

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење предложеног закона садржан је у одредби члана 99. став 1. тачка 7. Устава Републике Србије, којом је прописано да Народна скупштина, поред осталог, доноси законе, а у вези са чланом 97. тач. 3. и 8. Устава Републике Србије, којима је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује територијалну организацију Републике Србије, систем локалне самоуправе и систем у области радних односа.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ

Проблеми које акт треба да реши и циљеви који се актом постижу.

Разлози за доношење наведеног закона непосредно су повезани са остваривањем циљева из Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 42/21), који треба да допринесу побољшању правног и организационог оквира, капацитета институција и службеника. С тим у вези, у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2025 („Службени гласник РС“, број 42/21), у Посебном циљу 2. Унапређен процес регрутације у јавној управи, Мера 2.2. Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао, предвиђене су активности које се односе на развијање оквира компетенција за запослене у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе, измену нормативног оквира у циљу интегрисања оквира компетенција и јачање капацитета путем развоја и спровођења обука запослених у кадровским јединицама и руководиоца у органима АП и ЈЛС за примену Оквира компетенција.

Ове активности надовезује на резултате постигнуте у периоду од 2014. до 2020. године, у спровођењу Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 – испр.) и Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године („Службени гласник РС“, број 54/18), све у циљу успостављања усклађеног јавно службеничког система заснованог на заслугама и унапређења управљања људским ресурсима.

Доношењем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе из 2016. године („Службени гласник РС”, број 21/16) успостављена су основна начела каријерног службеничког система за службенике у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе чиме је локални службенички систем постављен на истим или сличним основама као државни службенички систем, што ствара нормативне услове за даље спровођење стратешких циљева у овој области.

У даљем спровођењу реформских активности донете су значајне измене Закона о државним службеницима које се примењују од 2019. године, којима је дат законски основ да се у све функције управљања људским ресурсима на нивоу централне власти уведе систем компетенција чиме је успостављен квалитетан правни основ за унапређење запошљавања заснованог на заслугама и професионални развој државних службеника.

Имајући у виду измене које су извршене на централном нивоу власти, предузете су активности у циљу утврђивања могућности да се оквир компетенција

уведе и на локалном нивоу власти, што представља даљу реформу јавне управе у области УЈБР у циљу успостављања усклађеног јавно службеничког система и обезбеђивања уједначеног положаја запослених на државном и локалном нивоу.

У том смислу рад на утврђивању могућности увођења оквира компетенција и изради Оквира компетенција потребних за рад запослених у органима АП и ЈЛС започео је још 2019. године, када је у оквиру пројекта “Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2“, који у Републици Србији спроводи Савет Европе заједно са пројектним партнерима, Министарством државне управе и локалне самоуправе и Сталном конференцијом градова и општина, спроведена анализа применљивости система компетенција на државном нивоу на органе АП и ЈЛС. Анализа је урађена на основу појединачних анализа правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и описима радних места у изабраним јединицама локалне самоуправе, релевантних прописа, јединственог пописа послова на локалном нивоу власти, резултата дискусије, односно одржане фокус групе са представницима ЈЛС (новембар 2019. године) и досадашњих искустава на увођењу Оквира компетенција за рад државних службеника на републичком нивоу власти. Ова анализа је показала да се оквир компетенција може применити на локалном нивоу власти уз одређена прилагођавања потребама тих органа и њиховим надлежностима (изворни и поверени послови). Оквир понашајних компетенција, као и показатељи, могу се применити готово у потпуности, а уз одређено прилагођавање и измене могуће је применити и опште функционалне компетенције.

У мају 2020. године, министар државне управе и локалне самоуправе формирао је Посебну радну групу за израду оквира компетенција за делотворан рад службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Састав радне групе чинили су представници Министарства државне управе и локалне самоуправе, Службе за управљање кадровима, Националне академије за јавну управу, Аутономне Покрајине Војводина, Градске управе Града Београда, Сталне конференције градова и општина, Градске управе Града Зрењанина, Општинке управе Општине Медвеђа и Градске управе Града Пирота. Посебна радна група је у октобру 2020. године усвојила документ Оквир компетенција за рад запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе који чини полазну основу за предложене одредбе овог Нацрта закона.

У јануару 2021. године, министар државне управе и локалне самоуправе формирао је Посебну радну групу за израду текста Нарта закона о изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС, која је у складу са предложеним Оквиром компетенција утврдила текст Нацрта закона.

Увођење и примена оквира компетенција на локалном нивоу представља и комплексан подухват имајући у виду бројност јединица локалне самоуправе, њихову разуреност, неуједначен број и обученост запослених у јединицама за управљање људским ресурсима који су главни носиоци примене овог концепта. У складу са тим, систем компетенција за запослене у органима АП и ЈЛС интегрисаће се у нормативни оквир сукцесивно (фазно) у ком смислу се у предложеним одредбама Нацрта закона, пре свега дефинишу компетенције и врши њихова подела а систем компетенција се интегрише у Правилнике о организацији и систематизацији радних места као обавезан елемент садржине правилника и утврђује се обавеза усклађивања ових аката са одредбама закона. Такође, прецизира се да се послови управљања људским ресурсима односе и на припрему Правилника и њихово усаглашавање са Оквиром компетенција утврђеним у акту Владе којим се одређују компетенције потребне за рад службеника. Овим се стварају услови да се на локалном нивоу власти обезбеди

добра основа за потпуно увођење, односно интеграцију система компетенција и у остале функције управљања људским ресурсима, тј. у поступак запошљавања, односно попуњавања радних места службеника уз истовремено унапређење система запошљавања у складу са принципом заслуга и јачање конкурсног поступка као и у систем оцењивања, односно вредновања радног учинка.

Истраживања која су спроведена у оквиру пројекта који финансијски подржава Влада Швајцарске „Подршка спровођењу Акционог плана Стратегије реформе јавне управе – реформе локалне самоуправе 2016-2019” и анализе стања у свим кључним областима, кроз пројекат Савета Европе „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2“ коришћењем индекса за УЉР који је развила Стална конференција градова и општина, недвосмислено указују да упркос чињеници да је УЉР једно од примарних питања у процесу реформе система локалне самоуправе, још постоји препрека и изазова у спровођењу постојећег правног оквира и његове недоследне примене у неким ЈЛС. Анализа стања по индексу за УЉР је показала да просечан резултат градова и општина износи 51% те да око 64% ЈЛС има потпуно задовољавајућу кадровску структуру везано за послове УЉР у ком смислу може се рећи да су организациони и кадровски капацитети у формалном смислу на прихватљивом нивоу, као и да је неопходно уложити напоре у подизање неопходних компетенција и мотивације запослених на тим местима. Такође, истакнуто је да примена нових, модерних начела, процеса и процедура у складу са новим надлежностима, обавезама и одговорностима захтевају посебан скуп знања, вештина и способности (компетенција), које се често не стичу током формалног образовања. Зато је одабир компетентних људи у транспарентном конкурсном поступку, уз одговарајућу проверу знања, способности и вештина као и праћење учинка запослених и награђивање по заслугама и друге кључне функције управљања људским ресурсима, изузетно важно питање за даљи развој локалне самоуправе.

Стога је развој оквира компетенција и увођење система компетенција у све инструменте за управљање људским ресурсима који се примењују на запослене у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе један од кључних корака у даљој реформи у области УЉР.

Поред наведеног, анализа стања коришћењем индекса за УЉР која је спроведена у делу који се тиче провере стручних оспособљености, знања и вештина кандидата како на интерном и јавном конкурс тако и у поступку преузимања показала је да проверу квалитета стручности кандидата, која у складу са важећим прописима подразумева могућност провере из више делова (писмена, усмена провера знања и провера вештина кроз практичне вежбе) спроводи осам посто ЈЛС и то само када је реч о јавном конкурс. Највећи проценат локалних самоуправа (62%) процену стручних оспособљености кандидата на обе врсте конкурса обавља само усменим путем. Из тог разлога овим Нацртом закона предложене су одредбе којима се дефинише начин спровођења изборног поступка писаном или усменом провером и разговором са кандидатом.

Због комплексности реформских решења којима ће се систем компетенција у потпуности интегрисати у функције УЉР на локалном нивоу власти као и чињенице да на локалном нивоу власти не постоји централна јединица за људске ресурсе попут Службе Владе за управљање кадровима, предложеним одредбама је посебно назначена сарадња јединица локалне самоуправе са овом службом како у погледу стручне тако и у погледу саветодавне помоћи у примени овог закона и других прописа, посебно у поступку правилног одређивања компетенција за обављање послова радног места. С тим у вези, упоредо током рада на изради Оквира компетенција урађена је Анализа могуће

улоге и подршке СУК-а имплементацији оквира компетенција којом су утврђене претпоставке за укључивање ове службе у пружању шире подршке свеобухватном процесу интегрисања система компетенција. Једна од основних претпоставки за пружање адекватне подршке и помоћи у овој првој фази имплементације односи се на јачање капацитета СУК-а, односно Одсека за анализу радних места и планирање кадрова, кроз повећање броја запослених и то за најмање три извршиоца до краја 2021. године.

Предложене измене и допуне Закона представљају фазу у већ започетом процесу реформе јавно службеничког система и у функцији су подршке изградњи модерне, ефикасне и стручне јавне управе, односно подршке великој одговорности службеника у креирању јавних политика реформских процеса и њихове примене у пракси.

Разматране могућности да се проблем реши и без доношења акта и зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема.

Предложеним изменама Закона уређују се питања која су предмет пре свега законске регулативе. С тога су предложене измене закона начин да се реше уочени недостаци у службеничком систему на нивоу аутономне покрајине односно локалне самоуправе, тј. да се даље унапреди службенички систем на овом нивоу власти, с тим да је за реализацију неопходно доношење подзаконских аката којима ће се детаљније уредити спровођење предложених законских решења.

Имајући у виду циљеве задате у Стратегији реформе јавне управе и осталим стратешким документима који се односе на успостављање јединственог јавнослужбеничког система и с тим у вези законску обавезу уређења радно правног статуса и других права службеника, нису постојале друге могућности за уређивање ових области, осим законом.

Систем радних односа у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе, статус и положај службеника и друга права из радног односа службеника могуће је уредити искључиво законом, како би се обезбедили јединствен и усклађен начин уређења свих питања које се односе на радно правни статус службеника.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. Нацрта закона прецизира се начин коришћења права на накнаду плате функционеру по престанку функције, на начин да се сада јасно прецизира да функционер не може остварити право на накнаду плате након престанка функције, уколико му је утврђено мировање радног односа код било ког послодавца.

Чланом 2. прописује се нови члан 15а. којим се у смислу одредаба овог закона, дефинише појам компетенција у процесу управљања људским ресурсима, као инструмената за унапређење управљања кадровима у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе, а које су неопходне за делотворно обављање послова, па је предложеном одредбом предвиђено да се под компетенцијама подразумева скуп знања, вештина, особина, ставова и способности, које службеник поседује, а које обликују његово понашање и воде постизању очекиване радне успешности на радном месту.

Чланом 3. Нацрта закона врши се допуна члана 9 став 2. Закона, којим се уређује да ће се избор међу кандидатима у конкурсном поступку од сада заснивати на стручној оспособљености, знању и вештинама, односно на провери компетенција потребних за делотворно обављање послова радног места.

Чланом 4. Нацрта закона врши се допуна члана 47. став 5. Закона на начин да се прописује да се Правилником о организацији и систематизацији радних места, поред радних места службеника, услова за рад на њима и броја службеника одређују и потребне компетенције.

Чланом 5. Нацрта закона допуњује се одредба Закона која уређује положаје на начин да су положаји, у Аутономној покрајини Војводина и радна места помоћника генералног секретара.

Чланом 6. У циљу да на радним местима који су положаји раде стручни и компетентни кадрови који познају рад органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе предлаже се могућност постављења вршиоца дужности из реда службеника који је у радном односу на неодређено време и ради замене државног службеника на положају који одсуствује са рада дуже од 30 дана. Поред тога, предвиђено је да вршилац дужности из реда службеника има право да се врати на радно место на које је био распоређен пре постављења уз остваривање права на плату коју је имао на том радном месту.

Чланом 7. Нацрта закона, врши се додатно прецизирање обавезних елемената Правилника о организацији и систематизацији радних места у погледу радних места, описа извања у којима су радна места разврстана, услова за рад на сваком радном месту који се односе на врсту и ниво образовања, државни стручни, односно посебан стручни испит и потребно радно искуство у струци, као и потребне компетенције за обављање послова радног места.

Чланом 8. Нацрта закона, дефинише се систем компетенција. Рад на утврђивању могућности увођења оквира компетенција и изради Оквира компетенција потребних за рад запослених у органима АП и ЈЛС започео је још 2019. године, када је у оквиру пројекта “Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2“, у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе и Сталном конференцијом градова и општина (СКГО), спроведена анализа применљивости система компетенција на државном нивоу на органе АП и ЈЛС на основу које је Посебна радна група израдила и усвојила Оквир компетенција за запослене у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Предложеним одредбама Нацрта закона, даје се законски основ за увођење система компетенција у Правилнике о систематизацији и организацији радних места. Као што је у уводним одредбама прописано, компетенције представљају скуп знања, вештина, особина, ставова и способности, које државни службеник поседује, а које обликују његово понашање и воде постизању очекиваних резултата на радном месту. Конкретно, у члану 8. Нацрта закона прописују се врсте компетенција потребне за обављање послова радног места, као понашајне и функционалне. Поред тога, дефинишу се понашајне компетенције и прецизира се које су, дефинишу се функционалне компетенције и врши се подела истих на опште и посебне и даје се основ да се актом Владе ближе одређују понашајне и опште функционалне компетенције и показатељи њиховог испољавања, као и посебне функционалне компетенције у одређеној области рада, начин њиховог одређивања и показатељи њиховог испољавања, а посебне функционалне компетенције на одређеном радном месту, односно групи радних места могу се утврдити при састављању описа послова радног места у складу са уредбом Владе.

Чланом 9. Нацрта закона врши се прецизирање одредаба које се односе на надлежност за доношење одлуке о попуни радног места. Наиме, предложеном изменом ближе се дефинише ко доноси одлуку о попуни радног места и ко се истовремено сматра руководиоцем. Овде се јединственим термином обухватају сва лица која се сматрају руководиоцем у смислу Закона, тј. врши се скраћивање назива радних места тих лица.

Чл. 10 и 11. врши се термилошко усклађивање са генеричким називом руководиоца из члана 9. Нацрта закона који је овим одредбама надлежан за образовање конкурсне комисије и за доношење решења о премештају у случају успеха интерног конкурса.

Чл. 12. и 13. Нацрта закона, прописује се крајњи рок за оглашавање конкурса за попуњавање положаја, у случају када је положај попуњен и то најкасније 90 дана пре истека времена на које је службеник на положају постављен, како би се обезбедило благовремено попуњавање тог радног места и смањила потреба за постављењем вршиоца дужности. Такође, овим се обезбеђује да на положају раде лица изабрана по спроведеној конкурсној процедури, чиме се обезбеђује пуна примена мериторности и деполитизације. Истовремено, прецизира се да службеник може након истека времена на који постављен бити поново постављен на исти положај, без јавног конкурса ако конкурсни поступак за попуњавање положаја није покренут у наведеном року.

Чл. 14, 18, 20. и 22. врши се термилошко усклађивање са генеричким називом, односно термином руководиоца, сагласно измени у члану 9. Нацрта закона и прецизира се да конкурсну комисију у поступку јавног конкурса за попуњување извршилачких радних места и за пријем приправника образује руководиоца, да конкурсна комисија доставља руководиоцу листу за избор, да у случају ако изабрани кандидат не ступи на рад у року који му је одређен, руководиоца може да изабере другог кандидата са листе за избор као и да руководиоца доноси решење о неуспеху интерног конкурса.

Чланом 15. Наведеним чланом прописује се садржина огласа о јавном конкурсном, а имајући у виду увођење система компетенција у управљању људским ресурсима, додатно се прецизира, да оглас о јавном конкурсном, поред осталог, треба да садржи и податке о стручној оспособљености, знањима и вештинама нарочито из области знања и вештина које су за то радно место утврђене као посебне функционалне компетенције. Ставом 2. овог члана додатно се прецизира да се оглас о јавном конкурсном објављује, поред осталог и на огласној табли код послодавца чиме се обезбеђује да поступак оглашавања јавног конкурса буде транспарентнији.

Чл. 16. и 23. Нацрта закона врши се усклађивање одредаба члана 103. и 111. Закона са Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – др. пропис), односно са одредбама члана 146. став 3. Закона о општем управном поступку којим је прописано да против закључка није дозвољена жалба нити се може покренути управни спор. Такође, предложеним одредбама прописује се да жалба не одлаже извршење решења што је термилошки у складу са наведеним законом који говори о одложном дејству жалбе.

Чланом 17. уређује се начин спровођења изборног поступка на начин да се прописује обавезност спровођења истог писаном или усменом провером и разговором са кандидатима.

Чланом 18. и 21. ближе се прецизира да решење о избору кандидата са листе за избор доноси руководиоца, што је у складу са изменом у члану 9. Нацрта закона и прописује се врста аката које руководиоца доноси приликом избора

кандидата у зависности да ли је изабран кандидат који није службеник, када руководилац доноси решење о пријему у радни однос, односно у случају када је изабран кандидат који је већ службеник код послодавца када руководилац доноси решење о премештају. Наведена решења се достављају свим кандидатима који су учествовали у изборном поступку, чиме су одредбе чл. 18. и 21. Нацрта закона међусобно усклађене у погледу врсте аката која се доносе у случају избора кандидата.

Чланом 24. Нацрта закона додаје се наслов и нови члан 114а којим се прописује могућност службеника да на сопствени захтев буде трајно премештен на радно место чији се послови раде у нижем звању од послова радног места са којег се премешта, ако испуњава услове за рад на том радном месту. На овај начин се уводи нови основ за премештај службеника.

Чланом 25. Нацрта закона додатно се уређују права службеника у случају привременог премештаја службеника на друго одговарајуће радно место. Наиме, предложеном допуном омогућава се службенику да у случају привременог премештаја на друго одговарајуће радно место због замене одсутног службеника или повећаног обима посла задржи сва права на свом радном месту, ако су за њега повољнија.

Члан 26. врши се допуна члана 150. став 3. Закона, којом се прецизира да се тежа повреда односи на повреду дужности из радног односа што је у духу одредаба Закона које говоре о повредама дужности из радног односа.

Чланом 27. Нацрта закона прецизирају се одредбе које се односе на распоређивање запослених у случају доношења новог Правилника и промене Правилника. Наиме, прецизира се да се сви службеници распоређују на одговарајућа радна места, имајући у виду да је у самом закону већ дефинисано шта се сматра одговарајућим радним местима те је сувишно да се овим одредбама додатно наводи да се ради о радним местима која су у истом звању. Такође, прецизира се да службеник може бити распоређен, односно премештен на радно место за које испуњава услов у погледу одређене врсте и нивоа образовања, као и остале услове за рад.

Чланом 28. Нацрта закона предвиђа да се жалбеној комисији уводе сва овлашћења другостепеног органа у складу са чланом 184. Закона о општем управном поступку. Наиме, због ставова који су заузети у судској пракси да жалбене комисије немају статус другостепеног органа било је неопходно наведено прецизирати а истовремено и ради отклањања проблема који су се због тога појављивали у пракси. На овај начин жалбене комисије могу да користе расположива правна средства као другостепени орган у циљу правилне примене прописа и отклањања евентуалних незаконитости у примени истих.

Члан 29. Нацрта закона, предвиђа обавезу да се на интернет презентацији органа управе који обавља стручно-техничке и административне послове за жалбену комисију, објављују одлуке жалбене комисије о питањима која су најчешћи предмет одлучивања жалбене комисије у складу са прописом о заштити података о личности.

Чланом 30. Нацрта закона предвиђено је да намештеник не може да буде распоређен, односно премештен на радно место службеника с обзиром на начин заснивања радног односа без обавезног конкурсног поступка, осим ако није изабрани кандидат на јавном конкурс у органу.

Члан 31. Нацрта закона. Имајући у виду прву фазу интегрисања система компетенција у функције УЉР која подразумева увођење компетенција у Правилнике, овим предлогом се прецизира да се послови управљања људским ресурсима односе и на припрему Правилника и његовог усаглашавања са

компетенцијама. Ставом 2. истог члана проширује се подршка Службе Владе за управљање кадровима јединицама локалне самоуправе која је сада свеобухватнија и подразумева сарадњу ове службе са јединицама локалне самоуправе у процесу пружања стручне и саветодавне помоћи.

Чланом 32. Нацрта закона врши се термилошко усклађивање назива Службе Владе за управљање кадровима.

Чланом 33. Нацрта закона врши се усклађивање са предложеном изменом у члану 9. Нацрта закона и генеричким називом са термином руководицац.

Чланом 34. прелазних и завршних одредаба предвиђају се рокови за усаглашавање подзаконских аката као и рок за доношење акта Владе којим се одређују компетенције.

Чланом 35. предлаже се рок од 9. месеци од дана ступања на снагу овог закона за усклађивање Правилника о систематизацији и организацији радних места.

Чл. 36.и 37. предвиђено је да ће се сви поступци покренути до почетка примене овог закона окончати у складу са прописима према којима су и започети.

Чланом 38. Нацрта закона, одређено је ступање на снагу овог закона осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Због проширеног обима надлежности који се предвиђа Нацртом закона за Службу за управљање кадровима, потребно је ојачати капацитете Службе за управљање кадровима, према садашњем броју државних службеника потребно је повећање броја запослених за 3 извршиоца и то: у звању самостални саветник 1. у звању саветник 1. и у звању млађи саветник 1. који би били распоређени у организационој јединици надлежној за спровођење предложених одредби закона (Одсек за анализу радних места и планирање кадрова).

У погледу примене осталих одредби Нацрта закона, није потребно обезбедити додатна финансијска средства. Такође процена финансијских ефеката примене Нацрта закона односно Закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе на рад Министарства државне управе и локалне самоуправе за 2021. и наредне две буџетске године 2022. и 2023. годину је да нису потребна финансијска средства.

