



СТАЛНА  
КОНФЕРЕНЦИЈА  
ГРАДОВА И  
ОПШТИНА  
САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

Бранко Љубоја, Тијана Павловић

**ПРЕДЛОГ МОГУЋИХ ПРАВАЦА УРЕЂЕЊА  
УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У  
МЕЂУОПШТИНСКИМ ОРГАНИМА,  
СЛУЖБАМА, УСТАНОВАМА И  
ОРГАНИЗАЦИЈАМА**

**ПРЕДЛОГ МОГУЋИХ ПРАВАЦА УРЕЂЕЊА УПРАВЉАЊА  
ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У МЕЂУОПШТИНСКИМ ОРГАНИМА,  
СЛУЖБАМА, УСТАНОВАМА И ОРГАНИЗАЦИЈАМА**

*Аутори*

Бранко Љубоја, Тијана Павловић

*Лектура*

Ивана Андрић

*Издавач*

Стална конференција градова и општина  
– Савез градова и општина Србије  
Македонска 22, 11000 Београд

*За издавача*

Никола Тарбук, генерални секретар СКГО

*Графичко обликовање текста*

Атеље, Београд  
[www.atelje.rs](http://www.atelje.rs)

*Место и година издавања*

Београд, 2024.

Израда и објављивање ове публикације реализовани су у оквиру Програма „Партнерство за добру локалну самоуправу”, који подржава Влада Швајцарске, а спроводи СКГО. Ова публикација не представља ставове Владе Швајцарске. За информације и ставове у овој публикацији одговорни су искључиво аутори.

# Садржај

<b>1. УВОД</b> .....	<b>4</b>
<b>2. ЗАКОНСКИ ОКВИР</b> .....	<b>5</b>
2.1. Међуопштинска сарадња.....	5
2.2. Послови управљања људским ресурсима.....	7
<b>3. ПОСЛОВИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У МЕЂУОПШТИНСКИМ ОРГАНИМА, СЛУЖБАМА, УСТАНОВАМА И ОРГАНИЗАЦИЈАМА</b> .....	<b>9</b>
3.1. Послови УЉР у заједничком органу ЈЛС .....	9
3.2. Послови УЉР у заједничким службама и организацијама ЈЛС.....	10
3.2.1. Припрема правилника о организацији и систематизацији радних места и одређивање компетенција за свако радно место у заједничкој служби.....	11
3.2.2. Припрема предлога кадровског плана .....	12
3.2.3. Поступак запошљавања и избора кандидата .....	13
3.2.4. Стручно усавршавање .....	14
3.2.5. Оцењивање, анализа резултата и праћење ефеката оцењивања службеника .....	14
3.2.6. Дисциплинска одговорност службеника у заједничком органу.....	15
3.2.7. Положај запослених у случају престанка рада заједничке службе или раскидања споразума о МОС.....	16
3.3. Послови УЉР у случају уступања послова једне ЈЛС другој.....	16
3.4. Послови УЉР у заједничким установама и предузећима .....	17
3.4.1. Заједничке установе .....	17
3.4.1.1. Послови УЉР у заједничким установама .....	17
3.4.2. Међуопштинска предузећа .....	21
3.4.2.1. УЉР у међуопштинским предузећима .....	21
<b>4. ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ОРГАНИЗАЦИОНИМ ОБЛИЦИМА МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ</b> .....	<b>22</b>
<b>5. РЕЗИМЕ</b> .....	<b>24</b>

# 1. УВОД

Јединице локалне самоуправе (ЈЛС) у Републици Србији имају велики број надлежности, како изворних, тако и поверених. ЈЛС се знатно разликују по величини и броју становника, што као последицу има, поред осталог, и знатне разлике у кадровским капацитетима неопходним за обављање послова из њихове надлежности. Потребно је имати у виду и да су надлежности безмало исте за оба облика локалне самоуправе (општина и град) код нас (монотипски систем), с незнатно проширеним надлежностима које имају ЈЛС са статусом града. Због таквих околности, многе ЈЛС, нарочито мање, имају проблем да одређене послове обављају на ефикасан и делотворан начин. Проблеми се огледају највише у недостатку стручних кадрова (ограничавање запошљавања, висина плата у систему локалне самоуправе, недостатак кадрова са потребним квалификацијама), затим у ограниченим техничким капацитетима (на пример, недостатак возила да би се адекватно и квалитетно обавили послови инспекцијског надзора и сл.), као и у појави да, због мањка кадрова, постојећи запослени обављају послове из више области које немају додирних тачака, те се дешавају одређени пропусти у спровођењу послова локалне администрације.

Да би се послови из надлежности ЈЛС реализовали на корист грађана, привредних и других субјеката, било је неопходно изнаћи модалитете који то омогућују. У складу са тим, у *Закону о локалној самоуправи* прописана је могућност сарадње ЈЛС, њихових органа, служби, предузећа, установа и других организација у областима од заједничког интереса и њихово удруживање и образовање заједничких органа, служби, предузећа, установа и организација, у складу са законом и статутом. Ова сарадња се уређује споразумом о међуопштинској сарадњи (МОС), у коме се уређују назив и седиште заједничког органа, службе, предузећа, установе или друге организације, врста, обим и начин обављања послова, начин финансирања, управљање и надзор над радом, приступање споразуму других ЈЛС, поступак иступања ЈЛС, односно одустајања од споразума, права и обавезе запослених, као и друга питања од значаја за оснивање, рад и престанак рада, у складу са законом.

Чињеница је да у Србији МОС још увек није заживела у обиму који би унапредио квалитет услуга локалне самоуправе. Један од разлога што ЈЛС показују скепсу према МОС, поред организационих и финансијских, лежи и у чињеници да је потребно уредити послове управљања људским ресурсима (УЉР). Послови УЉР обухватају више различитих сегмената, од којих сваки има важну улогу у квалитативној димензији рада запослених. Послови УЉР имају формалну и материјалну страну и обе је потребно уредити у случају споразума о МОС. Како то питање за сада није уређено нашим позитивним прописима, у овоме документу предочена су отворена питања у вези са пословима УЉР као елемента МОС, као и препоруке, односно правци којима би се тражила могућа решења уређења послова УЉР у међуопштинским институционалним облицима.

## 2. ЗАКОНСКИ ОКВИР

### 2.1. Међуопштинска сарадња

МОС је регулисана Главом VI Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021). У члану 88. Закона стоји да ЈЛС, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач **остварују сарадњу и удружују се са другим ЈЛС и њиховим органима и службама у областима од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и статутом.** У ставу 2. наведеног члана стоји да сарадња ЈЛС подразумева и уступање обављања појединих послова из оквира изворних надлежности другој ЈЛС или предузећу, установи и другој организацији чији је она оснивач. У наведеном ставу се наглашава да се послови из области комуналних делатности заједнички обављају на основу споразума о сарадњи ЈЛС, у складу са законом који уређује комуналне делатности.

Акт којим се уређује сарадња између ЈЛС је **споразум о сарадњи** (у стручној јавности и у пракси користи се синтагма „међуопштински споразум”). Према члану 88а Закона, споразумом се уређују:

- назив и седиште заједничког органа, службе, предузећа, установе или друге организације,
- врста, обим и начин обављања послова,
- начин финансирања,
- управљање и надзор над радом,
- приступање споразуму других ЈЛС,
- поступак иступања односно одустајања ЈЛС од споразума,
- **права и обавезе запослених и**
- друга питања од значаја за оснивање, рад и престанак рада, у складу са законом.

На међуопштинске споразуме сагласност даје министарство надлежно за локалну самоуправу. ЈЛС је обавезна да достави министарству споразум о сарадњи у року од 30 дана од дана закључења споразума, а министарство води евиденцију о закљученим споразумима.

Када је реч о заједничком обављању поверених послова, две или више ЈЛС могу предложити надлежном министарству заједничко извршавање одређених поверених послова, у складу са законом којим се уређује државна управа и уредбом Владе којом се уређују ближи услови и начин заједничког извршавања поверених послова.

У случају оснивања заједничког органа, службе, предузећа или друге организације који се оснивају на основу закљученог споразума о сарадњи ЈЛС, њихове руководиоце

постављају односно именују, разрешавају и о њиховој одговорности и престанку дужности одлучују надлежни органи ЈЛС, оснивачи, у складу са законом. **Запослени своја права, обавезе и одговорности остварују у ЈЛС у којој је седиште заједничког организационог облика који се оснива.**

Кад је споразумом предвиђено да заједнички орган одлучује о правима и обавезама грађана у управном поступку, надлежни органи ЈЛС задржавају своју надлежност у другостепеном поступку, у складу са законом.

Средства за финансирање рада заједничког органа обезбеђују се у буџетима ЈЛС које су приступиле споразуму, сразмерно обиму послова које за њих заједнички орган обавља.

У случају да је споразумом о сарадњи ЈЛС предвиђено да једна уступа одређене послове из своје надлежности другој, те да финансира рад њених органа зарад обављања одређених уступљених послова за њене потребе, ЈЛС која је уступила послове обезбеђује финансирање рада органа ЈЛС који их обавља, сразмерно обиму тих послова. ЈЛС која обавља поверене послове доставља извештај о обављању уступљених послова на захтев ЈЛС која јој их је уступила, а најмање једном у шест месеци. Кад је споразумом предвиђено да уступљени послови обухватају одлучивање о правима и обавезама грађана у управном поступку, надлежни органи ЈЛС задржавају своју надлежност у другостепеном поступку, у складу са законом. Уступљени послови обављају се у име и за рачун ЈЛС која их је уступила и која их финансира, а пред грађанима и другим субјектима одговорна је она ЈЛС која је уступила послове.

Споразум о сарадњи ЈЛС престаје да важи на захтев једне од ЈЛС, који она писаним путем упути другој ЈЛС, најкасније шест месеци пре дана са којим споразум престаје да важи. ЈЛС која подноси захтев о томе обавештава министарство надлежно за локалну самоуправу. Ако је споразуму приступило више ЈЛС, он престаје да важи само у делу који се односи на ЈЛС која је поднела захтев за иступање из споразума.

Стална конференција градова и општина – Савет градова и општина Србије (СКГО) предузела је низ активности на промовисању МОС и подстицању закључивања међуопштинских споразума. Израђено је *Методолошко упутство за израду споразума о међуопштинској сарадњи*<sup>1</sup>, у ком је детаљно разрађен поступак израде споразума. У одељку 4.3. овог упутства дате су кратке смернице о унутрашњој организацији, руководиоцу, запосленима и начину рада у заједничком органу, служби и организацији, али није разрађен начин обављања послова УЉР.

СКГО је током 2019. и 2020. године израдила и моделе међуопштинских споразума у више сектора из надлежности локалне самоуправе (правобранилаштво, локални омбудсман, енергетски менаџер, инспекције, комунална милиција, правна помоћ, социјална заштита и др).<sup>2</sup> У моделима споразума, као документима нешто већег степена општости, послови УЉР нису детаљно разрађени, што је и логично, с обзиром на то да се они обављају после закључивања споразума и устројства облика МОС.

1 СКГО (2019) *Методолошко упутство за израду споразума о међуопштинској сарадњи* ([www.skgo.org/storage/app/uploads/public/161/236/924/1612369243\\_SKGO%20-%20Metodolosko%20uputstvo%20za%20izradu%20sporazuma%20o%20MOS.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/161/236/924/1612369243_SKGO%20-%20Metodolosko%20uputstvo%20za%20izradu%20sporazuma%20o%20MOS.pdf)).

2 <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2228/skgo-izradila-modele-sektorskih-sporazuma-za-uspostavljanje-medjuopstinske-saradnje>.

## 2.2. Послови управљања људским ресурсима

Послови УЉР су регулисани у Глави XVII Закона о зајосленима у аутономним јоукрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018, 114/2021, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – др. закон, 86/2019 – др. закон, 157/2020 – др. закон, 123/2021 – др. закон и 92/2023).

У члану 188. Закона, у ставу 1, изричито је наведено да се код послодавца посебно организују послови управљања људским ресурсима. Новина коју су донеле измене и допуне Закона из 2023. године јесте да се послови УЉР обављају за све органе, службе и организације код истог послодавца, за разлику од ранијег законског решења којим је предвиђано да се послови УЉР обављају за све организационе јединице (у управи). Ове одредбе треба имати у виду, због чињенице да, и после неколико година од ступања Закона на снагу и великог напретка који је остварен у организацији и обављању послова УЉР, још увек има ЈЛС у којима се послови УЉР обављају спорадично, заједно са другим пословима, затим да се поједини од послова УЉР или не обављају или се обављају тек формално. За то постоје и објективни разлози (недостатак обучених и стручних кадрова, првенствено у мањим ЈЛС, и даље присутно ограничавање запошљавања), али и субјективни, будући да се послови УЉР стављају у други ред приоритета. Ипак, чињеница је да више нема ЈЛС у којој послови УЉР нису предвиђени у актима о систематизацији, као и да нема оних у којима није одређен службеник који обавља те послове.

Послови УЉР, према члану 189. Закона, односе се на:

- стручне послове у поступку запошљавања и избора кандидата;
- припрему правилника и његово усаглашавање са актом Владе о одређивању компетенција;
- припрему предлога кадровског плана;
- припрему и спровођење програма стручног оспособљавања у ЈЛС;
- припрему и спровођење програма обуке у складу са овим законом;
- вредновање спроведених програма стручног усавршавања;
- утврђивање потреба за стручним усавршавањем запослених и додатним образовањем службеника;
- анализу резултата и праћење ефеката оцењивања службеника;
- вођење кадровске евиденције запослених;
- остале послове од значаја за каријерни развој службеника.

Преостала два члана Закона у глави која се односи на УЉР регулишу кадровску евиденцију и елементе персоналног досијеа запосленог.

Од почетка примене Закона о зајосленима у аутономним јоукрајинама и јединицама локалне самоуправе, донет је значајан број подзаконских аката којима су детаљно разрађени поједини послови УЉР, као што су поступак запошљавања и избора кандидата, поступак одређивања компетенција за службенике у ЈЛС, стручно усавршавање и оспособљавање, оцењивање службеника. То су следећи акти:

- Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним јоукрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 88/2016, 12/2022, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – др. закон, 86/2019 – др. закон, 157/2020 – др. закон и 123/2021 – др. закон);

- Уредба о сировођењу интјерној и јавној конкурса за попуњавање радних месја у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 107/2023);
- Упутство за вредновање понашајних комјетјенција („Службени гласник РС”, број 115/2023);
- Уредба о одређивању комјетјенција за рад службеника у орјанима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 132/2021);
- Правилник о утврђивању листе програма ошјтеј сјручној усавршавања зайослених у јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 95/2017);
- Уредба о оцењивању службеника („Службени гласник РС”, број 2/2019).

Стратјетјја реформе јавне управе у Републици Србији од 2021. до 2030. године<sup>3</sup> и Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године<sup>4</sup>, као један од кључних циљева предвидели су унапређење функције УЈР у систему локалне самоуправе. То је предуслов за даљу изградњу професионалног службеничког система, која ће омогућити ефикасно и делотворно обављање изворних и поверених послова у надлежности ЈЛС. То даље значи да је унапређење послова УЈР и даље један од приоритета за све субјекте система јавне управе.

---

3 „Службени гласник РС”, бр. 42/2021 и 9/2022.

4 „Службени гласник РС”, бр. 73/2021.



### 3. ПОСЛОВИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У МЕЂУОПШТИНСКИМ ОРГАНИМА, СЛУЖБАМА, УСТАНОВАМА И ОРГАНИЗАЦИЈАМА

Као што је већ наведено, *Закон о локалној самоуправи*, када је реч о МОС, предвиђа могућност образовања заједничких органа, предузећа, установа и других организација и установа. Сходно томе, у погледу послова УЉР, потребно је направити разлику у њиховој правној регулативи, јер она зависи од организационе форме МОС. Наиме, *Законом о зайосленима у АП и ЈЛС* уређују се права и дужности из радног односа запослених у **органима аутономних покрајина и ЈЛС, као и у стручним службама и посебним организацијама које су основане за обављање послова управе**. У члану 1. став 4. Закона изричито се наводи да се његове одредбе не примењују на запослене у привредним друштвима, предузећима, установама, јавним агенцијама, месним заједницама, фондовима и фондацијама које оснивају надлежни орган ЈЛС и градске општине, према посебном пропису. На запослене у јавним предузећима, што значи и у онима које је основало више ЈЛС, примењују се одредбе *Закона о раду*<sup>5</sup>, у коме нема посебних одредби о пословима УЉР. То не спречава предузећа да интерним актима (правилницима и сл.) уреде неке од елемената ових послова. На запослене у установама примењује се *Закон о зайосленима у јавним службама*, који има своје специфичности, с обзиром на материју коју регулише.

Према томе, одредбе *Закона о зайосленима у АП и ЈЛС* примењују се на заједничке органе које су образовале две или више ЈЛС, као и у случају уступања послова из надлежности другој ЈЛС. Примена Закона подразумева делотворно спровођење његових одредби, па тако и оних које се односе на УЉР.

#### 3.1. Послови УЉР у заједничком органу ЈЛС

Према члану 27. *Закона о локалној самоуправи*, органи општине су скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа. Члан 65. Закона утврђује да су органи града скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа. С обзиром

5 „Службени гласник РС”, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

на саму природу ЈЛС и њихову законску дефиницију<sup>6</sup>, свакако се при формирању заједничких органа ЈЛС не мисли на заједничке органе из поменутог члана Закона.

Поставља се питање које заједничке органе могу да образују ЈЛС. У првом реду, то је правобранилаштво. Према *Закону о њравобранилашћиву*<sup>7</sup>, **правобранилаштво је орган** који обавља послове правне заштите имовинских права и интереса Републике Србије, аутономне покрајине, односно ЈЛС. Чињеница је да значајан број ЈЛС није образовао правобранилаштва или није поставио правобраниоца. Разлог је свакако недостатак кадрова, па многе ЈЛС за заштиту својих имовинских интереса ангажују адвокате, при чему у стручној јавности постоје различита мишљења о законитости таквог корака. У сваком случају, МОС је начин да се проблем постављења правобраниоца у појединим ЈЛС реши.

Питање послова УЉР односи се на запослене у служби заједничког правобраниоца. Свакако је за обављање техничких послова за потребе правобраниоца потребно предвидети једног или више запослених. Но, упитно је да ли је за пратеће особље заједничког правобраниоца потребно формирати посебну, односно заједничку службу. Можда би најбоље решење било да ове послове обављају запослени у ЈЛС у којој ће споразумом бити седиште заједничког правобраниоца. Такво решење садржи и *модел Споразума о оснивању Заједничког њравобранилашћива* који је израдила СКГО.

Чланом 97. *Закона о локалној самоуправи* предвиђено је да се у ЈЛС може установити **локални омбудсман**, који је овлашћен да независно и самостално контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката ЈЛС. Ставом 2. наведеног члана прописано је да две или више ЈЛС могу донети одлуку о установљавању заједничког локалног омбудсмана. Према томе, установљење заједничког локалног омбудсмана је посебно наглашено у односу на све остале области у којима је могуће остварити МОС.

Проблем установљавања локалног омбудсмана у систему локалне самоуправе код нас и даље је присутан. Велики број ЈЛС, чак и са статусом града, нема локалног омбудсмана. Разлози за то су многобројни и изискивали би посебну анализу.

Требало би вршење послова за потребе заједничког локалног омбудсмана, те тако и питање послова УЉР, уредити истоветно као и када је реч о заједничком правобранилашћиву. То значи да би се ти послови обављали у ЈЛС у којој ће споразумом бити предвиђено седиште заједничког локалног омбудсмана, а такво је решење и у *Моделу споразума о оснивању заједничког локалног омбудсмана*, који је такође израдила СКГО.

## 3.2. Послови УЉР у заједничким службама и организацијама ЈЛС

Може се очекивати да један од најчешћих облика МОС буде образовање заједничке службе или организације (даље у тексту: заједничка служба). Оно што је упитно у тренутном законском решењу овог организационог облика МОС је степен његове самосталности, када је реч о правима, обавезама и одговорностима запослених. Наиме, у ставу 2. члана 88в *Закона о локалној самоуправи* стоји да запослени своја права, обавезе

6 Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално обавља сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника.

7 „Службени гласник РС”, број 55/2014.

и одговорности остварују у ЈЛС у којој је седиште заједничког организационог облика (заједничке службе) који се оснива. Према Закону, ЈЛС у Републици Србији су општина, град и Град Београд, и оне су способне да преко својих органа самостално обављају сва права и дужности из своје надлежности. Из наведеног следи да о правима и дужностима запослених у заједничкој служби одлучује надлежни орган у ЈЛС у којој је њено седиште, што би била надлежност начелника управе. Међутим, такво решење није логично, управо због поменуте самосталности заједничке службе, као и положаја и ауторитета њеног руководиоца, кога, према Закону, постављају односно именују, разрешавају и о његовој одговорности и престанку дужности одлучују надлежни органи ЈЛС (оснивачи) у складу са законом. Дакле, руководиоца заједничке службе је лице које одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у заједничкој служби и у том правцу би требало прецизирати одредбе Закона.

У моделима међуопштинских споразума СКГО наведена дилема узета је у обзир и предложено је решење које захтева сагласност страна потписница споразума да о правима и обавезама из радног односа запослених у заједничкој служби, њиховим платама и накнадама, дисциплинској и материјалној одговорности одлучује руководиоца службе. Није било потребе изричито предвиђати сагласност страна потписница да о правима и обавезама запослених у заједничкој служби одлучује постављени руководиоца, јер је самим потписивањем споразума постигнута сагласност воља о свим елементима споразума. Овако делује да је за послове руковођења потребна додатна сагласност, што сигурно није била намера при изради модела.

У моделима стоји и одредба да су стране потписнице сагласне да ће управа изабране ЈЛС обављати финансијске и рачуноводствене послове, послове јавних набавки, послове УЉР, послове писарнице, као и друге послове прописане законом. Међутим, Закон је изричит у томе да запослени своја права, обавезе и одговорности (што углавном обезбеђују послови УЉР) остварују у ЈЛС у којој је седиште заједничке службе која се оснива.

Обављање послова УЉР захтева да се за сваки од њих прецизно одреде начин њиховог обављања и одговорни субјекти који ће их спроводити. Добро би било, с обзиром на обим и значај послова УЉР, да у заједничкој служби, поред запослених који су стручни у пословима из области због које је закључен међуопштински споразум о образовању заједничке службе, буде предвиђено и радно место службеника за послове УЉР.

### **3.2.1. Припрема правилника о организацији и систематизацији радних места и одређивање компетенција за свако радно место у заједничкој служби**

Законом о запосленима у АП и ЈЛС је прописано да у ЈЛС, односно градској општини, правилник о организацији и систематизацији радних места усваја веће. Правилник обухвата радна места и њихово разврставање у органима, стручним службама и посебним организацијама. Даље, начелник управе припрема обједињен предлог правилника, који доставља већу на усвајање. У ЈЛС у којима је орган управе организован у више управа за поједине области, начелник управе у оквиру које се обављају општи, правни или нормативни послови, припрема обједињен предлог правилника, који доставља већу на усвајање.

Што се тиче систематизације радних места у заједничкој служби, отвара се питање у ком акту се она уређује. Да ли је она део акта о систематизацији органа ЈЛС у којој је седиште заједничког органа или је потребно донети посебну систематизацију радних места у заједничкој служби, коју ће потом усвојити већа свих ЈЛС потписница споразума

о МОС? Према моделима СКГО, руководиоца заједничке службе припрема предлог систематизације, у складу са смерницама надлежних органа потписница споразума, који потом обједињује начелник управе ЈЛС у којој је седиште службе, а који потом усваја веће те ЈЛС. Овако дефинисан поступак доношења акта о систематизацији не даје одговор на питање да ли се ради о посебном акту о систематизацији који се односи само на заједничку службу или је систематизација радних места у заједничкој служби део обједињеног правилника управе у којој је њено седиште.

Очигледно је да поступак доношења акта о систематизацији у заједничкој служби зависи од његовог статуса и због тога је тај статус потребно прецизирати, изменом Закона или доношењем подзаконског акта којим ће бити уређен сваки сегмент МОС, па тако и доношење акта о систематизацији у заједничкој служби. По природи ствари, требало би да заједничка служба има висок степен самосталности, с обзиром на то да законски прописи предвиђају уступање послова као други облик МОС, у коме је уређење свих битних елемената споразума који се односе на аспекте УЉР знатно једноставније. Логично би било да акт о систематизацији припрема руководиоца заједничке службе, а да га заједнички доносе већа свих ЈЛС које су потписнице споразума. У сваком случају, ово важно питање је потребно детаљно уредити.

#### **3.2.2. Припрема предлога кадровског плана**

Кадровски план је законски услов за поступак попуњавања радних места у организацијама у којима се примењује *Закон о зајосленима у АП и ЈЛС*. Према Закону, кадровски план састоји се од приказа броја запослених према радним местима и звањима, броја запослених са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се доноси кадровски план, броја приправника чији се пријем планира и броја запослених чији се пријем у радни однос на одређено време планира у кабинету градоначелника, председника општине, односно председника градске општине или због повећања обима посла. На основу кадровског плана, доносе се правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, односно измене и допуне тог правилника. Припрема и садржина кадровског плана ближе се уређују актом надлежног органа ЈЛС.

Нацрт кадровског плана припрема се у складу са буџетским календаром, истовремено са нацртом буџета ЈЛС, тако да буде усаглашен са средствима обезбеђеним буџетом. Кадровски план у ЈЛС усваја скупштина града, општине, односно градске општине истовремено са одлуком о буџету ЈЛС, односно градске општине. У складу са наведеним правилима, и измена кадровског плана може се извршити у случају измене одлуке о буџету.

Будући да се на запослене у заједничкој служби примењује *Закон о зајосленима у АП и ЈЛС*, подразумева се да је онда обавезно и доношење кадровског плана за заједничку службу. Заједничка служба финансира се из буџета ЈЛС потписница споразума о њеном оснивању (у процентима утврђеним у споразуму), а како кадровски план доноси скупштина ЈЛС, логично је да све ЈЛС донесу одлуку о кадровском плану заједничке службе. Као и у случају правилника о систематизацији радних места, доношење кадровског плана зависи од степена самосталности заједничке службе. Ако се заузме став да је заједничка служба самосталан субјект, онда би требало да се донесе посебан кадровски план. У супротном, кадровски план заједничке службе био би део кадровског плана ЈЛС у којој је њено седиште, док би друге ЈЛС дале своју сагласност (да ли претходну или накнадну може да се постави као питање, мада је логичније претходну) на кадровски план. Очигледно је да и питање кадровског плана зависи од тога какав ће се став заузети у вези

са природом заједничке службе и зато је важно да се то уреди на начин који неће отворати простор за различито поступање различитих ЈЛС.

Кадровски план је, уз правилник о организацији и систематизацији радних места, претходни услов за отпочињање поступка попуњавања радних места у органима ЈЛС. Иако је претпоставка да ће се приликом формирања заједничке службе у њу распоређивати постојећи запослени из ЈЛС потписница споразума, сигурно ће се временом појавити потреба за пријемом нових запослених. То је чињеница због које је потребно детаљно уређење свих елемената послова УЉР у заједничкој служби, како би се оправдало њено образовање и како би грађани у свим ЈЛС потписницима споразума имали корист од њеног оснивања. То је могуће постићи једно ако у заједничкој служби раде врсни и добро селектирани кадрови.

### **3.2.3. Поступак запошљавања и избора кандидата**

Поступак запошљавања и избора кандидата у органима, службама и организацијама ЈЛС је такође прописан *Законом о зайосленима у АП и ЈЛС*. Према Закону, извршилачко радно место попуњава се трајним премештајем, спровођењем интерног конкурса, преузимањем службеника или заснивањем радног односа након спроведеног јавног конкурса.

И попуњавање радних места у заједничкој служби зависи од става о степену њене самосталности. Ако се пође од става да је то самосталан субјект, логично је да ће по формирању заједничке службе радна места бити попуњена трајним премештајем. У случају да је став да се ради о ентитету који је део система ЈЛС у којој је његово седиште, онда би се радна места у њему попунила распоређивањем постојећих запослених из ЈЛС потписница споразума, а на основу измена и допуна правилника о систематизацији. Међутим, у оба случаја биће потребно ново запошљавање и спровођење поступака интерног и јавног конкурса.

Спровођење интерног и јавног конкурса уређено је *Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*, која је у потпуности усклађена са оквиром компетенција. Уредбом је предвиђен одабир кандидата на основу компетенција, што представља сложен процес попуњавања радних места у ЈЛС, а све зарад што објективнијег избора најбољег кандидата.

*Уредбом* се уређују садржина огласа, изглед, садржина и начин подношења обрасца пријаве, начин праћења кандидата под шифром његове пријаве, фазе изборног поступка и начин давања првенства припадницима националних мањина и другим лицима која имају предност приликом запошљавања у складу са посебним законом, у конкурсном поступку који се спроводи у органима службама или организацијама аутономних покрајина и ЈЛС, као и састав конкурсне комисије, начин провере компетенција службеника, односно начин провере знања, способности и вештина за радна места намештеника и критеријуми и мерила за избор на радна места у органима, службама или организацијама у ЈЛС.

Интерни конкурс оглашава орган, служба или организација у којој се радно место попуњава, на интернет презентацији и својој огласној табли у року од осам дана од дана доношења решења о попуњавању радног места спровођењем интерног конкурса. Према томе, интерни конкурс се спроводи у оквиру органа у коме се радно место попуњава, што би значило да заједничка служба оглашава интерни конкурс за упражњено радно место. Међутим, пошто је логична претпоставка да у заједничкој служби неће бити предвиђен велики број радних места, као и да ће на почетку њеног рада сва систематизована радна места бити попуњена, поставља се питање потребе за спровођењем интерног конкурса



у заједничкој служби. На интерним конкурсима који су до сада расписивани у ЈЛС у већем броју случајева није било пријављених кандидата, тако да се са сигурношћу може тврдити да пријава неће бити на евентуалном интерном конкурс у заједничкој служби. Због тога би требало предвидети да се попуњавање радних места у заједничкој служби обавља трајним премештајем (уз сагласност свих ЈЛС потписница споразума) или јавним конкурсом. Требало би да јавни конкурс спроводи заједничка служба, док би запослени у ЈЛС дали подршку у раду конкурсне комисије и спровођењу радњи јавног конкурса. Наравно, и ово питање би требало уредити прописима.

### **3.2.4. Стручно усавршавање**

Без обзира на претпоставку да ће се на радна места у заједничкој служби распоређивати запослени који су стручни за послове из области због које и образована заједничка служба, стално стручно усавршавање је услов без кога се не може (лат. *conditio sine qua non*) за квалитетан рад свих субјеката јавне управе, па тако и локалне самоуправе. Због тога су надлежни државни органи у последњих неколико година посветили пуну пажњу процесу стручног усавршавања, а један од најзначајнијих корака је оснивање *Националне академије за јавну управу* (НАЈУ). Промене су постале константа и њих могу испратити и на захтеве времена одговорити само службеници спремни на непрестано учење и усавршавање. Због тога процес стручног усавршавања обухвата анализу потреба за стручним усавршавањем, припрему програма обука, као и вредновање спроведених програма стручног усавршавања.

Све аспекте стручног усавршавања потребно је обухватити и када се ради о службеницима у заједничкој служби. То значи да средства за финансирање заједничке службе, поред плата, опреме и материјалних трошкова, треба да подразумевају и средства за стручно усавршавање запослених. Анализу потреба за стручним усавршавањем запослених у заједничкој служби потребно је урадити у сваком случају, с тим да код израде програма стручног усавршавања могу да се искористе програми ЈЛС потписница споразума. Наравно, *Ойштийм йројрамом обуке зайослених у јединицама локалне самоуправе* који доноси *Национална академија за јавну управу* обухваћене су скоро све области од значаја за рад службеника у ЈЛС, па би обуке које организује НАЈУ требало да похађају запослени у заједничкој служби.

### **3.2.5. Оцењивање, анализа резултата и праћење ефеката оцењивања службеника**

Према *Закону о зайосленима у АП и ЈЛС* службеника оцењује лице које одлучује о његовим правима, обавезама и одговорностима. Циљ оцењивања је откривање и отклањање недостатака у раду службеника, подстицање на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању.

При оцењивању вреднују се мерила за оцењивање, и то: резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим службеницима и остале способности које захтева радно место. Резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева вреднују се квартално.

Поставља се питање ко би требало да оцењује службенике у заједничкој служби. Да ли њен руководилац или начелник управе оне ЈЛС у којој је њено седиште? И ово питање

зависи од решавања питања правног статуса заједничке службе. Ако се заједничка служба третира као самостални ентитет, решења о оцењивању би требало да доноси њен руководилац. С друге стране, под претпоставком да се у заједничкој служби неће образовати унутрашње организационе јединице, и радне циљеве би требало да поставља руководилац. Ово је слично ситуацији са постављањем радних циљева руководиоца основних организационих јединица у управама ЈЛС, којима радне циљеве поставља и решења о оцењивању доноси начелник управе.

Поред осталих питања, и оцењивање службеника у заједничкој служби захтева разраду, како би се тачно знали поступак и субјекти одговорни за цео поступак вредновања рада службеника.

### **3.2.6. Дисциплинска одговорност службеника у заједничком органу**

Дисциплинска одговорност службеника је посебна Глава XI Закона о зајосленима у АП и ЈЛС и вођење дисциплинског поступка не спада у послове УЉР, изузев уписивања дисциплинске мере у кадровску евиденцију. Ипак, ради целовитог уређења положаја запослених у заједничкој служби, потребно је уредити и вођење дисциплинског поступка. Као и у свим осталим случајевима, питање је да ли да за вођење дисциплинског поступка буде надлежан руководилац заједничке службе или начелник управе оне ЈЛС у којој је седиште надлежног органа. Заузимање става у погледу статуса заједничке службе је репер на основу којег ће се знати стаза за уређење осталих питања везаних за права, обавезе и одговорности службеника у заједничкој служби.

Поставља се питање и образовања дисциплинске комисије, коју према члану 141. Закона о зајосленима у АП и ЈЛС, послодавац може да образује да у његово име води поступак и одлучује о дисциплинској одговорности када се ради о лакшим повредама радне дужности, а која се обавезно образује у случају покретања дисциплинског поступка због теже повреде радне дужности. Прописано је да комисија има 3 члана, од којих један члан дисциплинске комисије мора да има стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, а један члан комисије је овлашћени представник синдиката коме је утврђена репрезентативност код послодавца. Ако би се предвидело да се дисциплинска комисија образује искључиво од запослених у заједничкој служби, то би подразумевало да служба има запосленог правника, што није реална ситуација, с обзиром на то да велики број ЈЛС, нарочито мањих, има недовољно службеника правне струке и за обављање послова из редовне надлежности. Сходно томе, и овом случају би се морао предвидети начин образовања дисциплинске комисије у заједничкој служби. Могуће је неколико решења, на пример да дисциплинску комисију формира начелник ЈЛС у којој је седиште заједничке службе или да се дисциплинска комисија образује на основу заједничког решења страна потписница споразума. И ово питање показује колико је потребан акт којим би се уредила одређена питања МОС, нарочито она која се односе на послове УЉР.

На крају, отворено је и питање жалбене комисије. Као решење, можда би најбоље било да жалбена комисија која ће решавати у другом степену буде жалбена комисија образована у ЈЛС у којој је седиште заједничке службе и да се то изричито предвиди у споразуму о МОС.

### **3.2.7. Положај запослених у случају престанка рада заједничке службе или раскидања споразума о МОС**

Да би запослени у заједничкој служби били мотивисани за рад, поред квалитетног уређења послова УЉР, неопходно је обезбедити и сигурност радних места, односно уредити њихов положај у случају престанка рада заједничке службе или раскида споразума о МОС. Не би требало код запослених у ЈЛС које закључују споразум о МОС стварати осећај да је упућивање на рад у заједничку службу нека врста казне или првог корака којим би они касније, престанком њеног рада, постали запослени за чијим је радом престала потреба.

У моделима СКГО је предвиђено да су стране потписнице обавезне да у року од шест месеци договорно реше сва отворена питања, укључујући решавање питања статуса запослених.

Питање статуса запослених у случају престанка рада заједничке службе требало би детаљније уредити. На првом месту, требало би водити рачуна о томе да ли су запослени у заједничку службу дошли на основу споразума о преузимању или су распоређени решењем начелника управа ЈЛС потписница споразума.

У случају да су запослени радили у заједничкој служби на основу споразума о преузимању, у случају престанка рада заједничке службе, при решавању њиховог статуса морало би се водити рачуна о одређеним карактеристикама запослених (самохрани родитељи, запослени којима је остао одређени период до стицања права на пензију, особе са инвалидитетом и др.), затим о оствареним резултатима рада у заједничкој служби (на пример, оцене у последње три године), као и потребама ЈЛС потписница споразума за обављањем послова у области у којој је закључен међуопштински споразум.

Ако су пак распоређени у заједничку службу без своје сагласности, требало би предвидети да имају право на мировање радног односа у органу из кога су пребачени у заједничку службу. Према члану 69. *Закона о запосленима у аутономним јоукрајинама и јединицама локалне самоуправе*, радни однос у ЈЛС се, по правилу, заснива на неодређено време. Због тога, а и због спречавања евентуалне злоупотребе института МОС, било би добро да се мировање радног односа предвиди за запослене који су решењем начелника распоређени у заједничку службу.

### **3.3. Послови УЉР у случају уступања послова једне ЈЛС другој**

У случају уступања одређених послова једне ЈЛС другој ЈЛС, организација послова УЉР се не мења. Наиме, ЈЛС којој су уступљени послови наставља са пословима људских ресурса на начин на којих је обављала до тада. Ипак, постоје одређени сегменти који се у извесној мери мењају, због повећаног обима посла. То се пре свега односи на постављање радних циљева запосленима који ће обављати послове за потребе ЈЛС која је уступила послове и потом њихово оцењивање. Радни циљеви који се односе на рад у ЈЛС која је уступила послове требало би да су сразмерни обиму тих послова, а извештај о њиховом обављању био би саставни део процеса оцењивања. Извештај би урадио руководиоца оне организационе јединице у ЈЛС која је уступила послове, а у коју су сврстани уступљени послови и он би био достављен оцењивачу службеника у матичној управи.

У пракси већ има случајева уступања послова, али који нису регулисани споразумом о сарадњи из Закона о локалној самоуправи, већ споразумима које су закључивале ЈЛС пре



доношења измена Закона којима је МОС санкционисана, па постоје различите варијанте уступања послова. Најчешће је реч о обављању инспекцијских послова (просветна инспекција, инспекција у области заштите животне средине), а накнада рада службеника се решавала преко института уговора о привременим и повременим пословима или уговора о делу закљученим са ЈЛС у којој се обављају уступљени послови. Дакле и код уступања послова као облика МОС постоје одређена питања која је потребно прецизирати, те је због тога доношење подзаконског аката о МОС решење које би отклонило многе дилеме.

## 3.4. Послови УЉР у заједничким установама и предузећима

### 3.4.1. Заједничке установе

*Закон о локалној самоуправи* у члану 20. став 1. тачка 4) утврђује да се општина као ЈЛС, преко својих органа, у складу са Уставом и Законом, стара о задовољавању потреба грађана у области просвете (предшколско васпитање и образовање и основно и средње образовање и васпитање), научноистраживачке и иновационе делатности, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе. Ову надлежност ЈЛС остварују оснивањем установа.

Установе се оснивају у складу са *Законом о јавним службама*.<sup>8</sup> Према члану 3. став 1. Закона, ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, оснивају се установе. Чланом 4. Закона предвиђено је да установе могу оснивати Република, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица.

Члан 14. *Закона о јавним службама* предвиђа да, када установу оснива више оснивача, њихова међусобна права, обавезе и одговорности се уређују уговором. Овде се поставља питање да ли и ЈЛС при оснивању заједничке установе закључују уговор, како то наводи *Закон о јавним службама*, или споразум о сарадњи, како је то предвиђено *Законом о локалној самоуправи*. Према начелу да се посебним законом дерогира општи (лат. *lex specialis derogat legi generali*), примарне су одредбе *Закона о локалној самоуправи*, тако да се заједничке установе оснивају споразумом о сарадњи.

Оснивање заједничких установа је облик МОС који је спровођен у пракси и пре него што је МОС институционализована одредбама *Закона о локалној самоуправи*. Најчешћи случај заједничких установа су међуопштински центри за социјални рад.

#### 3.4.1.1. Послови УЉР у заједничким установама

Права, обавезе и одговорности запослених у јавним службама, у које спадају и заједничке установе у одређеним областима, регулисане су Законом о запосленима у јавним службама.<sup>9</sup> Иако он не садржи посебне одредбе који се односе на послове УЉР у установама које обављају јавну службу, одређени његови елементи који се односе на положај

8 „Службени гласник РС”, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 83/2014 – др. закон.

9 „Службени гласник РС”, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

запослених претпостављају да је и у заједничким установама потребна квалитетна организација и обављање послова УЉР.

За заснивање радног односа у заједничкој установи, слично заснивању радног односа у органима ЈЛС, претходни услови су доношење правилника о систематизацији и организацији послова и кадровски план.

Према члану 27к *Закона о буџетском систему* за све кориснике јавних средстава, у које спада и заједничка установа, у одређеним случајевима потребна је сагласност надлежног тела Владе за ново запошљавање. Оснивањем заједничке установе међуопштинским споразумом, она стиче статус новооснованог корисника јавних средстава у смислу наведеног закона. У том случају надлежно тело Владе може једним актом дати сагласност новооснованом кориснику јавних средстава, то јест, заједничкој установи, за број лица који може примити у радни однос на неодређено време и одређено време у својству приправника у календарској години у којој је основана. После тога, ново запошљавање се обавља у складу са одредбама члана 27к *Закона о буџетском систему*.

Правилником се утврђују организациони делови у заједничкој установи, радна места у организационим деловима, као и радна места за која се као посебан услов предвиђа познавање језика и писама националне мањине који су у службеној употреби на територији ЈЛС у којој се налази седиште јавне службе, односно њене организационе јединице, опис послова који се обављају на радним местима, одређење стручне спреме, односно образовања потребног за обављање послова радног места, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима. Правилник доноси директор заједничке установе, уз претходно прибављену сагласност органа управљања, осим ако законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено, и након затраженог мишљења репрезентативног синдиката код послодавца.

Планирање кадрова у заједничкој установи обавља се кадровским планом, ако законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено. Кадровски план доноси директор уз претходно прибављену сагласност надлежних органа ЈЛС које су основале заједничку установу. Предлог кадровског плана доставља се надлежном органу за усвајање финансијског плана у току израде и усвајања финансијског плана заједничке установе.

Кадровски план обавезно садржи укупан број запослених у јавној служби, број запослених на неодређено и одређено време који су потребни у години за коју се доноси кадровски план и друге податке о кадровској обезбеђености јавне службе у складу са законом којим се уређује рад јавне службе, односно општим актом. Правилник о систематизацији мора да буде усаглашен са донетим кадровским планом.

Поред израде правилника и предлога кадровског плана, други сегмент послова УЉР у заједничкој установи је поступак попуњавања радних места. Законом је предвиђено да се радна места попуњавају премештајем запослених, споразумом о преузимању и спровођењем конкурсног поступка за попуњавање радних места. Конкурсни поступак је детаљно регулисан Законом и за његово спровођење потребно је да у заједничкој установи постоје добро обучени запослени који су у стању да одговорно изврше све послове у вези са конкурсом. Послови који се односе на спровођење конкурсног поступка у заједничкој установи обухватају:

- припрему одлуке о спровођењу конкурса коју доноси директор заједничке установе;
- припрему огласа о конкурс;
- припрему одлуке о образовању конкурсне комисије и административне послове за потребе комисије;
- послове који се односе на изборни поступак;
- послове који се односе на доношење одлуке о избору кандидата;

- послове који се односе на поступање у вези са евентуалним приговором кандидата;
- послове који се односе на припрему решења у случају евентуалног неуспеха конкурсног поступка.

Радни однос у заједничкој установи заснива се уговором о раду, што значи да запослени на пословима УЉР припрема уговор за новозапосленог у заједничкој установи.

За сваког запосленог у заједничкој установи мора да се води персонални досије. Персонални досије садржи документа која су, у складу са законом и другим прописом, од значаја за заснивање радног односа и остваривање права и утврђивање одговорности запосленог и која током трајања радног односа доноси или прибавља заједничка установа, односно доставља запослени.

Оно што је специфично за јавне службе, па тако и заједничке установе у одређеним областима, јесте да за рад у њима као посебан услов за рад на одређеним радним местима може бити прописана обавеза полагања стручног испита или обавеза стицања лиценце. Програм, начин полагања и услови за полагање стручног испита за рад у јавној служби или стицање лиценце, као и последице губитка и одузимања лиценце на радноправни статус запослених прописују се законом, а запослени на пословима УЉР у заједничкој служби био би обавезан да води рачуна о томе да запослени на сваком радном месту за које је предвиђена обавеза полагања стручног испита или стицања лиценце има испуњен наведени услов или да у прописима одређеном року положи стручни испит или стекне лиценцу. Такође, запослени на пословима УЉР би био дужан да води рачуна о последицама губитка или одузимања лиценце за радноправни статус запосленог у јавном предузећу.

Законом је предвиђено да се у јавним службама, па тако и заједничким установама, обавља и вредновање радне успешности. Према закону, вредновање радне успешности обавља се ради успостављања квалитетног, благовременог и ефикасног извршавања циљева и задатака заједничког предузећа и извршења послова радног места запосленог у складу са оствареним резултатима рада и испуњеним другим мерилима за оцену радне успешности.

Вредновањем радне успешности запосленог успостављају се услови за:

- 1) напредовање кроз платне разреде, односно увећање плате на основу радне успешности изнад очекиване;
- 2) процену радних и стручних способности за обављање послова радног места запосленог на пробном раду;
- 3) правилно одлучивање о упућивању запослених на стручно усавршавање и додатно образовање;
- 4) изрицање мера за неостваривање очекиване радне успешности у складу са законом;
- 5) одлучивање о другим правима и обавезама запосленог.

Рад запосленог у заједничкој установи прати се током целе календарске године, а вреднује најмање једном у календарској години.

Систем вредновања радне успешности заснива се на утврђивању очекиваних резултата рада за обављање одређених послова и других мерила за оцену радне успешности, на утврђивању радних циљева запосленог, на утврђивању остварених резултата рада и испуњености других мерила и изражавању њихове вредности.

Радни циљеви запосленог утврђују се на основу постављених очекиваних резултата рада за обављање одређених послова, стратешких и оперативних циљева заједничке установе, односно њеног дела где се обављају организационо и функционално повезани послови који представљају основ за вредновање квалитета рада и на основу описа послова које запослени обавља.

Уз сваки радни циљ који је квантитативно мерљив, наводе се мерило и начин мерења, а уз радни циљ који је квалитативно мерљив, наводе се начин на који ће се утврдити резултат рада запосленог (показатељ остварених резултата), као и рокови за извршење посла.

При мерењу радне успешности могу да се примењују и следећа мерила: самосталност у обављању послова, креативност, сарадња, оријентисаност ка корисницима услуга, прецизност у раду, односно постављене компетенције и друга мерила која произлазе из природе послова јавне службе и описа послова радног места запосленог.

Општим актом уређују се очекивани резултати рада за послове који се обављају у заједничкој установи, мерила и начин њиховог мерења у складу са природом тих послова, начином њиховог обављања и другим елементима који утичу на обављање послова који произлазе из закона или других прописа којима се уређује рад у области у којој је основана заједничка установа. Требало би да наведени општи акт припреми запослени на пословима УЉР.

Када се горенаведеним пословима УЉР додају и послови који се односе на припрему решења о правима запослених (годишњи одмор, одређена права према колективном уговору или правилнику о раду), затим послови у случају покретања дисциплинског поступка, очигледно је да је неопходно организовати послове УЉР у заједничкој установи. При организацији послова УЉР потребно је водити се начелом рационалности и ефикасности и, у зависности од броја запослених у заједничкој установи и обима послова који се у њој обављају, предвидети број запослених на пословима УЉР, а у сваком случају, неопходно је да се најмање једно радно место систематизује за ове послове. Циљ оснивања заједничке установе је квалитетно обављање послова у области од заједничког интереса за ЈЛС/осниваче, а он се може испунити само под условом да у заједничкој установи раде квалитетни кадрови. Потребан квалитет запослених у заједничкој установи и праћење њиховог рада обезбеђује се добром организацијом послова УЉР. Стога је неопходно да се у споразуму о оснивању заједничке установе један сегмент посвети начину организације послова УЉР.

Једно од питања које се поставља у вези са радом заједничке установе јесте шта се дешава са запосленима у случају престанка њеног рада. Према Закону о јавним службама, поступак укидања установе покреће оснивач (у случају заједничке установе, ЈЛС потписнице МОС о оснивању заједничке установе) или орган надлежан за обављање надзора над законитошћу рада установе. Акт о укидању установе доносе оснивачи. На основу акта о укидању установе, спроводи се поступак редовне ликвидације, у складу са законом.

Положај запослених зависи од одлука ЈЛС које су основале заједничку установу у вези са даљим обављањем њене делатности. Под претпоставком да ће свака од ЈЛС оснивача понаособ основати установу која ће обављати делатност коју је до тада обављала заједничка установа, било би логично да запослени заснују радни однос у установи коју ће основати ЈЛС из које долазе. Ако пак нека од ЈЛС одлучи да не оснива установу у области у којој је ту делатност обављала заједничка установа која је престала са радом, онда би се радноправни статус запослених решавао у складу са поступком који се спроводи при редовној ликвидацији правног лица, што значи да су испуњени услови из члана 176. став 1. тачка 5) *Закона о раду*, и запосленима би престао радни однос без воље запосленог и послодавца даном објаве огласа о принудној ликвидацији код регистра привредних субјеката.

Било би добро да се размотри могућност да се изменом законских прописа прецизирају сви аспекти радноправног статуса запослених у заједничким установама, укључујући и решавање њиховог положаја у случају укидања заједничке установе.

### 3.4.2. Међуопштинска предузећа

Према *Закону о комуналним делатностима*<sup>10</sup>, ЈЛС обезбеђује организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко јединство система и уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој. Према овом закону, комуналне делатности су делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је ЈЛС дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим обављањем. Комуналну делатност могу обављати **јавно предузеће**, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект. Према члану 10. *Закона о комуналним делатностима*, две или више ЈЛС могу споразумом уредити заједничко обављање комуналних делатности, осим ако то није другачије уређено другим посебним прописом. Заједничко обављање комуналних делатности је већ дужи временски период присутно у пракси, а најчешћи је случај оснивање јавних предузећа за прикупљање, одношење и депоновање чврстог комуналног отпада.

Према *Закону о јавним предузећима*<sup>11</sup>, јавно предузеће је предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива Република Србија, аутономна покрајина или ЈЛС.

Оно што је неспорно код заједничких предузећа јесте њихов правни статус. Она су правна лица, организована према прописима који регулишу конкретну форму организовања (*Закон о привредним друштвима*, *Закон о јавним службама*). Предузећа имају органе управљања са прецизно утврђеним надлежностима и познато је ко је одговоран за кадровску политику. Однос ЈЛС оснивача и заједничких предузећа се огледа у давању сагласности на планове рада, усвајању извештаја о раду и евентуалним субвенцијама за обављање конкретне делатности коју предузећа обављају.

#### 3.4.2.1. УЉР у међуопштинским предузећима

Права, обавезе и одговорности запослених у заједничким јавним предузећима регулисани су *Законом о раду*<sup>12</sup>, посебним и појединачним колективним уговорима, као и унутрашњим актима заједничког предузећа.

Законом о раду регулисано је заснивање радног односа. Радни однос се заснива уговором о раду. Законом су прописани елементи уговора о раду, који не морају да буду наведени у уговору ако су они утврђени посебним законом, колективним уговором, правилником о раду или другим актом послодавца у складу са законом, и у том случају у уговору мора да се назначи акт којим су та права утврђена у моменту закључења уговора о раду.

Закон регулише и заштиту запослених, образовање и стручно усавршавање, одморе и одсуства, измену уговора о раду, престанак радног односа, што су све послови УЉР. Због тога је и код заједничких предузећа потребно да у споразуму о оснивању један део буде посвећен пословима УЉР. Значај послова УЉР се пре свега односи на регрутацију и селекцију кадрова, а тај процес могу да обаве само лица квалификована за послове УЉР. Заједничка предузећа чине саставни део система локалне самоуправе у ЈЛС оснивачима, па је због тога важно да у њима раде квалитетни кадрови, који су у стању да остваре циљеве оснивања заједничког предузећа.

10 „Службени гласник РС”, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018.

11 „Службени гласник РС”, бр. 15/2016 и 88/2019.

12 „Службени гласник РС”, бр. 4/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.



## 4. ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ОРГАНИЗАЦИОНИМ ОБЛИЦИМА МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

**Препорука 1.** Размотрити могућност доношења подзаконског акта (уредбе) о МОС, у ком би се прецизирала отворена питања у свим сегментима МОС, укључујући и послове УЉР у свим облицима МОС.

**Препорука 2.** Прецизирати степен самосталности заједничке службе као облика МОС. Сама организација, обављање послова и њихов квалитет намећу потребу за значајном самосталношћу како саме заједничке службе, тако и њеног руководиоца. У том правцу би требало и уредити и правни статус заједничке службе. То даље значи да о правима, обавезама и одговорностима запослених у заједничкој служби одлучује њен руководилац. Сходно томе, требало би да заједничка служба има посебан акт о организацији и систематизацији радних места, који би припремао њен руководилац, а који би усвајала већа страна потписница међуопштинског споразума.

**Препорука 3.** Размотрити измену члана 188. Закона о запосленима у АП и ЈЛС, у смислу да се послови управљања щудским ресурсима обављају за све органе, службе и организације код истог послодавца, као и за заједничке органе, службе или организације које се оснивају споразумом о међуопштинској сарадњи.

**Препорука 4.** Прописима (уредбом) предвидети да заједничка служба доноси посебан кадровски план, на који сагласност дају скупштине ЈЛС потписница споразума о МОС.

**Препорука 5.** У процесу попуњавања радних места у заједничкој служби, међуопштинским споразумом предвидети да се регрутација кадрова повери организационој јединици једне од потписница споразума, како би цео поступак попуњавања радних места био ефикасан.

**Препорука 6.** Размотрити могућност да се у заједничкој служби обавезно предвиди радно место службеника за послове УЉР.

**Препорука 7.** Радне циљеве и оцењивање запослених треба да обавља руководилац заједничке службе.

**Препорука 8.** Дисциплински поступак у првом степену треба да води руководилац заједничке службе (за лакше повреде радне дужности), а да дисциплинску комисију (за теже повреде радне дужности), као и жалбену комисију која одлучује у другом степену образује ЈЛС у којој је седиште заједничке службе.

**Препорука 9.** У споразуму предвидети одредбе којима су прецизно дефинисана права запослених у случају престанака рада заједничке службе или раскида уговора о МОС, и при томе водити рачуна о одређеним категоријама запослених, као и оствареним резултатима рада запослених у заједничкој служби.

**Препорука 10.** Потребно је прецизирати одређене сегменте послова УЉР и у случају међуопштинског споразума о уступању послова (поступак оцењивања, дисциплинска одговорност).

**Препорука 11.** У актима о оснивању заједничких установа и предузећа предвидети одељак који се односи на послове УЉР, у складу са прописима који регулишу положај запослених у установама и предузећима.

**Препорука 12.** Размотрити могућност измене законских прописа којима би детаљније био уређен радноправни статус запослених у заједничким предузећима и установама, с обзиром на специфичности њиховог положаја у наведеним облицима МОС.

## 5. РЕЗИМЕ

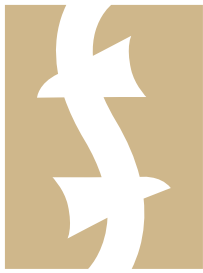
*Закон о локалној самоуправи* дефинише општину као основну територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа и која је способна да преко својих органа самостално обавља сва права и дужности из своје надлежности. Дакле, требало би да општина буде способна да обавља све послове, како изворне, тако и поверене, а таквих послова је, према *Јединственом попису послова локалне власти*, више од 1400. Монотипским начином организације локалне власти у Републици Србији превиђено је да све ЈЛС, без обзира на капацитете, имају истоветне надлежности, које су нешто проширене када је реч о ЈЛС са статусом града (Београд као највећа ЈЛС, а истовремено и као главни град, има посебан статус, уређен *Законом о главном граду*<sup>13</sup>). Чак и оне ЈЛС са статусом града имају одређених потешкоћа у обезбеђивању обављања одређених послова, док мање општине значајан број послова и не обављају, првенствено због мањка кадра. МОС је средство преко којег се може обезбедити да се већина послова локалне самоуправе обавља у свим ЈЛС, а врло вероватно ће у наредном периоду бити и једини начин да се поједини послови обављају. Стога је неопходно наставити са предлозима који доприносе унапређењу МОС, њеном промовисању и афирмацији позитивних примера. И поред скепсе која је још увек присутна код једног броја ЈЛС када је реч о МОС, њено унапређење помоћи ће да систем локалне самоуправе у Републици Србији испуни своју основну функцију – ефикасно и делотворно остваривање права грађана у градовима и општинама. Требало би да функција УЉР буде важан сегмент МОС и стога би је требало детаљно уредити у свим институционалним облицима МОС.

---

13 „Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 37/2019 и 111/2021 – др. закон.







СТАЛНА  
КОНФЕРЕНЦИЈА  
ГРАДОВА И  
ОПШТИНА

САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ

Македонска 22/VIII  
11000 Београд, Србија

T: 011 3223 446

E: [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

[www.skgo.org](http://www.skgo.org)

