

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

**ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ
ЗА ПРИПРЕМУ НАЦРТА ЗАКОНА О СТРУЧНИМ ИСПИТИМА
У СИСТЕМУ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Београд, децембар 2023.

САДРЖАЈ

1. Анализа постојећег стања и идентификовање промене коју треба постићи спровођењем прописа који је предмет Ех-Анте анализе ефеката, елемената промене која треба да се постигне и узрочно-последичних веза између тих елемената промене, односно услова за спровођење промене3
2. Утврђивање циљева које треба постићи прописом, као и показатеља учинака на основу којих ће се мерити остварење зацртаних циљева 10
3. Идентификовање опција - могућих мера или група мера за постизање жељених циљева 13
4. Анализа ефеката идентификованих опција - могућих мера или група мера, као и ризика за спровођење сваке од тих опција 15
5. Избор оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција, укључујући и одређивање врсте прописа којим ће се интервенисати, у случају да се утврди да је неопходна измена и/или допуна постојећих прописа, односно израда и доношење новог прописа..... 18
6. Идентификовање ресурса за спровођење изабране опције, праћење спровођења и вредновање учинака, као и потенцијалних ризика у спровођењу изабране опције 19

1. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ПРОМЕНЕ КОЈУ ТРЕБА ПОСТИЋИ СПРОВОЂЕЊЕМ ПРОПИСА КОЈИ ЈЕ ПРЕДМЕТ ЕХ-АНТЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА, ЕЛЕМЕНАТА ПРОМЕНЕ КОЈА ТРЕБА ДА СЕ ПОСТИГНЕ И УЗРОЧНО-ПОСЛЕДИЧНИХ ВЕЗА ИЗМЕЂУ ТИХ ЕЛЕМЕНАТА ПРОМЕНЕ, ОДНОСНО УСЛОВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОМЕНЕ

АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

Идентификација основних показатеља који се прате у тој области, са образложењем због чега су за праћење стања у тој области изабрани баш ти показатељи, као и оцена стања у тој области у односу на те показатеље

Управљање људским ресурсима је једна од кључних области на које је усмерена *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији* за период од 2021. до 2030. године,¹ што представља наставак стратешког планирања ове области започет Стратегијом *реформе јавне управе у Републици Србији* из 2014. године.²

Операционализацију области налазимо у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године, која је заснована, пре свега на Општем циљу који је неопходно постићи Стратегијом – даље побољшање рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским Принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда.

Како би се адекватно одговорило на наведену потребу и обезбедила свеобухватност реформе, област управљања људским ресурсима садржи четири посебна циља, од којих је, за потребе ове анализе, најбитнији Посебан циљ 4. *Развијен и примењен функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања, вештина и способности запослених у јавној управи*, чији је показатељ исхода степен у ком се систем стручног усавршавања у јавној управи нормативно и у пракси заснива на анализи потреба за унапређењем знања и вештина, односно способности запослених у јавној управи.

Овај посебан циљ обухватио је значајан број активности у оквиру осам мера,³ са показатељем резултата – Степен успостављених јединствених стандарда у области стручних испита у систему државне управе, који је детерминисан, пре свега, потребом да се исказе учинак две суштински важне активности за почетак реформског процеса у области стручних испита, и то: Активност: 4. Спровођење процеса планирања и формулисања закона којим се на јединственим основама уређује област стручних испита у систему државне управе и Активност 6. Развој Информационо-комуникационо технолошког система и мрежне инфраструктуре за имплементацију стандардизованих пословних процеса у области стручних испита у систему државне управе.

Разлог за избор овог показатеља налази се и у чињеници да област стручних испита никада није била део утврђених јавних политика/реформског процеса у области управљања људским ресурсима, што је за резултат имало неплански и неусклађен приступ у нормативном уређењу стручних испита (у великом броју законских и подзаконских прописа), иницијализацију и успостављање великог броја посебних стручних испита, који су често програмом испита одговарали другим испитима који већ постоје у систему (пре свих, државном стручном испиту),

¹ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС“, бр. 42/21 и 9/22).

² Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС“, бр. 9/14, 42/14 и 54/18).

³ За ову ех-ante анализу најважније је Мера 4.7: Увођење јединствених критеријума, мерила и стандарда у области стручних испита у систему државне управе

процедуре које нису обезбеђивале стандардизацију, са ниским степеном дигитализације процеса⁴ и томе слично.

Прецизније, његова квантитативна природа (0-12) треба да укаже на остварену вредност у броју стручних испита који су стандардизовани и дигитализовани, што представља један од постављених циљева у реформи ове области.

Анализа међународне конкурентности у тој области, која нарочито укључује анализу међународних кретања и упоредне праксе у тој области

У овој ех-анте анализи, извршено је прикупљање и систематизовање законског уређења стручних испита у Црној Гори, Републици Хрватској, Босни и Херцеговини, Републици Словенији и Републици Северној Македонији, пре свега имајући у виду да нормативни оквир који уређује (државно)службенички систем у наведеним државама, у претежном броју институте радно-правног статуса запослених утврђује на исти или сличан начин као и у Републици Србији, при чему се имало у виду да су две од наведених држава и чланице Европске уније.

У **Црној Гори** установљена је обавеза полагања стручног испита за заснивање радног односа у државној служби. Циљ је утврђивање оспособљености за обављање посла у одређеној професионалној сфери – у министарствима, органима управе, судској управи, тужилачкој управи или другим органима јавне управе. Испит се састоји из *усменог* и *писменог* дела. Као и у Републици Србији, и у Црној Гори постоје и други стручни испити регулисани посебним прописима, који се полажу независно од овог стручног испита који је обавеза за све запослене у напред наведеним органима.

У **Републици Хрватској** такође, постоји државни испит, који се од 1.12.2022. године полаже искључиво *електронским путем*, у Апликацији за државни испит. Све процесне радње – од пријаве испита, поступања по пријави, организације и спровођења испита, па све до издавања уверења о положеном испиту, врше се преко наведене платформе. Испит се, у складу са наведеним, полаже *писмено*. И у Републици Хрватској, поред државног испита постоје и други стручни испити, регулисани посебним прописима.

У **Босни и Херцеговини** постоји испит *општег знања и стручни испит*. Испит општег знања има за циљ утврђивање да ли кандидати који конкуришу на радно место државног службеника поседују довољан степен знања из области јавне управе који је неопходан за обављање послова државног службеника. Не морају га полагати кандидати који имају положен стручни управни испит или јавни испит за државне службенике у институцијама Босне и Херцеговине или правосудни испит. Са друге стране, стручни испит полажу сва лица која као кандидати конкуришу на радна места државних службеника у органима државне службе, а циљ овог испита је провера способности кандидата за рад на конкретном радном месту. Овај испит се састоји из *писменог* и *усменог дела* и полаже се приликом сваког учествовања у конкурсној процедури. У Босни и Херцеговини, поред овако прописаних испита за запослене у државним органима постоје и други стручни испити, регулисани посебним прописима.

У **Републици Словенији** установљен је *стручни испит из управног поступка*, који су дужни да полажу службеници запослени у државним органима, органима месних заједница и носиоци јавних овлашћења када одлучују о правима, обавезама или правним интересима физичких, правних и других лица у управним стварима, као и у случајевима када пружаоци јавних услуга одлучују о правима или обавезама корисника тих услуга. Овај стручни испит полаже се за

⁴ Према Студији о стручним испитима у систему државне управе у Републици Србији из 2018. године, у преко 100 стручних испита у систему државне (јавне) управе постоји изузетно низак ниво коришћења информационо-комуникационих технологија, а према Студији о анализи потребе за увођењем јединствених критеријума и стандарда у области стручног испита у систему јавне управе, са предлогом мера за успостављање јединствене регулативе питања заједничких за све стручне испите у систему јавне управе из 2022. године, свега око 20% министарстава користи ове технологије и то углавном само за потребе издавања уверења о положеном стручном испиту.

поступање у првостепеном и другостепеном управном поступку. Испити су независни један од другог, односно полагање испита за први није услов за полагање испита за други степен. За вођење првостепеног поступка, одлучивање у једноставним управним стварима и управљање и одлучивање у управним извршним поступцима полаже се испит првог степена, док се за вођење управног поступка и одлучивање о управним стварима полаже испит другог степена. Поред овог испита, у Републици Словенији постоје и други стручни испити, регулисани посебним прописима.

У **Републици Северној Македонији** установљен је испит за административног службеника, који организује и спроводи Агенција за администрацију. Овај испит полагају кандидати за административног службеника, а према прописима Републике Северне Македоније административни службеници су лица која су засновала радни однос ради вршења административних послова у државним органима и органима локалне управе, установама које обављају делатност у области образовања, науке, здравства, културе, рада, социјалне и дечије заштите, спорта, као и у другим јавним делатностима од интереса утврђених законом, а које су организоване као агенције, фондови, јавне установе и јавна предузећа чији је оснивач Република Македонија или општине, или град Скопље, као и општине у граду Скопљу. Други стручни испити у Северној Македонији регулисани су посебним прописима.

Идентификација важећих докумената јавне политике и прописа који имају директан утицај на стање у тој области и анализу тог утицаја у циљу конзистентног и усклађеног деловања у тој области

Потреба доношења прописа који би регулисао област стручних испита у Републици Србији, проистиче како из *Стратегије реформе јавне управе* у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, тако и из *Акционог плана* за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године.

Ова потреба је нарочито уочена након што је Министарство државне управе и локалне самоуправе израдило три студије:

- Студија о стручним испитима у систему државне управе у Републици Србији из 2018. године;
- Студија о анализи потребе утврђивања односа између стручних испита и стручног усавршавања, односно обавезе похађања обуке за припрему за полагање државног стручног испита пре полагања државног стручног испита, са проценом утицаја из 2022. године;
- Студија о анализи потребе за увођењем јединствених критеријума и стандарда у области стручног испита у систему јавне управе, са предлогом мера за успостављање јединствене регулативе питања заједничких за све стручне испите у систему јавне управе, са проценом утицаја из 2022. године.

Реформа области које су обухваћене у Посебном циљу 4. области Управљање људским ресурсима (стручно усавршавање и стручни испити) започет је крајем 2016. године, а за резултат имала је доношење *Закона о Националној академији за јавну управу* („Службени гласник РС”, број 94/17), којим је основана Национална академија за јавну управу као централна институција система стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије – са статусом јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих, над чијим радом надзор врши министарство надлежно за систем државне управе.

Крајем 2017. године донети су *Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима* („Службени гласник РС”, број 94/17) и *Закон о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе* („Службени гласник РС”, број 113/17), којима су, како је наведено у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији за

период од 2021. до 2030. године, целовито уређена најважнија питања значајна за спровођење одрживог система стручног усавршавања, стандардизацију процеса, очекиваних резултата и усклађеност функционалних елемената стручног усавршавања у државним органима и органима јединица локалне самоуправе. Стручно усавршавање државних службеника и запослених у јединицама локалне самоуправе се уређује на готово идентичан начин, што је омогућило да се унапређење капацитета и стицање знања и вештина за обе категорије запослених врши под истим условима, а што претходно није био случај.

Осим ових закона, донет је читав низ подзаконских прописа за њихово спровођење.⁵

Новодонети прописи са аспекта стручних испита, иако су у законима који утврђују државнослужбенички систем и службенички систем у јединицама локалне самоуправе такође, уређени у делу који прописује стручно усавршавање и оспособљавање, нису донели значајне новине, односно одредбе о стручним испитима нису биле предмет измена закона, а у измењеним одредбама о стручном усавршавању, задржана су постојећа решења која се односе на уводне програме обуке за државне службенике, односно за запослене у јединицама локалне самоуправе, у складу са којим се спроводи припрема кандидата за полагање државног стручног испита.

Историјски посматрано, у области стручних испита, Република Србија је имала и има веома разгранату законску и подзаконску активност, али ова област до сада није била део реформског процеса.

Када је у питању државни стручни испит, у правни систем уведен је 1965. године, када је први пут прописан као обавезан испит за запослене у државној управи/државним органима (од успостављања до данас више пута је мењао назив).

Тренутно, државни стручни испит је уређен *Законом о државним службеницима*⁶ и Уредбом о државном стручном испиту,⁷ али га као услов за рад на одређеним радним местима препознају и други закони који уређују права и дужности из радног односа запослених, као што је *Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*⁸ и закони у посебним управним областима који уређују услове за рад појединих категорија запослених у државним органима и органима јединица локалне самоуправе, нпр. *Закон о управној инспекцији*,⁹ *Закон о просветној инспекцији*,¹⁰ *Закон о основама система образовања и васпитања*,¹¹ *Закон о спољним пословима*¹², *Закон о шумама*¹³ и многи други, чак и акти ниже правне снаге, као што је Статут Републичког фонда за здравствено осигурање.¹⁴

Обавезу полагања државног стручног испита имају државни службеници и запослени у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе, као и запослени код имаоца јавних овлашћења који обављају поверене послове државне управе. Државни стручни испит могу полагати и лица са којима је, у складу са законом, закључен уговор о стручном оспособљавању без накнаде ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита, као и друга лица заинтересована за рад на

⁵ Уредба о акредитацији, начину ангажовања и накнадама реализатора и спроводилаца програма стручног усавршавања у јавној управи, „Службени гласник РС“, бр. 90/18 и 71/19; Уредба о стручном усавршавању путем стажирања, „Службени гласник РС“, бр. 15/19; Правилник о централној евиденцији програма стручног усавршавања у јавној управи и издавању уверења о учешћу у програму, „Службени гласник РС“, бр. 102/18; Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање програма стручног усавршавања, „Службени гласник РС“, бр. 101/18; Упутство о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем у органима јавне управе, „Службени гласник РС“, бр. 32/19;

⁶ „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20 и 142/22.

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 86/19, 28/21 и 48/23.

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 113/17, 95/18 и 114/21.

⁹ „Службени гласник РС“, број 87/11.

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 27/18, 129/21, 76,23 и 76/20 - др. закон.

¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 88/17, 27/18 - др. закони, 10/19, 6/20, 129/21, 92/23.

¹² „Службени гласник РС“, бр. 116/07, 126/07 – исправка и 41/09.

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 89/15 и 95/18 - др. закон.

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 57/23.

пословима за које је услов положен државни стручни испит, а која су се оспособила за самосталан рад у струци, односно самостално обављање послова и имају стечено радно искуство у струци у трајању које је услов за полагање државног стручног испита у степену стручне спреме, односно образовања тог лица.

Значај полагања државног стручног испита, протеже се и шире од наведених категорија запослених – државни стручни испит, у одређеним случајевима може да замени други стручни испит, или да буде услов за добијање лиценце, односно другог сертификата. На пример, *Правилником о полагању стручног испита за секретара установе образовања и васпитања*¹⁵ прописано је да лице које ради на пословима секретара, ако је положило правосудни испит, стручни испит за запослене у органима државне управе или државни стручни испит, не полаже стручни испит за секретара. Такође, *Правилник о полагању стручног испита у области просторног и урбанистичког планирања, израде техничке документације, грађења и енергетске ефикасности, као и лиценцама за просторног планера, урбанисту, архитекту урбанисту, инжењера, архитекту, пејзажног архитекту и извођача и регистрима лиценцираних лица*¹⁶ прописује да у оквиру општег дела тог стручног испита, лице које је положило државни стручни испит, полаже само део испита, прецизиран правилником. Исто тако, *Законом о државном премеру и катастру*¹⁷ прописано да је услов за добијање геодетске лиценце првог и другог реда, између осталог и положен државни стручни испит. Све наведено говори у прилог чињеници да државни стручни испит има значајно место не само у систему државне управе и систему локалне самоуправе, већ и код имаоца јавних овлашћења којима су законом поверени поједини послови државне управе.

Истовремено, *Законом о државним службеницима* прописано је да се Законом може предвидети и посебан стручни испит који се полаже ради запослења на радним местима са посебним дужностима и овлашћењима.¹⁸ Према поменутој Студији из 2018. године, поред државног стручног испита идентификовано је других 104 стручних испита.

Сви наведени прописи, заједно са прописима у посебним управним областима који уређују посебне стручне испите, али и прописи који утврђују обавезу увођења електронск управе у ову област имају директан утицај на стручно оспособљавање и полагање стручних испита у Републици Србији.

Идентификација проблема у тој области, њиховог обима и природе, као и узрока који су довели до њиховог настанка и последица које изазивају у пракси

Последица уређења да се законом могу, поред државног стручног испита, предвидети и посебни стручни испити имала је за резултат увођење у правни систем изузетно великог броја посебних стручних испита (стручни испити, лиценце и сл.) као услова за запослење или обављање одређених послова.

У том делу, независно од потребе да се посебним стручним испитом обезбеди одређени вид оспособљавања специфичан и непходан за поједине категорије запослених у државним или другим органима, уочавају се аспекти који указују на несистемски приступ у њиховом успостављању и праћењу стања у области.

Посебан проблем представља следеће:

- програми посебних стручних испита не одражавају често или искључиво специфичности управне области у којој су успостављени, већ се претежно или у већем обиму заснивају на Програму државног стручног испита, због чега се поставља питање њихове аутентичности

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 8/11.

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 2/21.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15 - УС, 96/15, 47/17, 113/17, 27/18, 41/18 и 9/20.

¹⁸ Члан 102а Закона о државним службеницима.

у односу на разлоге због којих су установљени, па самим тим целисходности и сврсисходности у систему;

- у случајевима из претходне алинеје, не примењује се правило да лица која имају обавезу полагања државног стручног испита и одговарајућег посебног стручног испита, имају обавезу да прво полажу државни стручни испит, а затим одговарајући посебан стручни испит у ком случају би били ослобођени полагања испитног предмета који чини Програм државног стручног испита;
- не постоји могућност праћења стања у области, односно системске везе између ових испита на основу релевантних података и јединствених евиденција.

Студијом о стручним испитима у систему државне управе у Републици Србији из 2018. године, како је истакнуто, идентификовано је преко 100 различитих испита који постоје у правном систему Републике Србије. Такође, Студијом је утврђено је да се одређени (већи) број испита у надлежности министарстава, која их организују и спроводе, али да је у једном броју стручних испита организовање и спровођење поверено АП Војводини,¹⁹ која поверене послове обавља преко својих органа.

Последња студија рађена на ову тему, *Студија о анализи потребе за увођењем јединствених критеријума и стандарда у области стручног испита у систему јавне управе, са предлогом мера за успостављање јединствене регулативе питања заједничких за све стручне испите у систему јавне управе, са проценом утицаја* из 2022. године, идентификовала је 52 испита која организују министарства, без података о испитима који су поверени другим спроводиоцима. Будући да испити који су идентификовани у Студији из 2018. године и даље егзистирају у систему (у највећем броју), као и да су у међувремену новодонетим законима утврђени и други испити, јасно указује на неуређеност области стручних испита, што последично утиче и на област стручног усавршавања која треба да буде подршка кандидатима у припреми за полагање стручних испита (у овом сегменту постоје само изузетци), али указује и на неразумеваче сврхе увођења посебних стручних испита, односно потребе не само да у систему буду препознати по својим особеностима, ексклузивности и јединствености, већ и да остваре крајњи циљ због кога су успостављени. Посебно индикативна је чињеница да органи надлежни за управно одлучивање о захтевима за полагање стручних испита, организовање и спровођење стручних испита нису приступили увођењу стандарда електронске управе у ову област²⁰, јер се мали број министарстава изјаснио да само уверења могу издавати електронски (свега око 20% министарстава је омогућило ову услугу).

Због свега наведеног, јасна је потреба доношења једног акта – закона којим би се на јединствен начин уредила област стручних испита, односно утврдили јединствени критеријуми, мерила и стандарди за све стручне испите у систему, укључујући и друге повезане области/послове:

- Стручно усавршавање – створила би се могућност за системски приступ у планирању развоју, припреми, доношењу и спровођењу програма обука који треба да претходе полагању испита, односно подрже кандидате да се припреме за полагање испита;
- Увођење стандарда електронске управе и развој Електронског управног поступања у области која обухвата више од 100 G2G (*government to government*) i G2C (*government to citizen*) услуга;

¹⁹ Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, „Службени гласник РС“, 99/09, 67/12 - УС, 18/20 - др. закон и 111/21 - др. закон.

²⁰ Сагласно Закону о електронској управи органи су били дужни да израде софтверско решење које омогућава коришћење услуга електронске управе, у складу са прописима којима се уређују електронски документ, електронска идентификација и услуге од поверења у електронском пословању и законом којим се уређује заштита података о личности, најкасније у року од 36 месеци од дана ступања на снагу овог закона. Овај рок је истекао у априлу 2021. године.

- Увођење јединствене евиденције о свим испитима, као и свим лицима која су положила испите.

На овај начин би се увео преко потребан ред у ову веома важну област за високо професионално и ефикасно функционисање јавне управе у Републици Србији.

ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ЦИЉНИХ ГРУПА И ДРУГИХ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА

Доношење закона којим би се на јединственим основама уредила питања која су заједничка за све стручне испите у систему државне (јавне) управе, имало би позитиван утицај на органе у чијем делокругу су послови државне управе који се односе на стручне испите (органи државне управе и органи и други субјекти којима су поверени поједини послови државне управе који се односе на стручне испите), омогућавањем делотворнијег, ефикаснијег и економичнијег начина извршавања ових послова.

Уз јасно прецизирање услова, начина и трошкова полагања испита кандидатима, као једној од идентификованих циљних група, под једнаким условима, обезбеђује се законитост и предвидивост поступка за остваривање, али и заштиту овог права.

Будући да је интенција закона да услове и начин полагања стручних испита учини сврсисходним, прилагођеним потребама како система државне (јавне) управе, тако и свих кандидата који имају обавезу полагања ових испита, оправдано је очекивати да обим и квалитет стечених знања у овом процесу буде подигнут на виши ниво што је у позитивној вези са даљим развојем индивидуалних потенцијала и управљањем каријером запослених у јавној управи, затим законитим, целисходним и ефикаснијим извршавањем послова из делокруга, односно надлежности органа, са крајњим исходом на унапређење остваривања права странака (грађана и привредних субјеката) пред органима државне (јавне) управе.

Последично, као заинтересована страна могле би се дефинисати комисије и друга тела која спроводе стручне испите, испитивачи и друга лица која учествују у организацији и спровођењу испита.

Такође, Национална академија за јавну управу би на основу дефинисаних критеријума, прилагодила стручно усавршавање државних службеника, запослених у јединицама локалне самоуправе и код других ималаца јавних овлашћења, па и лица заинтересованих за полагање стручних испита, те могла ефективније да утиче на припрему полазника обука – кандидата за полагање стручних испита.

АНАЛИЗА И ПРАВИЛНО ДЕФИНИСАЊЕ ПРОМЕНЕ

Промена која се предлаже односила би се на доношење прописа – закона којим би се на јединствен начин утврдили критеријуми, мерила и стандарди у области стручних испита у државној (јавној) управи.

Предложена опција је потребна, имајући у виду резултате до којих се дошло кроз студије које су анализирале поједина питања у вези са стручним испитима – у систему је присутан велики број стручних испита, регулисани су разнородно великим бројем законских и подзаконских прописа, исти институти уређују се на различите начине, не постоје јасна правила по којима се утврђују трошкови испита, поверавање послова стручних испита и томе слично. Наведено је делом и последица не укључивања области стручних испита у процесе реформе области стручног усавршавања и оспособљавања која је започета још са стратегијом реформе јавне управе из 2014. године.

У том смислу, ова промена требала би да има утицај, пре свега, на међусобну усклађеност прописа који у различитим управним областима уређују стручне испите, увођење јединствених критеријума, мерила и стандарда у питањима која су заједничка за све или већину испита у

систему, стандардизацију, оптимизацију и дигитализацију процеса у стручним испитима, а посредно и на смањење прописа који тренутно регулишу ову област.

У односу на појединачне сегменте анализе, јединствено уређење области имало би утицај и на следеће.

Евиденција о стручним испитима није централизована, већ је појединачно води сваки орган/имаоца јавних овлашћења код кога се испит спроводи. Због вођења ових евиденција у папирном или другом облику који није аутоматизован, није омогућено коришћење података уписаних у ове евиденције и њихова размена у поступцима пред надлежним органима на начин прописан Законом о електронској управи, што отежава и развој одређених елемената у започетој аутоматизацији и дигитализацији процеса у оквиру нове Централне кадровске евиденције и Евиденције интерног тржишта рада.

Финансијски ефекти нису јединствени – по различитим критеријумима се уређују јавни приходи на име трошкова за полагање испита, па и различите врсте јавних прихода (таксе, накнаде), у највећем броју случајева износи трошкова су неуједначени. Последиčno, и учесници у процесу испитивања и оцењивања кандидата (комисије, одбори, испитивачи и друга лица која учествују у организацији и спровођењу испита) примају различиту накнаду за остварени рад. Доношењем јединственог прописа ове неуједначености више не би постојале.

Такође, у оквиру различитих испита, врло често се полажу исти предмети (најчешће Уставно право, Радно право, Управно право, Канцеларијско пословање), те кандидати који полажу више врста испита, нпр. државни стручни испит и одговарајући посебан стручни испит, често полажу исту материју у два, па и више испита за обављање послова на једном радном месту. Закон би требао да да адекватно решење и за ово питање.

Имајући у виду да су Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021. до 2025. године²¹ утврђене, за овај аспект, нарочито значајне активности у вези са оптимизацијом и дигитализацијом пословних процеса у области стручних испита у систему државне управе, предложена опција би требао да подржи овај концепт омогућавањем убрзаног процеса стандардизације процедура у области стручних испита и њихове имплементације уз пуну примену принципа уведених законима који уређују електронску управу, електронски потпис, електронски документ и општи управни поступак.

Будући да примена важећих прописа, због њихове хетерогености и нејединственог приступа у уређењу појединих питања заједничких за све испите у систему, али ни интервенције у тако великом броју законских и подзаконских прописа који уређују ову материју, не би омогућила делотворно остваривање утврђених реформских циљева, неопходно је приступити припреми и доношењу закона који би за предмет уређења имао сва наведена и друга питања од значаја за функционалан, ефикасан и ефективан систем стручних испита у државној (јавној) управи Републике Србије.

Ова промена не би значила укидање постојећих стручних испита или ограничавање увођења у систем нових посебних стручних испита, у складу са дефинисаним потребама.

У случају status quo ситуације, процес реформи у области управљања људским ресурсима не би био потпун, јер је предложено доношење закона усмерено на даљи развој области стручног оспособљавања за рад у државним органима, органима јединица локалне самоуправе и код ималаца јавних овлашћења, чији саставни део јесте полагање одговарајућег/их стручних испита.

Доношење предложеног закона, извршило би утицај и на послове у надлежности Националне академије за јавну управу, који се односе на развој програма обуке за припрему за полагање

²¹ Мера 4.7. Увођење јединствених критеријума, мерила и стандарда у области стручних испита у систему државне управе

стручних испита, посебно због указане потребе за развојем ових програма и увођењем обавезе њиховог похађања.

Како је истакнуто, тренутно су у складу са законом, уводни програми обуке утврђени само за припрему за полагање државног стручног испита (за кандидате са високим образовањем и за кандидате са средњим образовањем) у оквиру Општег програма обуке државних службеника и Општег програма обуке запослених у јединицама локалне самоуправе.

Предложено законско уређење области стручних испита на јединственим основама створило би услове за паритетно увођење ових новина и у посебне стручне испите, што је сада заступљено као изузетак, нпр. у програмима обуке за припрему за полагање испита за инспектора, за коју такође, није прописана обавеза похађања.

2. УТВРЂИВАЊЕ ЦИЉЕВА КОЈЕ ТРЕБА ПОСТИЋИ ПРОПИСОМ, КАО И ПОКАЗАТЕЉА УЧИНАКА НА ОСНОВУ КОЈИХ ЋЕ СЕ МЕРИТИ ОСТВАРЕЊЕ ЗАЦРТЕНИХ ЦИЉЕВА

ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ

Имајући у виду Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, доношењем Закона о стручним испитима извршило би се увођење јединствених критеријума, мерила и стандарда у области стручних испита у систему државне (јавне) управе, уз пуну примену информационо-комуникационе технологије у ову област, чиме се доприноси остваривању Општег циља Стратегије, који се односи на даље побољшање рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда.

Иако област стручних испита има дугу традицију, дуги низ година била је изван реформских процеса. У међувремену, неплански и сегментални приступ решавању индивидуалних потреба у појединим управним областима довео је до експанзије прописа који на другачијим основама уређују иста питања од значаја за целину области стручних испита. Зато је потребно посебну пажњу посветити успостављању нормативног оквира којим се на јединственим основама уређује област стручних испита у систему државне (јавне) управе и стварају предуслови за суштинску трансформацију у модел потребан целини правног система, као и посебним областима деловања.

Доношење Закона о стручним испитима треба да прецизира ове оквире и обезбеди услове за почетак реформе, а затим и континуиран развој области, која је у процесу запошљавања, али и оспособљавања од посебног значаја не само када је у питању формални услов који запослени мора да испуњава за рад на одређеном радном месту, већ и оно што је још важније да стекне непходна знања о систему у коме је зановао радни однос или у коме се оспособљава за рад на одређеним пословима.

Из изнетог произилазе промене које се желе постићи, односно посебни циљеви чија реализација треба да доведе до остваривања општег циља, и то:

- **Јединствено и целовито уређење области стручних испита** – за разлику од досадашњег стања које је наведену област решавало низом законских и подзаконских аката, доношењем једног закона, утврдили би се јединствени стандарди, критеријуми и мере за управно одлучивање, организовање и спровођење стручних испита, али и вођење евиденције о испитима. Остала питања која одражавају специфичност стручног испита у одређеној управној области могле би бити уређене законом у тој управној области.

Наведено би последично имало утицај на елиминисање пренормираности области стручних испита, али и на смањење број прописа који регулишу област. Такође, допринело би се бољој контроли и јавних прихода и расхода у буџету Републике Србије. Поред тога, приликом утврђивања критеријума и мерила за организовање и спровођење испита, посебно би се водило рачуна о јединственом одређивању критеријума за поверавање ових послова имаоцима јавних овлашћења.

- **Јачање значаја државног стручног испита** – Државни стручни испит је централни и најзначајнији испит за рад државних службеника и запослених у органима територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, јер је услов за рад у државним органима, органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, али и за рад запослених код ималаца јавних овлашћења којима су поверени поједини послови државне управе. Овај испит, са материјом која се полаже (која се минимално у обиму разликује за кандидате са средњим образовањем и кандидате са високим образовањем), подразумева да кандидат стиче знања из најважнијих области о систему у коме је запослен или за који је заинтересован за рад: 1) *Уставно уређење*; 2) *Систем државне управе*; 3) *Управни поступак и управни спор*; 4) *Канцеларијско пословање*; 5) *Радно законодавство*; 6) *Основи система Европске уније*, при чему је ова материја често предмет програма стручних испита које полажу запослени у тзв. широј јавној управи (здравству, образовању, социјалној заштити итд).

О значају овог испита говоре и подаци уписани у Евиденцију о положеном државном стручном испиту коју води Министарство државне управе и локалне самоуправе. Само за последњих пет година (у периоду 2018-2022. година) овај испит је положило укупно 10.915 кандидата, од тога 8.169 кандидата са високим образовањем (2018. – 1.976; 2019. – 1.360; 2020. – 1.412; 2021. – 1.588; 2022. – 1.832), а 2.719 кандидата са средњим образовањем (2018. – 433; 2019. – 465; 2020. – 765; 2021. – 341; 2022. – 715).

Поред тога, будући да је Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, у области државног стручног испита прописао да Аутономна покрајина Војводина, преко својих органа, у складу са прописима који уређују полагање државног стручног испита за рад у органима државне управе, за запослене на територији Аутономне покрајине Војводине образује испитне комисије и организује полагање државног стручног испита, наведени испит спроводи Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице.²² Према подацима достављеним Министарству државне управе и локалне самоуправе, Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, организовао је и спровео државни стручни испит за исти период за 2.162 кандидата – 1.619 кандидата са високим образовањем (2018. – 327; 2019. – 395; 2020. – 346; 2021. – 297; 2022. – 254) и 543 кандидата са средњим образовањем (2018. – 90; 2019. – 114; 2020. – 150; 2021. – 93; 2022. – 96).

Имајући у виду наведене податке, овај испит има капацитет примарног, како у погледу материје која чини програм државног стручног испита, тако и у погледу места које има у систему као испит који су дужни да полажу сви запослени у државним органима, органима аутономних покрајина, општина, градова и града Београда, јавних предузећа, установа, јавних агенција и других организација који врше поверене послове државне управе (имаоци јавних овлашћења), али и у односу на посебне стручне испите.

У том смислу, материја програма овог стручног испита не би требала да буде обухваћена програмима посебних стручних испита, што би пре свега, оправдало сврху њиховог успостављања, али произвело и читав низ предности, нпр. довело би до рационализације броја чланова комисија, одбора и сл, односно испитивача и трошкова полагања код не

²² У смислу наведеног закона, АП Војводина ове послове обавља као поверене.

малог броја посебних стручних испита, а кандидатима обезбедило да не морају више пута да полагају испитне предмете који садрже исту материју, а који при томе ни у чему не одражавају специфичности посебног стручног испита.

- **Унапређење процеса у вези са остваривањем ефикасности стручних испита, односно сврхе због које су установљени** – Имајући у виду да је државни стручни испит препознат у прописима као услов за рад у државним органима и код ималаца јавних овлашћења, а посебни стручни испити за рад на одређеним радним местима, те да се исти полагају пре или непосредно после распоређивања на одређено радно место, то је неопходно новим законом уредити питање подршке кандидатима за припрему за полагање испита, али и аспекте обавезности програма обуке који су припрема за полагање испита, улогу Националне академије за јавну управу, као и органа у чијој надлежности су ти испити у процесу развоја, припреме, доношења и спровођења програма обуке за припрему кандидата за полагање испита.
- **Развој еУправе** – Доношење закона о стручним испитима, са уређењем јединствених критеријума и мерила у питањима од заједничког интереса за све испите у систему, подржало би стандардизацију, аутоматизацију и дигитализацију процеса управног поступања, организовања и спровођења стручних испита, али и могућност увођења јединствене евиденције о положеним стручним испитима, односно успостављање електронске евиденције свих испита и свих кандидата који су положили испит на једном месту.

УСКЛАЂЕНОСТ СА ДОКУМЕНТИМА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ПОКАЗАТЕЉИ УЧИНКА

Општи и посебни циљеви чијем остваривању треба да допринесе доношење Закона о стручним испитима, у потпуности су усклађени са важећим документима јавних политика, пре свега са *Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији* за период од 2021. до 2030. године, као и *Акционим планом* за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године, будући да се овим законом обезбеђује недостајући системски приступ у нормативном, организационом и оперативном дефинисању области стручних испита. Ово је посебно важно, јер како је наглашено, област стручних испита је дуги низ година била изван реформских процеса који могу да је интегришу у модел потребан целини система.

Имајући у виду да је општи циљ који се жели постићи овим законом у директној вези са општим циљем утврђеним Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, показатељи учинка предвиђени Стратегијом могу се ставити у функцију показатеља на основу којих ће се мерити остваривање општег циља промене која се жели постићи овим законом.

Такође, имајући у виду да је доношење Закона о стручним испитима утврђено у области Управљање људским ресурсима у оквиру Посебног циља 4. Развијен и имплементиран функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања вештина и способности запослених у јавној управи, посебни циљеви промене одговарају показатељима учинка на новоу Мери 4.7: Увођење јединствених критеријума, мерила и стандарда у области стручних испита у систему државне управе,²³ али се свакако могу исказати и у односу на друге критеријуме који ће настати као резултат примене будућег законског решења, нпр. ревизије програма стручних испита, која треба да има ефекте материјалне и нематеријалне природе – на

²³ Показатељи на нивоу мере 4.7: Увођење јединствених критеријума, мерила и стандарда у области стручних испита у систему државне управе је Степен успостављених јединствених стандарда у области стручних испита у систему државне управе. Ради се о квалитативном показатељу, који се исказује бројчано на скали од 0-12, од чега је већа вредност боља, и који ће се проверавати извештајем о раду Министарства за државну управу и локалну самоуправу и Извештаја о раду Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, где је циљана вредност за 2023. годину 9, а очекивано је да циљана вредност у 2024. и 2025. године буде 12.

нивоу финансијских ефеката кроз праћење рационализације прихода и расхода у буџету за потребе организовања и спровођења испита, на нивоу нематеријалних ефеката кроз процесе у вези са оптимизацијом и дигитализацијом управног одлучивања, организовања и спровођења стручних испита, те имплементације Зелене агенде.

Уз наведено, реално је очекивати да ће се праћење и оцењивање спровођења посебних циљева у периоду од 2026. до 2030. године, вршити према методологији и показатељима који буду развијени у оквиру пасоша показатеља у припреми акционог плана за спровођење стратегије реформе јавне управе за период до 2030. године.

3. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ОПЦИЈА – МОГУЋИХ МЕРА ИЛИ ГРУПА МЕРА ЗА ПОСТИЗАЊЕ ЖЕЉЕНИХ ЦИЉЕВА

ОПЦИЈЕ ЗА ПОСТИЗАЊЕ ЖЕЉЕНИХ ЦИЉЕВА

Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године, управо је утврђена активност која се односи на *спровођење процеса планирања и формулисања закона којим се на јединственим основама уређује област стручних испита у систему државне управе*, због чега је предложена једина опција којом се може постићи жељени циљ.

У том смислу, али и из напред образложених разлога, status quo опција није разматрана.

Такође, нису разматране друге опције, попут интервенције у важећем нормативном оквиру, јер полазећи од броја законских и подзаконских прописа који уређују више од 100 стручних испита у систему државне (јавне) управе, не би било могуће да се у оптималном временском оквиру постигну жељене промене.

Посебан сегмент анализе односио се на утврђивање да ли је промену која захтева уређење области стручних испита на системском нивоу могуће постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера. Закључак је да ове мере не могу бити примарне у остваривању реформског циља, али могу бити подршка примени будућих законских решења у пракси.

Имајући у виду правну природу отворених питања у вези са стручним испитима у систему државне (јавне) управе која се искључиво регулише законом, врсте и број стручних испита који тренутно постоје у систему, процес и учеснике у њиховом спровођењу, надлежни органи су кључни за спровођење жељене промене дефинисане Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, као документом јавне политике.

Остале идентификоване циљне групе, као и друге заинтересоване стране из цивилног и приватог сектора ће бити укључене у процес консултација у изради текста нацрта закона.

Када су у питању расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификоване опције за уређење најважнијих питања за успостављање јединствених критеријума, мерила и стандарда у стручним испитима, у обзир су узети показатељи прикупљени у припреми више напред поменутих студија о стручним испитима, у којима су учествовали сви органи државне управе у чијој надлежности су послови стручних испита или послови у вези са стручним испитима.

На основу студија је утврђено да у систему егзистира више од 100 стручних испита, при чему је за процену стања у области и предлагање могућих опција за нормативно уређење прикупљен, систематизован и сагледан читав низ података (о овим испитима) релевантних за дефинисање оквира за стандардизацију најважнијих питања, заједничких за све стручне испите у систему.²⁴

²⁴ Подаци су прикупљени методом упитника са отвореним питањима:

Такође, посебан сегмент процене односио се на потребу за успостављањем односа између стручних испита и стручног усавршавања, односно увођења обавезе похађања обука за припрему за полагање стручног испита пре приступања полагању, имајући у виду да значајно може да утиче на успешност кандидата на испиту и њихову квалитативно одговарајућу способност за рад у систему, односно одређеном радном месту.

Полазећи од прикупљених података и њиховог стављања у међусобни однос, анализом елемената који могу да обезбеде успостављање минималних критеријума за стандардизацију области стручних испита, као и постојећег капацитета надлежних органа – најважније циљне

-
- 1) Назив испита;
 - 2) Закон који утврђује обавезу полагања испита (назив, број и година службеног гласила у којем је закон објављен);
 - 3) Подзаконски акт којим се ближе уређује програм и начин полагања испита и/или друга питања у вези са уређивањем/организацијом/спровођењем испита (назив, број и година службеног гласила у којем је подзаконски акт објављен);
 - 4) Ко има обавезу полагања испита;
 - 5) Ко у складу са прописима има обавезу подношења захтева за полагање испита (орган /организација у којој је кандидат у радном односу или сам кандидат);
 - 6) Да ли су у поступку подношења захтева, управног одлучивања, организације и спровођења испита, издавања уверења о положеном испиту и вођења евиденције о положеним испитима уведени стандарди електронске управе;
 - 7) Да ли се испит полаже једном, или постоји обавеза обнављања (нпр. након протекла одређеног временског периода);
 - 8) Испитни предмети који су утврђени програмом испита;
 - 9) Рокови за полагање испита (ако су утврђени, који су рокови);
 - 10) Да ли је за полагање испита услов положен неки други испит и ако јесте – који испит;
 - 11) Да ли се испит састоји из израде/извођења писменог, усменог, практичног рада, или комбинације наведеног (ако има више делова, навести од чега се испит састоји);
 - 12) Да ли постоји могућност поправног испита и под којим условима;
 - 13) Да ли постоји могућности да кандидат који није положио испит, поново поднесе захтев за полагање испита (ако постоји, под којим условима, односно да ли су у вези са тим прописана одређена ограничења и која);
 - 14) Да ли су предвиђени јавни приходи од испита (накнаде трошкова за полагање испита, административне таксе и сл.) и ако јесу:
 - 15) назив прописа, број и година службеног гласила у којем је објављен
 - 16) назив другог акта – ко га доноси, назив, број и датум доношења/ступања на снагу
 - 17) висина накнаде/таксе
 - 18) Да ли је испит предвиђен као посебан стручни испит из члана 102а Закона о државним службеницима;
 - 19) Да ли је орган припремио и публикувао приручник за припрему испита;
 - 20) Назив тела (комисије, одбора и сл.) које спроводи испит;
 - 21) Ко образује/оснива тело које спроводи испит;
 - 22) Акт којим је образовано/основано тело које спроводи испит (ко га доноси, назив акта, број и датум доношења/ступања на снагу, као и податак да ли је прописана обавеза објављивања тог акта у службеном гласилу – ако јесте и назив, број и година службеног гласила у којем је акт објављен);
 - 23) Организација тела које спроводи испит (број чланова, број испитивача);
 - 24) Услови за избор/именовање члана/испитивача;
 - 25) Да ли чланови/испитивачи имају право на накнаду за свој рад (ДА/НЕ);
 - 26) Пропис којим је утврђено право на накнаду за рад чланова/испитивача (назив, број и година службеног гласила у којем је пропис објављен);
 - 27) Акт којим је утврђена висина накнаде за рад чланова/испитивача (ко га доноси, назив, број и датум доношења/ступања на снагу акта) и износ накнаде;
 - 28) Да ли је законом/подзаконским прописом уређено да тело има секретара/заменика секретара (ако јесте, назив прописа, број и година службеног гласила у којем је пропис објављен);
 - 29) Акт којим се одређује секретар/заменик секретара (ко га доноси, назив акта, број и датум доношења/ступања на снагу);
 - 30) Услови за обављање послова секретара/заменика секретара;
 - 31) Да ли секретар/заменик секретара има право на накнаду за свој рад (ДА/НЕ);
 - 32) Пропис којим је утврђено право на накнаду за рад секретара/заменика секретара (назив, број и година службеног гласила у којем је пропис објављен);
 - 33) Акт којим је утврђена висина накнаде за рад секретара/заменика секретара (ко га доноси, назив, број и датум доношења/ступања на снагу акта) и износ накнаде;
 - 34) Да ли је законом/подзаконским прописом уређено да тело има друга лица која учествују у организацији и спровођењу испита (ако јесте, назив прописа, број и година службеног гласила у којем је пропис објављен);
 - 35) Акт којим се друга лица одређују да учествују у организацији и спровођењу испита (ко га доноси, назив акта, број и датум доношења/ступања на снагу, задаци које то лице обавља);
 - 36) Да ли друга лица која учествују у организацији и спровођењу испита имају право на накнаду за свој рад (ДА/НЕ);
 - 37) Пропис којим је утврђено право на накнаду за рад других лица која учествују у организацији и спровођењу испита (назив, број и година службеног гласила у којем је пропис објављен);
 - 38) Акт којим је утврђена висина накнаде за рад других лица која учествују у организацији и спровођењу испита (ко га доноси, назив, број и датум доношења/ступања на снагу акта) и износ накнаде.

групе за имплементацију жељеног реформског циља, процена је да постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција.

У складу са изнетим, изабрана опција односи се на доношење једног правног акта – Закона о стручним испитима, којим ће се на јединственим основама уредити материјални и функционални елементи, заједнички за све испите у систему државне (јавне) управе.

4. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ИДЕНТИФИКОВАНИХ ОПЦИЈА - МОГУЋИХ МЕРА ИЛИ ГРУПА МЕРА, КАО И РИЗИКА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СВАКЕ ОД ТИХ ОПЦИЈА

АНАЛИЗА ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА

Правилно постављен систем стручних испита требало би посматрати као инвестицију, а не као трошак, будући да након увођења планираних новина, посебно у сегменту унапређења услуга процесом дигитализације, дугорочно гледано, може да допринесе приходовању у буџет. Наведена оцена исказана је имајући у виду резултате анализе коју је израдило Министарство државне управе и локалне самоуправе у вези са увођењем електронских услуга и електронског управног поступања у стручним испитима из делокруга овог министарства, а сагласно којима су детектоване уштеде не само у средствима (папир, тонери, штампачи, коверте и поштанске услуге, архивски простор и томе слично), већ и у ефективности рада запослених на овим пословима (значајно скраћивање радних процеса – са просечних 26 дана на 8 радних часова), што за резултат може да има оптимизацију кадровских капацитета на овим пословима.

Изабрана опција неће стварати нове трошкове у јавним расходима на име организовања и спровођења стручних испита, јер би био задржан постојећи систем према коме трошкове стручног испита не сноси орган који организује и спроводи стручни испит, већ кандидат, евентуално послодавац код кога је кандидат запослен.

С тим у вези, биће потребно сагледати и прецизирати јединствену методологију за утврђивање трошкова пружања ових јавних услуга и то не само у делу који се односи на трошкове управног одлучивања, организовања и спровођења стручног испита (редовног и поправног), трошкове рада испитне комисије, испитивача и лица која учествују у организовању и спровођењу испита, издавање уверења о положеном испиту, већ и друге трошкове који учествују у пружању јавне услуге чије се увођење планира доношењем Закона о стручним испитима, попут припреме и штампе приручника за полагање стручног испита и слично.

Имајући у виду природу односа који се уређује, спровођење овог закона неће имати утицај на међународне финансијске обавезе.

Такође, до сада изграђени институционални капацитети у систему државне управе омогућиће примену нових законских решења без потребе оснивања нових институција или реструктурирања постојећих.

Када су у питању обуке државних службеника, запослених у јединицама локалне самоуправе и код ималаца јавних овлашћења, Национална академија за јавну управу – централна институција система стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије, основана је са циљем да спроводи организовани процес учења запослених у јавној управи на основу општих и посебних програма и програма обуке руководилаца, а ради стицања знања, вредности, ставова, способности и вештина усмерених на подизање нивоа компетенција неопходних за обављање послова из утврђеног делокруга и надлежности, односно послова јавне управе.²⁵ Евентуални додатни трошкови (текући и зараде) биће могући увођењем обавезности похађања програма обуке као припреме за полагање стручних испита, будући да се очекује знатно већи број

²⁵ Члан 2. став 2. Закона о Националној академији за јавну управу („Службени гласник РС“, број 94/17).

полазника обука у односу на постојећу ситуацију, али ће у том случају паритетно бити заступљено и приходовање будући да ће Академија моћи, у складу са Законом о Националној академији за јавну управу, да прописује тарифу за услуге стручног усавршавања за потребе корисника који нису корисници средстава буџета Републике Србије, као и за потребе корисника ван јавне управе (нпр. лица која су заинтересована за рад у управи и која самостално подносе захтев за полагање стручног испита).

Средства за развој ИКТ система и мрежне инфраструктуре за имплементацију стандардизованих пословних процеса у области стручних испита у систему државне управе, чији је спроводилац сагласно Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу процењена су од стране тог органа планиране кроз приоритетне области финансирања за 2025. годину.

АНАЛИЗА ЕКОНОМСКИХ ЕФЕКТА

Предложене опције за уређење области стручних испита у државној (јавној) управи неће имати непосредне економске ефекте на привреду, односно одређене категорије привредних субјеката, али се процењује да ће доношење Закона утицати на унапређење процеса професионализације управе и јачању компетентности за рад у државним и другим органима и организацијама у систему јавне управе за унапређење пословног амбијена, инвестирање и пружање ефикасних јавних услуга привреди, односно привредним субјектима.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА НА ДРУШТВО

Доношење Закона о стручним испитима неће изазвати непосредне трошкове за грађане, будући да не утврђује обавезе које су општег карактера. Када су у питању трошкови полагања испита за лица која су заинтересована за рад у управи, задржана су досадашња решења, односно овим законом неће бити наметнути нови трошкови за исту намену.

Суштинске новине које доноси овај закон, заправо се односе на користи које ће ова и друга лица имати од унапређеног система стручних испита, посебно у домену успостављања еУслуга у овој области и припреме за полагање стручног испита.

Циљ је да се планираним новинама елиминише временски интензиван и оптерећен папирном документацијом традиционални начин пријављивања, управног одлучивања, организације и спровођења стручних испита, односно успостави модел који ће на ефикасан начин, без непотребних трошкова, омогућити једнак приступ праву на полагање стручних испита свим заинтересованим лицима и њихово организовање и спровођење у разумном року.

Такође, предложена решења требало би да омогуће заинтересованима за полагање стручних испита равноправан третман, уз елиминисање свих основа директне и индиректне дискриминације.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Примена овог закона имаће позитиван утицај на нематеријалне ефекте, пре свега са аспекта заштите животне средине.

Томе у прилог говори и поменута анализа коју је израдило Министарство државне управе и локалне самоуправе у вези са увођењем електронских услуга и електронског управног поступања у стручним испитима из делокруга овог министарства, а којом су детектовани ресурси који се користе за спровођење процедура стручних испита, чија индустријска производња као и употреба, рециклажа и отпад представљају великог загађивача животне средине (загађење ваздуха, отпадне воде, употребе пијаће воде, енергетска интензивност итд).

Истражујући за потребе овог пројекта добијена је информација да је за производњу тоне папира неопходно од 17 до 24 стабала (у зависности од врсте дрвета, величине итд), те да се само у случају једног од стручних испита из надлежности Министарства – државног стручног испита, имплементацијом понуђене законске опције, може сачувати око 60 стабала у периоду од пет година.

У том смислу, један од закључака поменутог анализе био је да су ефекти пројекта дигитализације процедура у области стручних испита у складу са промовисаном глобалном стратегијом пошумљавања (нових билион садница дрвећа на светском нивоу) која је усвојена и промовисана на Светском економском форуму у Давосу, одржаном у јануару 2020. године.

Такође, бројни су други примери ефеката које Закон може да има на заштиту животне средине, између осталог, решава се веома комплексан проблем управљања (трајним) отпадом који настаје од употребе тонера за потребе штампања папирних докумената у поступцима који се воде по захтевима за полагање стручних испита.

АНАЛИЗА УПРАВЉАЧНИХ ЕФЕКТА

Доношењем предложеног Закона о стручним испитима, имајући у виду новине које уводи у систем и потребу обезбеђивања њихове пуне имплементације, захтеваће организационо и управљачко јачање свих органа државне управе надлежних у пословима који се односе на стручне испите, као и других органа, организација и субјеката којима су поверени поједини послови стручних испита.

Потребе за институционалним променама нису идентификоване, будући да овај закон неће довести до измене надлежности органа у пословима стручних испита утврђене тренутно важећим законима из појединих управних области.

Међутим, биће потребно јачање капацитета *Министарства државне управе и локалне самоуправе* за ефикасну и ефективну примену овог закона, посебно имајући у виду предложене опције у вези са увођењем јединствене евиденције о стручним испитима у државној (јавној) управи, као и будуће надзорне функције.

У погледу развоја, припреме и спровођења програма обука за које ће бити надлежна *Национална академије за јавну управу*, неопходно је сагледати потребу за јачање организационих и кадровских капацитета и то не само запослених у Академији, већ и предавача и других реализатора програма обука за потребе увођења обавезности обука за припрему за полагање испита.

Потреба за јачањем капацитета, посебно кадровских, идентификована је и у вези са процесом дигитализације стручних испита.

Независно од ових потреба, примена Закона о стручним испитима последично неће имати увођење нових испита, већ стандардизацију постојећих, уз учешће свих кључних субјеката у систему значајних за успешно спровођење ове реформе.

У смислу напред наведеног, неће бити потребно реструктуирање постојећих државних органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије), изузев потребе да се унапреде технички и кадровски капацитети за примену предложених опција у динамици планираној до 2030. године.

Предложена опција за уређење Законом о стручним испитима коренспондира са важећим нормативним оквиром и није део преузетих међународних обавеза.

Увођењем јединствених критеријума, мерила и стандарда у област стручних испита у систему државне (јавне) управе, за последицу ће имати јачање кадровских капацитета у државним органима, органима јединица локалне самоуправе и код ималаца јавних овлашћења, што

прогресивно обезбеђује пуно остваривање принципа мериторности, професионалности и интегритета у циљу остварења јавног интереса, који доприноси одговорности и транспарентности рада јавне управе.

АНАЛИЗА РИЗИКА

За спровођење изабране опције потребно је формирати посебну радну групу која би имала задатак да припреми Нацрт закона о стручним испитима. У ову радну групу потребно је укључити органе државне управе у чијем делокругу су стручни испити од значаја за процену, утврђивање и дефинисање јединствених критеријума, мерила и стандарда система стручних испита који се овим законом успоставља, али и органе чија надлежност је повезано питање са новинама које се односе на успостављање везе између стручних испита и стручног усавршавања.

Средстава за спровођење предложене опције планирана су у буџету Републике Србије и претежно се односе на процесе у вези са дигитализацијом процеса у стручним испитима. Такође, Закон ће обезбедити довољно времена за спровођење потребне јавне набавке за израду система за аутоматизацију и дигитализацију процеса у стручним испитима.

За спровођење прописа нису идентификовани посебни ризици.

5. ИЗБОР ОПТИМАЛНЕ ОПЦИЈЕ ИЛИ ОПТИМАЛНЕ КОМБИНАЦИЈЕ РАЗМАТРАНИХ ОПЦИЈА, УКЉУЧУЈУЋИ И ОДРЕЂИВАЊЕ ВРСТЕ ПРОПИСА КОЈИМ ЋЕ СЕ ИНТЕРВЕНИСАТИ, У СЛУЧАЈУ ДА СЕ УТВРДИ ДА ЈЕ НЕОПХОДНА ИЗМЕНА И/ИЛИ ДОПУНА ПОСТОЈЕЋИХ ПРОПИСА, ОДНОСНО ИЗРАДА И ДОНОШЕЊЕ НОВОГ ПРОПИСА

Имајући у виду да је Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021. године до 2025. године предвиђено Увођење јединствених критеријума, мерила и стандарда у области стручних испита у систему државне управе, а у оквиру ове мере активност: 4. Спровођење процеса планирања и формулисања закона којим се на јединственим основама уређује област стручних испита у систему државне управе, једина опција којом ће се интервенисати у области стручних испита јесте доношење тог закона.

6. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ РЕСУРСА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗАБРАНЕ ОПЦИЈЕ, ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА И ВРЕДНОВАЊЕ УЧИНАКА, КАО И ПОТЕНЦИЈАЛНИХ РИЗИКА У СПРОВОЂЕЊУ ИЗАБРАНЕ ОПЦИЈЕ

Полазећи од предложене опције носиоци ове реформе, поред Министарства државне управе и локалне самоуправе јесте Канцеларија за информационе технологије и електронску управу – у сегменту дигитализације стручних испита и увођења стандарда електронске управе у ову област и Национална академија за јавну управу – у сегменту стручног усавршавања у сврху припреме за полагање стручних испита.

Међутим, за успешност реформе биће неопходно учешће свих органа и организација у систему, као и других субјеката којима су поверени поједини послови стручних испита.