ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ О

НАЦРТУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЗАПОСЛЕНИМА У АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА И ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

На основу члана 41. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), Министарство државне управе и локалне самоуправе објављује Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Јавна расправа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: Нацрт закона) вођена је у складу са Закључком Одбора за правни систем и државне органе Владе Републике Србије 05 Број: 011-7226/2021 од 4. августа 2021. године.

Према Програму јавне расправе о Нацрту закона учесници у јавној расправи су државни органи, органи аутономних покрајина и јединица локлане самуправе, синдикати, стручна јавност и други заинтересовани учесници.

Јавна расправа одржана је у периоду од 6. августа до 27. августа 2021. године, а спровело ју је Министарство државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: Министарство) према Програму јавне расправе. Текст Нацрта закона постављен је на сајту Министарства као и на порталу е-управе, а предлози, сугестије и иницијативе достављени су Министарству путем електронске адресе [ljudski.resursi@mduls.gov.rs](mailto:ljudski.resursi@mduls.gov.rs).

Поред тога, одржана су два округла стола, у Београду дана 17. августа 2021. године и Новом Саду дана 25. августа 2021. године на којима је представљен Нацрт закона и договорено да се сви предлози и иницијативе доставе у писаној форми, на начин како је то предвиђено Програмом јавне расправе, до 27. августа 2021. године.

Предлоге и иницијативе на Нацрт закона, у периоду одржавања јавне расправе доставили су: Градска управа града Сомбор, Синдикална организација Новог самосталног синдиката управе Врање, Општинскa Управa Стара Пазова и Градска општина Гоцка.

Потпун Извештај са јавне расправе можете преузети **ОВДЕ.**

ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНОЈ РАСПРАВИ О

НАЦРТУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЗАПОСЛЕНИМА У АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА И ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

У сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина, дана 17. aвгуста 2021. године у Београду у просторијама хотела „Metropol Palace“, а у оквиру тринаестог састанка Мреже начелника градских/општинских управа и управа градских општина одржан је округли сто под називом „Представљање и дискусија о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе“, на којем су присуствовали представници Министарства државне управе и локалне самоуправе (даљем тексту: Министарство), органа Аутономне покрајине Војводина, велики број представника јединица локалних самоуправа, Сталне конференције градова и општина, као и представници Савета Европе.

У уводном делу присутнима се, испред Сталне конференције градова и општина обратио Милош Муцок који је указао на значај предложених измена и допуна и изразио задовољство што су присутни препознали важност измена и допуна Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Испред Министарства присутнима се обратила помоћница министра државне управе и локалне самоуправе Ивана Савићевић, која је, пре свега указала на разлоге за доношење наведеног закона који су непосредно повезани са остваривањем циљева из Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији, као и са активностима које су предвиђене Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2025. године, а односе се на развијање оквира компетенција за запослене у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе и измену нормативног оквира у циљу интегрисања оквира компетенција. Истакла је да предложене измене и допуне представљaју даљу реформу службеничког система и имају за циљ успостављање усклађеног јавно службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима на локалном нивоу власти.

Истакла је да полазну основу за израду Нацрта закона чини Оквир компетенцијазапослених у аутономним покрајинама и јединицима локалне самоуправе (у даљем тексту: Оквир компетенција) на чијој је изради рађено од 2019. године, а који је Посебна радна група за израду оквира компетенција потребних за делотворан рад запослених у локалној самоуправи усвојила у октобру 2020. године. Указала је на суштину, значај, поделу и функцију који систем компетенција има за рад запосленог те образложила садржину Оквира компетенција.

Такође, истакла је да је формирана Посебнa раднa групу за израду текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, коју су поред предстaвника Министарства чинили и представници органа АП Војводине, Службе Владе за управљање кадровима и представници јединица локалних самоуправа, а која је у складу са предложеним Оквиром компетенција утврдила текст Нацрта закона.

Имајући у виду целокупан рад који је претходио изради Нацрта закона а који се, пре свега односи на утврђивање полазне основе за измену закона, односно дефинисање Оквира компетенција, присутнима су предочене све активности које су Министарство државне управе и локалне самоуправе и Посебна радна група, имали у изради законског текста, као и на значај који ће доношење овог закона имати за даље унапређење облaсти управљања људским ресурсима на локалном нивоу власти.

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: Нацрт закона) представила је Јелена Љубинковић са делимичним освртом и на предложене измене и допуне подзаконских аката који ће се ускладити са законским оквиром. Истакнуто је да су предложене измене и допуне превасходно усмерене на спровођење прве фазе интегрисања компетенција, и то у акте о организацији и систематизацији радних места, док су остале измене у функцији побољшања текста закона и прецизирања досадшњих законских решења.

Након уводног дела и презентације, учесници састанка су позвани да изнесу своје примедбе и прeдлоге и да активно учествују у дискусији о Нацрту закона.

Током дискусије разматрана су бројна питања која се пре свега тичу положаја, односно статуса службеника на положају - да ли су у радном односу на одређено или неодређено време, могућности да се уведе право на мировање радног односа за службенике на положају као што је и решење за службеника који је у статусу вршиоца дужности, да се размотри увођење звања виши саветник у свим јединицама локалне самоуправе. Предложено је да се укине ограничење од 20 % за разврставање у звање самосталног саветника које је прописано Уредбом о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Поставило се питање оправданости увођења дигиталне писмености као опште функционалне компетенције за све запослене, јер постоје радна места која не захтевају поседовање ове компетенције. Указано је на одредбе чл. 41. и 42. важећег Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединисама локлне самоуправе којима се уређује право на додатни рад службеника и могућност обављања додатног рада у занимањима која нису у вези обављања службеничког посла као што су нпр. обућар, кројач или сл. и да се у оквиру одредаба које уређују вођење дисциплинског поступка размотре одредбе које се односе на поступање по иницијативи за покретање дисциплинског поступка у смислу да се за поједине повреде дужности из радног односа уведе обавезност покретања дисциплинског поступка.

У погледу наведених питања и сугестија указано је да су службеници на положају запослени у радном односу на неодређено време, да су постављени да раде на радним местима у одређеном трајању те да, након престанка рада на положају имају право да код послодавца буду распоређени на друго радно место за које испуњавају услове. Што се тиче предлога да се звање вишег саветника уведе у све јединице локалне самоуправе истакнуто је да се за сада не може прихватити имајући у виду да је за ово решење неопходно урадити опсежну анализу сложености послова и у сарадњи са Министарством финансија извршити процену потребних финансијких ефеката. Такође, истакнуто је да је статус вршиоца дужности службеника на положају привременог карактера, те да је само у овом случају оправдано да се након истека рока на који је постављен (до три, односно до шест месеци) враћа на рад, односно на извршилачко радно место на којем је радио пре постављења за в.д. Поред наведеног указано је да ће се сви предлози који су изнети у оквиру дискусије додатно размотрити и имати у виду приликом утврђивања коначног текста Нацрта закона.

Други округли сто у оквиру јавне расправе, одржан је у Новом Саду, дана 25. августа 2021. године у згради Скупштине АП Војводине, на којем су присуствовали, поред представника Министарства и бројни представници општина, градова и покрајинских органа управе.

Присутне је поздравио Александар Софић, покрајински секретар за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу и истакао да јавна расправа о Нацрту закона има велики значај за положај, свих запослених службеника, посебно службеника на положају и функционера у локалној и покрајинској администратицији. Додао је да предложене измене и допуне имају огроман значај за укупан систем и функционисање покрајинске и локалне смаоуправе, дакле, не само из угла права и дужности запослених из радног односа, већ пре свега, у погледу бржег и ефикаснијег реаговања покрајинске и локалне самоуправе на захтеве и потребе грађана. На крају подсетио је да се јавна управа налази у процесу дигитализације и увођења програма е-управе у покрајинске органе и институције и најавио потписивање Споразума о сарадњи са Канцеларијом за информационе технологије и електронску управу.

Након излагања помоћнице министра Иване Савићевић и представљања Нацрта закона присутни су позвани да учествују у дискусији о предложеним изменама.

Реч је узела државна секретарка у Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Олена Папуга која је указала на питање положаја националних мањина и употребе језика и писма националне мањине који су у службеној употреби приликом остваривања одређених права. У том смислу је истакла и да органи не поштују прописе када је у питању обавеза да се као посебан услов за заснивање радног односа у правилницима пропише познавање језика и писма националне мањине као и одсуство казнених одредаба за непоштовање прописа у овом делу. Напоменула је да је ово питање веома значајно и да би требало уложити већи напор како би се у потпуности регулисало.

# У вези наведеног указано је да је важећим Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и пратећим подзаконским актима (Уредбом о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и Уредбом о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе) предвиђено да уколико је на територији аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе у службеној употреби језик и писмо националне мањине, на оним радним местима која подразумевају непосредну усмену и писану комуникацију са грађанима, у правилнику се као посебан услов за рад на том радном месту утврђује познавање језика и писма националних мањина, који је у службеној употреби. Такође, Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе уређен је начин давања предности припадницама националних мањина у конкурсном поступку у случају њихове недовољне заступљености међу запосленима. Указано је да предложене измене закона које су предмет овог Нацрта закона не регулишу начин остваривања права на службену употребу језика и писма националних мањина, већ је ово питање регулисано Законом о службеној употреби језика и писама, за чију је припрему, у складу са Законом о министарствима надлежан Републички секретаријат за законодавство.

У вези питања које се односи на доказивање припадности једној националној мањини, да ли је довољно изјашњење запосленог да је припадник одређене националне мањине или је довољан увид у кадровску евиденцију и у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, који води Централни регистар обавезног социјалог осигурања, у којима се на основу добровољног изјашњавања може водити податак о националној припадности, присутни су се сложили да наведено није до краја регулисано, да важећи прописи утврђују шта се сматра недовољном заступљеношћу националне мањине, а не баве се питањем доказивања, те да нас у наредном периоду у вези наведеног очекују и одређене конулстације са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог, у чијој надлежности је унапређење положаја припадника националних мањина.

У даљем току дискусије појашњено је како се понашајне, опште функционалне и посебне функционалне компетенције утврђују у Обрасцу компетенција, како ће се, у конкурсном поступку проверавати компетенције, на који начин ће се остварити сарадња са Службом Владе за управљање кадровима, односно Службом за управљање људским ресурсима АП Војводина. Такође, дато је образложење питања које се тиче увођења звања вишег саветника у свим јединицама локалне самоуправе, као и да ли постоји потреба за више од три нивоа сложености послова у јединицама локалне самоуправе (у саветничким звањима), те да свакако треба урадити анализу која ће показати сложеност послова и у другим градовима (поред Београда). Даље, поводом питања које се односи на одредбе Закона о државним службеницима, којима је уређено право запослених који су засновали радни однос на одређено време због повећаног обима посла путем јавног конкурса, да учествују на интерном конкурсу за попуњавање извршилачких радних места, указано је да је почетак примене ових одредби одложен за 1. јануар 2023. године, и да ће се приликом наредних измена Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицима локалне самоуправе, рамотрити уређење овог права и за запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Сви учесници јавне расправе позвани су да своје предлоге, сугестије и иницијативе доставе Министарству на начин како је то предвиђено Програмом јавне расправе.

У складу са Програмом јавне расправе своје предлоге у вези Нацрта закона су доставили:

**Општинска управа Стара Пазова:**

„Предлог који се односи на измену/допуну са наше стране је увођење права на мировину за Заменика начелника општинске управе уколико се поставља из реда запослених“. Поводом наведеног предлога, подносилац је дао следеће образложење: „Сматрамо да лице које би било постављено да обавља посао Заменика начелника Општинске управе из реда запослених (што би био и логичан след догађаја, лица која су запослена у управама имају највише искуства из ове области и испуњавају законске услове за постављење) би требало да буду заштићена у том смислу да остварују право на мировину.“

Наведени предлог није могуће прихватити, имајући у виду да су службеници на положају запослени у радном односу на неодређено време, да су постављени да раде на положај у одређеном трајању те да, након престанка рада на положају имају право да код послодавца буду распоређени на друго радно место за које испуњавају услове. Према томе, службеници на положају су запослени у сталном радном односу којима, након истека периода на који су постављени не престаје нужно радни однос, већ само у случају да код послодавца не постоји ни једно радно место на које могу да буду распоређени.

**Синдикална организација Новог самосталног синдиката управе Врање, Краља Милана бр. 1:**

Сматрамо да треба унети одредбу која би отприлике гласила:

„Одредбе овог закона којима се уређује радноправни статуса функционера даном избора, именовања, односно постављења на функцију, функционеру мирују права и обавезе које се стичу на раду и по основу рада код послодавца код кога је био у радном односу до избора, именовања, односно постављења на функцију и да по престанку функције има право да се врати на рад код послодавца код кога му мирују права и обавезе које се стичу на раду и по основу рада у року од 15 дана од престанка функције сходно се примењују на радноправни статус начелника градске односно општинске управе и њихове заменике у случају престанка рада на положају у законом прописаним случајевима“.

„Ове одредбе које се тичу радноправног статуса начелника и њихових заменика примениће се и на начелнике и заменике начелника градских односно општинских управа који већ обављају ове дужности.“

Ово из разлога што би запослени у градској или општинској управи који због дугогодишњег искуства и познавања организације рада у управи евентуално буде постављен на место(положај) начелника или заменика начелника градске или општинске управе након престанка рада на положају из разлога наведених у члану 51.тачка 1), 2) и 10) имао право да буде распоређен на друго радно место за које испуњава услове, а уколико не постоји радно место на које може бити распоређен, имао би право на накнаду плате у трајању од три месеца у висини коју је имао у време престанка рада на положају, из разлога утврђених чланом 51. тач. 1) и 10) овог закона. Дакле овакве законске одредбе јасно указују да ће начелник или заменик начелника након престанка рада на положају из разлога наведених у закону остати без посла уколико не буде имало радног места на које може бити распоређен иако је пре постављења на положај имао решење на неодређено време за рад на извршилачком радном месту чиме се ставља у неравноправан и незавидан положај.

Обзиром да је у току јавна расправа на тему измена и допуна Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе тим поводом као репрезентативни синдикат покрећемо иницијативу (предлажемо) за измену закона у делу који се тиче радноправног статуса начелника и заменика начелника градских односно општинских управа.“

Наведени предлог није прихваћен из разлога наведених поводом образложења предлога Општинске управе Стара Пазова.

**Градска управа Града Сомбора:**

„Предлог 1.

У члану 51. став 1. тачка 7. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе иза речи: „најмање 15 година стажа осигурања“, додају се речи: односно до протека времена на које је постављен, ако се послодавац и службеник тако споразумеју“.

Предлог 2.

У члану 163. став 1. тачка 1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе иза речи „најмање 15 година стажа осигурања“ додају се речи „изузев у случају из члана 51. став 1. тачка 7. Закона.

Поводом наведеног предлога, подносилац је дао следеће образложење: Наведену измену предлажемо из разлога што сматрамо да због значаја и сложености послова које обавља начелник управе, треба омогућити да исти остаје на положају до протека времена на које је постављен. Ако општинско/градско веће, као орган који поставља начелника управе, буде задовољан са радом истог, ако се успостави добра сардња између њих, као и због потребе успешног завршетка започетих пројеката, сматрамо да треба омогућити да начелник управе остане на положају до протека времена на које је постављен, наравно уз споразум обе стране. Предлог 2. је повезан са предлогом 1. Наиме ако се усвоји предлог за измену члана 51. став 1 тачка 7. Закона, потребно је на исти начин и из истог разлога изменити и члан 163. став 1. тачка 1. Закона.“

Предлози Градске управа Града Сомбор, нису прихваћени. Наиме, основ за престанак радног односа по сили закона навршењем радног века са 65 година живота и најмање 15 година радног стажа је исти за све запослене у статусу службеника (и на извршилачим радним местима и на радним местима положаја). Такође, потребно је имати у виду да предложене измене у Нацрту закона које регулишу да се конкурс за избор новог службеника на положају мора покренути најмање у року од 90 дана пре истека рока на који је службеник на положају постављен, представљају начин да се нови начелник изабере благовремено како би се несметано одвијала организација рада у управи и обезбедило извршавање свих послова из надлежности управе.

**Градска општина Гроцка:**

„Нацрт закона је првенствено фокусиран на увођење и примену система компетенција, као и његову интеграцију у Правилнике о организацији и систематизацији радних места, а већ постојеће норме чија примена није у потпуности разјашњена и које стварају забуну приликом примене и даље нису у потпуности конкретизоване.

Мишљења смо да не треба мењати члан 79. као ни остале чланове у којима се врши скраћивање назива радних места начелника управе, руководиоца органа, службе или организације, и у којима су наведена радна места обухваћена термином „руководилац“ из разлога што ће се створити недоумица, на кога се реч руководилац односи. односно ко је овлашћен да образује конкурсну комисију (члан 85) с обзиром да су руководиоци и руководиоци одељења или служби, а чињеница је да је одлука о попуњавању извршилачких радних места, као и заснивање радног односа, укључујући и саму процедуру попуњавања у надлежности начелника Управе.

Такође, додавањем става 5. у члану 187. Закона (члан 30. измене Закона), а којим је предвиђено да намештеник не може бити премештен на радно место службеника, осим уколико није изабран на јавном конкурсу, намештеници су стављени у неповољанији положај у односу на остале запослене у Управи.“

Поводом наведеног предлога, подносилац је дао следеће образложење: „Мишљења смо да не треба мењати члан 79. Закона као ни остале чланове у којима се врши скраћивање назива радних места начелника управе, руководиоца органа, службе или организације, и у којима су наведена радна места обухваћена термином „руководилац“. Сматрамо да ће наведена промена створити недоумицу, на кога се појам руководилац односи, односно ко је овлашћен да образује конкурсну комисију (члан 85) с обзиром да се под појамом руководиоца подразумевају и руководиоци одељења или служби у оквиру Управе, а чињеница је да је одлука о попуњавању извршилачких радних места, као и заснивање радног односа, укључујући и саму процедуру попуњавања у надлежности начелника Управе.

Што се тиче измене члана 187. додавањем става 5. (члан 30. измене Закона), сматрамо да намештеницима који су већ запослени код послодавца треба омогућити да имају повољнији положај када се ради о попуњавању радних места службеника, односно треба им омогућити промену статуса на начин који није учествовање у јавном конкурсу. У складу са тим наш предлог је да се намештеницима који су запослени код послодавца омогући учествовање на интерном конкурсу, а који претходи расписивању јавног конкурса, када је потребно попуњавање радних места службеника.“

Предлози упућени од Градске општине Гроцка нису прихваћени имајући у виду да је предложена измена извршена у складу са јединственим методолошким правилима за израду прописа. Поред тога, предлог који се односи на намештенике да учествују на интерном конкурсу за попуњавање радног места службеника, није прихватљив из разлога јер се интерни конкурс за попуњавање радних места службеника везује се за могућност мобилности службеника на радна места у истим звањима или непосредно вишим ако испуњавају услове за напредовање остварено годишњим оцењивањем. Намештеници су лица која су заснивала радни однос у органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе ради обављања пратећих, помоћно-техничких послова у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, послова који су опште природе, радна места, а не послова службеника који су веће сложености и представљају стручне послове из надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или са њима повезани општи правни послови, информатички, материјално-финансијски, рачуноводствени и административни послови. У том смислу радна места намештеника нису радна места разврстана у звања, нити се на њих примењује годишње оцењивање, па стога није могуће да ова лица учестују на интерном конкурсу за попуњавање службеничких радних, јер се захтева поседовање одговарајућег звања, односно истог звања, као и радно место које се попуњава или услови за напредовање у непосредно више звање.