему то није случај, имајући у виду да члан 27к Закона о буџетском систему прописује да се по правилу радни однос заснива уз сагласност тела Владе Републике Србије, односно заснивање радног односа у јавном сектору, на који се примењује Закон о буџетском систему, није могуће уколико нису испуњени услови из члана 27к Закона о буџетском систему. Имајући у виду то да је члан 27к Закона о буџетском систему супротан члану 37 Закона о раду, с обзиром на члан 105 Закона о буџетском систему примењује се члан 27к Закона о буџетском систему.

Имајући у виду наведено, а на основу одредби Закона о буџетском систему, долазимо до закључка да је преображај радног односа из одређеног у

неодређено време могућ у приватном а није у јавном сектору, иако се на већину запослених у јавном сектору примењује Закон о раду, као и на запослене у приватном сектору, јер и наведена лица раде у општем режиму радних односа.

Оваква правна ситуација супротна је члану 21 Устава Републике Србије. Чланом 21, прописано је да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Из свега претходно реченог, произилази да су запослени у јавном сектору дискриминисани у погледу заснивања радног односа и преображаја радног односа из одређеног у неодређено време у односу на запослене у приватном сектору.

Такође, члан 105 Закона о буџетском систему је у супротности и са чланом 194 Устава Републике Србије, с обзиром на то да произилази да је Закон о буџетском систему пропис који има најјачу правну снагу у односу на све остале правне прописе, јер дерогира њихове одредбе уколико су у супротности са њим, а што је у супротности са хијерархијом правних аката прописаних овим чланом. Иако претходно наведени закон не уређује материју радних односа, већ финансијски аспект рада буџетских корисника, он дерогира одредбе Закона о раду, који је у односу на њега посебан пропис који уређује материју радних односа.

Из наведених разлога сматрамо да одредбе члана 27к и 105 Закона о буџетском систему нису у сагласности са Уставом Републике Србије.

Закључак

Ограничење запошљавања у јавном сектору је појава која због свога трајања и утицаја на послодавце и запослене свакако заслужује подробније проучавање теорије и праксе радног права. Овај нови радноправни институт утиче већ дужи низ година на начине заснивања радног односа у јавном сектору.

Прописи који уређују ограничење запошљавања су толико сложени и често неразумљиви, да је приликом њиховог тумачења потребно велико правничко искуство и знање. Уједно, њихова разноврсност ствара услове за формирање једне уже области у оквиру гране радног права.

Ограничење запошљавања у јавном сектору јесто довело до смањења трошења буџетских средстава на зараде запослених и друге новчане обавезе које су повезане са њима, али је цена која је за остваривање овога

циља плаћена, према мишљењу аутора овога рада, вишеструко већа од оствареног циља. Између осталог, послодавци у јавном сектору су били принуђени да крше и злоупотребљавају одредбе везане за запошљавање у јавном сектору како би могли у радном односу да задрже лица чијим су радом били задовољни.

Поред свега наведеног у раду, што је било везано за ограничење запошљавања, као посебно негативно бисмо издвојили начин на који ограничење запошљавања егзистира у нашем правном систему. Наиме, оно почива на Закону о буџетском систему, пропису који није предвиђен за уређење материје повезане са радним односима, већ за нормирање правила повезаних са трошењем буџетских средстава.

Неуставност одредби које уређују ограничење запошљавања обесмишљава постојање овог института. Аутор је свестан да неуставност утврђује Уставни суд, али је става да ова неуставност постоји. Уколико неуставност буде утврђена од стране надлежног органа, мишљења смо да би се у свет рада у Републици Србији вратио нарушени ред, а уједно убудуће отклониле бројне негативне друштвене и правне последице ограничења запошљавања.

Литература

International Monetary Fund.(2016). Managing Government Compensation and Employment-Institutions, Policies, and Reform Challenges.

Gindling, T.H. Hasnain, Z. Newhouse, D. Shi, R (2020). Are Public Sector Workers in Developing Countries Overpaid? Evidence from a New Global Data Set. *World Development*. Vol. 126.1–26.

Caponi, V. (2017). The effects of public sector employment on the economy. *IZA World of Labor 2017*. January. 1–10.

Petovar K. (2021). *Zabrana zapošljavanja u javnom sektoru – posledice u sektoru zdravstvena zaštita građana*. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.

International Labour Organization. (2020). *COVID-19 i svet rada Brza procena uticaja na zapošljavanje i mera politike*.

Ognjenović K. Pavlović D. Kuzmanov L. (2021). Ostvareni rezultati i osvrt na novi ciklus politika zapošljavanja u Srbiji. U Zec, M. Arsić, M. i Radonjić, O. (Redaktori). *Ekonomska politika u Srbiji i svetu u 2021: u susret globalnim šokovima i rastućoj neizvesnosti*. Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu. 89–110.

Rosenbloom D. (2015). Public administration differs substantially from private-sector work. It must balance executive, legislative, and judicial demands; embrace federalism; honor constitutional obligations; and advance policy arenas. In Guy, M. and Rubin, M. (Ed.). *Public Administration Evolving From Foundations to the Future*. New York: Routledge. 1–18.

Брковић, Р. Урдаревић, Б. (2023). *Радно право са елементима социјалног права*. Београд: ЈП Службени гласник.

Лазовић, И. (2019). *Државна управа и управљање људским ресурсима*. Београд: Медија центар „Одбрана“.

<https://www.ekspertskamigracija.com/o-projektu-ekspertska-migracija/>, преузето 18. 7. 2023. године.

Устав Републике Србије. *Сл. гласник РС*. бр. 98/2006.

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености. *Сл. гласник РС*. Бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 – др. закон и 49/2021.

Закон о буџетском систему. *Сл. гласник РС*. Бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021.

Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава. *Сл. гласник РС*. Бр. 159/2020.

Aleksandar Antić, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Kragujevac,
Republic of Serbia

THE CONSTITUTIONALITY OF RESTRICTIONS ON EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SECTOR

Summary

In positive law, restriction of employment in the public sector implies the absence of autonomy of employers in the public sector when establishing a fixed-term and indefinite employment relationship, or when hiring a person to perform temporary or part-time work outside the employment relationship. Save for exceptional situations, employers in the public sector can establish an employment relationship for a definite and indefinite period of time, or hire persons on a temporary basis outside the employment relationship, only after obtaining the approval of the Commission of the Government of the Republic of Serbia which is entitled to give consent for new employment and additional employment in institutions which are users of public funds. The author analyzes the constitutionality of provisions that regulate the restriction of employment in the public sector. The question is whether the norms related to the regulation of employment restrictions in the public sector are in conflict with the right to work and the prohibition of discrimination prescribed in the Constitution of the Republic of Serbia.

Keywords: *restriction of employment in the public sector, right to work, employment for an indefinite period, Constitution of the Republic of Serbia, prohibition of discrimination.*