

# ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

## I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о званичној статистици садржан је у одредби Устава према којој Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, и „прикупљање статистичких и других података од општег интереса“ (члан 97, тачка 11 Устава Републике Србије). Републички завод за статистику, као носилац система званичне статистике, одговоран је за уређивање система прикупљања статистичких података.

## II. РАЗЛОЗИ ЗА ИЗМЕНУ ЗАКОНА

У свим савременим друштвима званична статистика представља кључни елемент информационог система државе на тај начин што, поштујући принцип професионалне независности, корисницима (државним органима, привредним субјектима, јавности) обезбеђује непристрасне и квалитетне податке о економским, демографским, социјалним и другим друштвеним појавама, као и о појавама из области заштите животне средине.

Од свог оснивања до данас, Републички завод за статистику развијао се као део, односно сервис Владе, што је било оправдано у условима планске економије (када је главни задатак статистике био да Влади обезбеди неопходне податке и информације за планско управљање привредом). Међутим, у демократском друштву и у условима тржишно-оријентисане привреде, од статистике се очекује да буде транспарентан, ефикасан, професионално независан систем, који треба да омогући следеће:

- да обезбеди грађанима, привредним субјектима и другим корисницима објективне податке о друштву и економским кретањима у држави;
- да обезбеди квалитетне и благовремене податке Влади, министарствима, органима аутономних покрајина и органима јединица локалне самоуправе, како би ефикасно и ефективно обављали функцију, односно како би њихове одлуке биле засноване на поузданим подацима;
- да обезбеди Народној скупштини релевантне параметре и индикаторе о стању у различитим областима друштвено-економског живота у држави и на тај начин омогући објективан увид и оцену рада Владе;
- да се у највећој могућој мери усагласи са методима и стандардима Европског статистичког система како би се успешно окончао процес приступних преговора ради уласка у Европску унију. С тим циљем је и низ решења преузето из Закона (*regulation*) о европској статистици, који је донео Европски парламент на предлог Европске комисије 11. марта 2009. године.

Да би у наредном периоду званична статистика могла успешно да остварује наведене задатке, неопходно је обезбедити адекватан правни оквир на основу којег ће се развијати ефикасан, професионално независан и одржив статистички систем. Због тога је потребно да се постојећи Закон о званичној статистици унапреди, посебно у делу који се односи на статус и улогу Републичког завода за статистику као носиоца и главног координатора других произвођача званичне статистике.

Овоме треба додати и налазе *LightPeerReview* тима (Тим Евростата који оцењује напредак у хармонизацији са стандардима ЕУ) о степену примене Кодекса праксе европске статистике (принципи рада званичне статистике у ЕУ) у Републици Србији из 2010. године. У тачки 2) наводи се: „Ипак се препоручује даље побољшање Закона о званичној статистици. Потребне су измене у смислу додавања експлицитног позивања на независност када је реч о садржају и времену објављивања саопштења, и у смислу укључивања одредаба о именовану, фиксном мандату и запити од нерегуларног разрешења директора Завода“.

Како би се испоштовале наведене препоруке и обезбедила потпуна професионална независност у раду Завода, нужно је пре свега обезбедити одговарајућу законску регулативу којом би се регулисао статус Завода. Наиме, потпуна самосталност у раду Завода могућа је само уколико Завод буде статусно везан за Народну скупштину, која већ, према Закону о званичној статистици (на предлог Владе), доноси Петогодишњи програм статистичких истраживања. У том случају требало би променити и назив Републички завод за статистику у Државни завод за статистику. Завод би се тиме ослободио ограничења која има као посебна републичка организација.

Завод, поред напред наведених обавеза, има и друге значајне активности, које већ обавља или су у плану.

Према европским стандардима, Завод треба да прати ниво јавног дуга и буџетског дефицита, два изузетно значајна финансијска индикатора стања и макроекономске стабилности државе, али и неопходних показатеља у процесу приступања Европској унији и преговора са другим међународним организацијама. За ове потребе неопходно је увести посебан регистар корисника јавних средстава и при томе користити и низ других административних регистара, те се због тога уводи обавеза Завода да методолошки координира и учествује у увођењу и вођењу административних регистара, као и да сам уводи специфичне регистре, уколико су неопходни за брзу припрему података и информација, неопходних за највише нивое државе. Овом активношћу постигла би се висока стандардизација административних регистара у држави у погледу јединствених дефиниција, идентификација и класификација.

Завод посебну пажњу посвећује развоју информатичко-аналитичког сервиса, за потребе Владе и њених органа, с циљем вођења јавних политика, као и стратешких и краткорочних одлука на основу релевантних, квалитетних и правовремених информација.

Завод, од 1990. године, представља информатички сервис Републичке изборне комисије у свим изборима и референдумима на републичком нивоу. Ово је значајна функција у реализацији демократских процеса и активности, као што су избори.

Прикупљање и обрада резултата избора и референдума са бирачких места захтева професионалан, непристрасан, временски ограничен и веома квалитетан приступ, како би резултати били објављени у року, без грешке и са пуним поверењем јавности.

Предложеним изменама Закона о званичној статистици обезбедио би се правни оквир на основу којег би биле испоштоване основне вредности званичне статистике, које полазе од принципа непристрасности, објективности, професионалне независности, рационалности и поверљивости (Економско-социјални савет УН – Основни принципи званичне статистике и Европска комисија – Кодекс праксе европске статистике).

Поред тога, председник Одбора директора директно би извештавао Народну скупштину о раду Завода и представљао би пред народним посланицима предлоге специфичних статистичких закона (нпр. Попис становништва, домаћинства и станова, Попис пољопривреде и др.).

Новим статусом не само да би Завод значајно унапредио могућности за још квалитетнији и ефикаснији рад већ би Србија била једна од првих држава у стварању квалитетно нове и вишенаменске улоге званичне статистике. Овакав статус имају неки најцењенији статистички заводи, као што су холандски, италијански и завод Велике Британије.

Влада и њени органи, као најзначајнији корисници статистичких података и информација, задржали би важне контролне улоге у функционисању Завода, кроз предлагање појединих чланова Савета званичне статистике и одређивање финансијских средстава за рад Завода из буџета Републике Србије.

Увиђајући значај наведених промена, Влада Републике Србије, на својој седници од 29. маја 2017. године, донела је Закључак, којим је усвојила Програм стратешких праваца развоја званичне статистике и модернизације Републичког завода за статистику са Акционим планом, где је кључни елемент стратегије промена статуса Завода.

Полазећи од наведеног, мишљења смо да је неопходно да се промени статус Републичког завода за статистику – од посебне организације (како је утврђено Законом о министарствима [„Службени гласник РС“, број 44/2014]) у независан и самосталан државни орган, који би Народној скупштини одговарао за свој рад.

### **III. АНАЛИЗА ЕФЕКТА**

#### **1. Који су проблеми које Измене и допуне Закона о званичној статистици треба да реше (одређивање проблема)**

Измене и допуне Закона о званичној статистици („Службени гласник РС“, број 104/09) треба да допринесу даљем развоју статистичког система, посебно у делу који се односи на независну, стручну и самосталну улогу Републичког завода за статистику у реализацији највећег дела статистичких активности из програма и планова званичне статистике, као и улогу главног координатора произвођача званичне статистике и носиоца међународне сарадње у области статистике.

Овим изменама и допунама афирмише се улога Републичког завода за статистику као посебне стручне организације која нема карактер класичног органа управе у надлежности извршне власти. У законом дефинисаном делокругу рада Републичког завода за статистику, само део послова и активности усмерен је на обезбеђивање података и информација за потребе доношења текућих и стратешких одлука Владе и других органа државне управе. У том смислу, статистичке активности и послови Завода имају карактер сервиса широког круга корисника, од грађана, привредних субјеката, научних институција и других корисника, до испуњавања међународних обавеза у области статистике.

Изменама и допунама Закона којима се Завод ставља у надлежност законодавне власти, односно Народне скупштине, обезбеђује се његова стручна независност и даљи развој система званичне статистике, као и ефикасније обезбеђење одговарајућих средстава и кадрова као предуслова за производњу квалитетних, ажурних и свеобухватних података и показатеља.

#### **2. Циљеви који се доношењем Измена и допуна Закона о званичној статистици постижу**

Изменама и допунама Закона ствара се одговарајући институционални оквир за промене у статистици, адекватно мерење социоекономских појава и обезбеђивање бржег темпа развоја званичне статистике у правцу хармонизације статистичких стандарда и праксе са међународним стандардима и праксом, пре свега ЕУ, као и проширење основа за добијање најзначајнијих статистичких показатеља и повећање упоредивости података званичне статистике Републике Србије са статистичким подацима других земаља.

Измене и допуне Закона имају за циљ, поред постизања високог степена хармонизације система са међународним стандардима, и унапређење производње статистичких података, унапређење система званичне статистике кроз сарадњу и подршку другим институцијама задуженим за спровођење појединих статистичких активности и јачање поверења у званичну статистику.

Изменама и допунама Закона стварају се бољи услови да Завод реализује своју основну мисију на обезбеђивању релевантних, непристрасних, поузданих, правовремених и међународно упоредивих статистичких показатеља, с тим да координирано деловање свих одговорних произвођача званичне статистике и активно учешће у међународној статистичкој сарадњи треба да омогуће да објављени резултати званичне статистике задовоље потребе доносилаца одлука, истраживача и других корисника и да ти подаци буду основ за праћење и усмеравање политика у области економије и друштва, као и политика повезаних са процесом придруживања Републике Србије ЕУ. Такође, ствара се адекватан институционални основ да се прикупљање, обрада и дисеминација статистичких података врши уз неопходно коришћење савремених методолошких и организационих знања, статистичких стандарда, модерне технологије, заштиту статистичке поверљивости, оптимално коришћење ресурса, оптерећење давалаца података на разумном нивоу и доступност података корисницима под истим условима.

### **3. Друге могућности за решавање проблема**

У току анализе разматране су алтернативне могућности решавања проблема на следећи начин:

- кроз задржавање статуса кво Завода и унапређење решења у важећем Закону;
- доношењем Закона о изменама и допунама Закона о званичној статистици уз промену статуса Завода;
- доношењем новог Закона уз промену статуса Завода.

Прва опција не решава проблем, јер механизми садржани у садашњем закону не омогућавају да се унапређењем њихове примене остваре циљеви дефинисани у изменама и допунама закона, односно не омогућавају да Републички завод за статистику постане самостална стручна организација издвојена из система извршне власти. Друга опција је изабрана, јер предложене промене статуса Завода утичу на већу стручну самосталност и независност, као и ефикасност у обављању статистичке делатности, а није неопходно доносити нови Закон с обзиром на то да је постојећи Закон у великој мери усаглашен са регулативом ЕУ.

### **4. Зашто је доношење Закона о изменама и допунама Закона о званичној статистици најбоље за решавање проблема**

Изменама и допунама Закона стварају се услови да званична статистика пружи реалну слику економских кретања у земљи и да обезбеди поуздану основу за анализу и доношење одлука на разним нивоима друштва, од државне управе и других институција, пословних субјеката, заинтересованих грађана и других корисника.

Такође, обезбеђује се ефикаснија организација и производња статистичких показатеља од стране Републичког завода за статистику, као и боља заштита поверљивости статистичких података.

Полазећи од наведеног, мишљења смо да је предложено решење, промена статуса Републичког завода за статистику у независну и самосталну стручну организацију која за свој рад одговара Народној скупштини, најбоље за систем званичне статистике, а, самим тим, и за функционисање државе. Такође, ова статусна промена ствара услове за јачање кадровских, финансијских и других капацитета Републичког завода за статистику за реализацију захтева за статистичким подацима како домаће, тако и међународне јавности,

као и јачање његове улоге као једине компетентне и меродавне институције да даје објективне статистичке информације о друштвено-економским кретањима у Републици Србији.

**5. На кога и како ће највероватније утицати решења предложена у Изменама и допунама Закона о званичној статистици?**

Предложена решења из Измена и допуна Закона утичу искључиво на функционисање и статусне промене Завода чији рад се ставља у надлежност, надзор и контролу Народне скупштине.

**6. Који су трошкови које ће промена у Изменама и допунама Закона о званичној статистици изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?**

Измене и допуне Закона неће изазвати додатне трошкове.

**7. Да ли су позитивни ефекти доношења Измена и допуна Закона о званичној статистици такви да оправдавају трошкове?**

Позитивни ефекти доношења Измена и допуна Закона су такви да неће изазивати додатне трошкове субјеката на које се односе одредбе ових измена.

**8. Да ли Измене и допуне Закона о званичној статистици стимулишу појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?**

Ове измене и допуне Закона не стимулишу појаву нових привредних субјеката на тржишту.

**9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о Изменама и допунама Закона о званичној статистици?**

У току припреме Измена и допуна Закона сви заинтересовани субјекти имали су прилику да изнесу своје ставове и предложе решења у складу са предвиђеном процедуром, од којих су поједина садржана у Изменама и допунама Закона.

**10. Које ће мере током примене Измена и допуна Закона о званичној статистици бити предузете да би се остварили циљеви доношења Закона?**

Републички завод за статистику, као главни одговорни произвођач званичне статистике, биће организатор и координатор у поступку спровођења Измена и допуна Закона и даваће стручна објашњења и тумачења како би се обезбедила јединствена примена прописа.

#### **IV. ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПОЈЕДИНИХ РЕШЕЊА**

Одредбом члана 1. Закона о изменама и допунама Закона о званичној статистици врши се прецизирање речи у члану 1, став 2 Закона о званичној статистици (у даљем тексту: ЗОЗС), тако што се реч: „регулишу“ замењује речју: „уређују“.

Одредбом члана 2 Закона о изменама и допунама поједине речи у члану 2, став 1 и 2 ЗОЗС замењују се другим речима ради појашњења појединих појмова.

Чланом 3. Закона о изменама и допунама предложене су измене и допуне у члану 4, тачке 3 и 12 ЗОЗС, а додата је нова тачка 12а, која одређује административне податке.

Чланом 4. Закона о изменама и допунама предложене су измене и допуне у члану 5. ЗОЗС, јер се предложеним решењем постиже боља систематизованост, према значају и свеобухватности, основних начела званичне статистике.

У члану 5. Закона о изменама и допунама додаје се нов члан 5а ЗОЗС, којим се уводи нови систем управљања квалитетом и уређују обавезе носиоца званичне статистике да производи статистичке податке применом једнообразних стандарда и метода, уз навођење критеријума квалитета, и то: релевантности, тачности, правремености, поштовања датума објављивања, доступности, упоредивости и кохерентности.

Члановима 6. и 7. Закона о изменама и допунама мењају се називи у члану 6, тачка 1) и тачка 3) ЗОЗС, тако да се предложеним решењем мења статус одговорног произвођача званичне статистике из Републичког завода за статистику у Државни завод, којим се стварају услови за јачање самосталног правног независног субјекта који врши јавна овлашћења. Делокруг рада уређује се Статутом Завода, који доноси Одбор директора.

Чланом 8. Закона о изменама и допунама додају се нови чланови 7а, 7б, 7в, 7г и 7д ЗОЗС, којима се уређује начин управљања у Заводу, односно органи Завода и њихов избор. Наш правни систем познаје различите системе управљања републичким организацијама и органима. Од Савета, који је орган управљања нпр. Регулаторног тела за електронске медије, при чему је председник Савета законски заступник, до Одбора у Агенцији за борбу против корупције, који има функцију надзорног одбора, док је изабрани директор законски заступник. Закон о јавним предузећима познаје два модела управљања јавним предузећима, и то дводомно, у том случају постоје надзорни одбор, извршни одбор и директор, и једнодомно, када постоји надзорни одбор и директор. Изменама и допунама Закона о званичној статистици је предложено решење које је најпримереније специфичној делатности Завода, а које је у складу с једнодомним системом управљања, какав познаје Закон о привредним друштвима. Реч је о једнодомном систему, који подразумева постојање Одбора директора, од којих је већина неизвршних, а који у том органу имају контролну улогу надзорног одбора, а то је да у име оснивача контролишу рад извршних директора, који су у мањини, па самим тим могу бити прегласани приликом доношења битних одлука. Наравно, заступници, тј. председник Одбора директора и његов заменик, морају бити из реда извршних директора, који су у пуном ангажману у Заводу, јер у супротном не би могли водити послове Завода. Такође, како би се одржао континуитет управљања, прописано је да се на сваке две године бирају по три члана, односно два члана Одбора директора, а у прелазним и завршним одредбама прописано је да ће се изузетно први Одбор директора изабрати тако што ће три члана бити именована са мандатом од пет година, два са мандатом од три године и два са мандатом од једне године.

Одредбама нових чланова утврђују се услови за избор члана Одбора директора, одговорност члана, престанак мандата члана Одбора директора.

Чланом 9. Закона о изменама и допунама врши се измена члана 9. и измена поднасловa ЗОЗС тако што се одредбом овог члана уређује коришћење административних извора и активности на административним регистрима. Административни извори су од великог значаја за праћење и посматрање података који су релевантни за званичну статистику. Уводи се и посебан вид административних регистра на државном нивоу који су од посебног значаја за обезбеђивање података у процесу доношења одлука на највишем нивоу.

Чланом 10. Закона о изменама и допунама врши се измена члана 10. ЗОЗС и предложеним решењем уређује се ко штити професионални кредибилитет званичне статистике када је угрожен утицајима непрофесионалног карактера.

Чланом 11. Закона о изменама и допунама мења се члан 11. ЗОЗС – Предложеним решењем предвиђају се финансијска средства Завода која се обезбеђују осим у буџету Републике Србије и другим изворима утврђеним законом (средствима стеченим путем посебних обрадама по посебним захтевима, а извор средстава могу бити и донације). Предвиђа се и начин коришћења средстава стечених реализацијом пројекта и другим пословима.

Чланом 12. Закона о изменама и допунама мења се члан 13. ЗОЗС – Предложеним решењима уређује се положај и улога Савета, као и његови задаци.

Чланом 13. Закона о изменама и допунама мења се члан 15. ЗОЗС – Предложеним решењима уређује се састав и именовање Савета, којим се смањује број чланова ради ефикаснијег рада.

Чланом 14. Закона о изменама и допунама додају се у члану 16. ЗОЗС речи које прецизирају назив Пословника о раду.

Чланом 15. Закона о изменама и допунама мења се члан 17. ЗОЗС, којим се регулишу средства неопходна за рад Савета, а обезбеђују се из средстава Завода.

Чланом 16. Закона о изменама и допунама мења се члан 18. ЗОЗС, којим се регулише да План доноси Одбор директора Завода а не Влада, како је било у досадашњем Закону.

Чланом 17. Закона о изменама и допунама мења се члан 23. ЗОЗС, којим се скраћује процедура достављања Извештаја о реализацији програма.

Чланом 18. Закона о изменама и допунама додају се нове речи ради ближег објашњења члана 24. става 1 ЗОЗС, а после става 1. додаје се нови став 2, који ближе одређује приступ административним регистрима или административним изворима ради брзе и квалитетне обраде.

Чланом 19. Закона о изменама и допунама замењују се, у члану 27. ЗОЗС, речи „директор“ новом функцијом „председник Одбора директора, као и „проценитељи“ речима „пописивачима, сниматељима цена“.

Чланом 20. Закона о изменама и допунама извршена је допуна у члану 29. ЗОЗС тако што је, поред обавезе Завода да информисе Владу, додата и обавеза да се информисе и Народна Скупштина.

Чланом 21. Закона о изменама и допунама брише се став 3, члан 32. ЗОЗС, јер се ставовима 1. и 2. регулише поменута материја.

Чланом 22. и 23. Закона о изменама и допунама врше се измене у члану 35, став 1. и 2, и члану 36. ЗОЗС, којим се усклађује функција директора Завода са председником Одбора директора.

Чланом 24. Закона о изменама и допунама врши се измена члана 37. ЗОЗС, с циљем рационалног спровођења активности државне статистике Завода, тј. Завод стиче право на формирање и одржавање статистичких регистара.

Чланом 25. Закона о изменама и допунама врши се измена у члану 38, став 2. ЗОЗС и додаје се нови став, предложеним решењем предвиђа се обавеза државних органа, организација и институција да

достављају Заводу податке из административних извора без накнаде, а коришћење и повезивање индивидуалних података морају бити у складу са законима који регулишу заштиту личних података.

Чланом 26. Закона о изменама и допунама додаје се у члану 42. нови став (4) ЗОЗС, којим се предвиђа могућност Завода да објави деманти ако су објављени подаци злоупотребљени и погрешно тумачени.

Чланом 27. Закона о изменама и допунама замењују се речи у члану 47, став 2. ЗОЗС. Реч „вршење“ замењује се речју „обављању“.

Чланом 28. Закона о изменама и допунама врше се измене у члану 49. ЗОЗС, којим се усклађује функција тако што директора Завода замењује председник Одбора директора и реч „економске јединице“ замењују се речима „извештајним јединицама“.

Чланови 29, 30, 31, 32, 33, 34. и 35. Закона о изменама и допунама садрже прелазне и завршне одредбе којима се регулише начин и поступак рада у прелазном периоду док се не усагласе и донесу нова акта Државног завода.

## **V. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.