

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 5. априла 2023. године у Крагујевцу у Свечаној сали скупштине града Крагујевца, 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 (у даљем тексту: Министарство), велики број представника јединица локалних самоуправа (60 учесника) и Сталне конференције градова и општина.

У уводном делу присутнима се испред Сталне конференције градова и општина обратио Еди Мајсторовић, 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 помоћник 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 измену нормативног оквира у циљу интегрисања оквира компетенција у конкурсни поступак. Истакла је да предложене измене и допуне представљају 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.

Истакнуто је да су предложене измене и допуне превасходно усмерене на спровођење друге фазе интегрисања компетенција, и то у конкурсни поступак, док су остале измене у функцији побољшања текста закона и прецизирања досадашњих законских решења. Указала је на суштину, значај, поделу и функцију који систем компетенција има за рад запосленог.

Такође, истакла је да је формирана Посебна радна група за израду текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: Радна група), коју су поред представника Министарства чинили и представници органа АП Војводине, представници јединица локалних самоуправа и представници Сталне конференције градова и општина, а која је утврдила текст Нацрта закона.

Присутнима су предочене све активности које су Министарство и Посебна радна група имали у изради законског текста, као и на значај који ће доношење овог закона имати за даље унапређење области 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 руководилац Групе за радне односе Јелена Љубинковић са делимичним освртом и на предложене измене и допуне подзаконског акта који ће се ускладити са законским оквиром.

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

Током дискусије разматрана су бројна питања која се пре свега тичу права на годишњи одмор у најдужем трајању од 35 радних дана и усаглашености ове одредбе са одредбом Посебног колективног уговора за запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којом је регулисано ово право, премештаја у други орган службу или организацију код истог послодавца ЈЛС и начина провере компетенција у случају премештаја, објављивања огласа о јавном конкурс. Предложено је да се измене одредбе којима је регулисано усвајање кадровског плана, имајући у виду неусклађеност са одредбама којима се регулише буџетски систем. Такође је предложено да се размотри увођење звања виши саветник у свим јединицама локалне самоуправе. Предложено је и да се размотри увођење премештаја намештеника на радна места службеника.

У погледу наведених питања и сугестија, а када је у питању годишњи одмор, указано је да се у складу са Законом о раду, колективним уговором код послодавца могу предвидети већа права запослених, а разлог за измену ове одредбе је захтев Синдиката управе Србије да се усагласи ниво права који остварују запослени у државним органима са нивоом права које остварују запослени у органима службама и организацијама у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Што се тиче предлога да се пропише обавеза објављивања огласа код Националне службе за запошљавање, указано је да је потреба да се привуче кандидат одређених квалификација нешто о чему треба да води рачуна сваки послодавац, те да исти одлучује о томе где ће се тај оглас објавити тако да органи свакако имају то овлашћење. У вези навода да је тешко кадровски планирати уз усвајање буџета, јер се инструкција за буџет шаље у августу а до децембра се повећава број запослених (примају се нови, враћају се са породилског одсуства...) и тада су трошкови за плате већи него у августу када се праве планови, указано је да кадровско планирање и веза са буџетским планирањем захтева детаљније анализе да би се ушло у измене закона, а та иста тематика није била предмет ових измена и допуна закона. Што се тиче предлога да се звање вишег саветника уведе у све јединице локалне самоуправе, истакнуто је да се овај предлог није био предмет измена и допуна овог закона.

Предлог који се односи на могућност премештаја намештеника на радна места службеника, није прихватљив из разлога јер су намештеници 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 повезаним општим правним пословима, информатичким, материјално-финансијским, рачуноводственим и административним пословима. 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 буду премештена на службеничка радна места, јер се захтева поседовање одговарајућег звања, односно истог звања, као и радно место које се попуњава или услови за напредовање у непосредно више звање. 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 Београду 12. априла 2023. године у хотелу „Зира“. Овај округли сто је, такође, организован у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина и на њему су присуствовали представници Министарства, велики број представника јединица локалних самоуправа (90 учесника), представници Синдиката управе Србије и Сталне конференције градова и општина.

Присутнима се у име Сталне конференције градова и општина обратио Марко Томашевић, који је пре свега похвалио сарадњу Министарства, представника ЈЛС и Сталне конференције и подржао укљученост представника ЈЛС у овом законодавном процесу. Обавестио је присутне о даљим плановима Сталне конференције у области УЉР, пре свега обукама које се планирају у овој области и с тим у вези даљој помоћи Европске уније.

Након уводног обраћања помоћника министра Иване Савићевић, која је посебно нагласила значај обука које ће ојачати капацитете кадровских јединица до почетка примене измена Закона и представљања Нацрта закона од стране руководиоца Групе за радне односе Јелене Љубинковић, уследила је дискусија током које су разматрана питања која се пре свега односе на који се начин обезбеђује анонимност кандидата у конкурсном поступку и ко и у ком моменту додељује шифру кандидатима; затим питање које се односи на могућност увођења обавезности обука, питање у вези редоследа попуњавања радних места, у смислу зашто првенство има преузимање у односу на интерни конкурс, као и да ли се признаје искуство у струци које је неко лице стекло ван радног односа.

У погледу наведених питања и сугестија, када је у питању обезбеђивања анонимности кандидата у конкурсном поступку и начину како се додељује шифра, указано је да су ова питања регулисана новом Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у АП и ЈЛС, коју је упоредо са изменама Закона припремила Радна група и која ће бити посебно представљена након усвајања нових законских решења. Када је у питању увођење обавезности обука у систем, указано је да ће овим изменама бити уведена обавезност обука за поједине категорије запослених и то запослених у кадровским јединицама и руководиоца у органима АП и ЈЛС за проверу компетенција у конкурсном поступку, као и обавезну обуку лица која се први пут постављају на положај. У односу на питање које се односи на редослед попуњавања радних места и зашто је новим законским решењем предност дата преузимању у односу на интерни конкурс, поготово што је новим законским решењем на локалном нивоу преузимање може вршити од другог послодавца, односно државног органа, указано је да је то био захтев на Радној групи, те да се преузимање спроводи када руководилац планира преузимање одређеног запосленог, као и да је такав начин попуњавања радних места у складу са начелима ефикасности и економичности. У погледу признавања радног искуства у струци указано је да је то већ постојеће законско решење и да се признаје свако радно искуство које је неко лице стекло радећи на пословима за чије се обављање захтева врста и степен стручне спреме као и за радно место које се попуњава.

Трећи округли сто у оквиру јавне расправе, на којем су присуствовали министар државне управе и локалне самоуправе др Александар Мартиновић, заменик Покрајинског секретара за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу Радивој Парошки, Покрајински секретар за високо образовање и научноистраживачку делатност др Зоран Милошевић, представници Министарства и бројни представници општина, градова, покрајинских органа управе и Сталне конференције, градова и општина одржан је у Новом Саду, дана 24. априла 2023. године у згради Скупштине АП Војводине.

Присутне је поздравио министар државне управе и локалне самоуправе др Александар Мартиновић који је, између осталог, истакао да је реформа јавне управе једна од најважнијих хоризонталних реформи и да бисмо достигли жељене стандарде и подigli квалитет рада управе, не можемо да занемаримо људе који раде у администрацији и који су највећи носиоци и спроводиоци промена. Указао је да се последњих година активно ради на дигитализацији процеса и паралелно с њим спроводе

се промене у систему управљања људским ресурсима које треба да осигурају професионалну администрацију. Навео је да се прошле године започело са увођењем система компетенција у рад покрајинске и локалне самоуправе и до сада су сви органи ускладили своје унутрашње акте са „Оквиром компетенција“ који је дефинисан за рад администрације у АП и ЈЛС. Такође је објаснио да се изменама и допунама Закона започиње са припремом за запошљавање на бази компетенција, како би целокупно управљање људским ресурсима било засновано на знањима, вештинама и способностима које су потребне за делотворно обављање послова управе. Посебно је истакао значај добре сарадње Министарства са органима АП и ЈЛС приликом дефинисања одредаба измена закона, кроз рад Радне групе и кроз јавну расправу и замолио је све учеснике да дају свој допринос кроз коментаре и сугестије, у циљу побољшања текста Закона.

Присутнима се такође обратио и Радивој Парошки, заменик покрајинског секретара за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу и истакао да јавна расправа о Нацрту закона има велики значај за положај свих запослених службеника. Додао је да предложене измене и допуне имају огроман значај за укупан систем и функционисање покрајинске и локалне самоуправе, 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. Указао је да изградња ефикасне и модерне јавне управе зависи од модерних закона који су усаглашени са стандардима земаља ЕУ, као и да за успех који треба да оствари покрајинска и локална администрација зависи од тога шта радимо и како радимо, и с тим у вези да је добар службеник онај који поред стручних знања има и понашајне компетенције. Усвајање Оквира компетенција и његова примена у конкурсном поступку има велики значај на квалитет саме управе и даљи развој дигитализације, јер е-управа не може да функционише без развоја дигиталних вештина запослених.

Покрајински секретар за високо образовање и научноистраживачку делатност др Зоран Милошевић је у свом уводном обраћању такође истакао значај измена Закона и увођења система компетенција у поступак запошљавања, на који начин би се унапредио службенички систем и самим тим унапредио однос администрације са грађанима. Указао је на велики значај сарадње Министарства, покрајинског и локалног нивоа власти и изразио наду да ће се ова добра сарадња наставити и у будућности.

Након уводног обраћања помоћника министра Иване Савићевић и представљања Нацрта закона од стране руководиоца Групе за радне односе Јелене Љубинковић, присутни су позвани да учествују у дискусији о предложеним изменама.

У даљем току дискусије појашњено је како ће се, у конкурсном поступку проверавати компетенције и на који начин се може остварити сарадња са Службом Владе за управљање кадровима, која има сада већ дугогодишње искуство у провери компетенција у конкурсним поступцима на републичком нивоу власти. Договорено је да се размотри прецизирање прелазне одредбе којом се уређује да ће се конкурси за попуњавање радних места, који су покренути до почетка примене овог закона, окончати применом прописа према којима су започети, као и да ће се размислити о прецизирању одредбе којом је регулисано преузимање. У односу на питање које се односи на намештенике, да ли ће се и за њих спроводити јавни конкурс, образложено је да је за намештенике остало важеће решење те да ће се и на даље за ове запослене спроводити јавни конкурс на исти начин као и до сада, што ће бити регулисано посебним одредбама садржаним у новој Уредби. Такође је напоменуто да ће се сви предлози који су изнети у оквиру дискусије додатно размотрити и имати у виду приликом утврђивања коначног текста Нацрта закона од стране Радне групе.

Позвани су сви ученици да своје предлоге и сугестије 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:

Градска управа града Ваљева:

„Предлажем допуну члана 56. са додавањем новог става

Уколико је за службеника на положају – начелника или заменика начелника управе постављено након спроведеног јавног конкурса лице из реда запослених службеника на неодређено време из Градске односно општинске управе истом мирују права и обавезе док је на положају.

Члан 56. став 5. познаје само мировање радног односа у случају постављења вд или замене службеника на положају.

Сматрам да уколико исти Закон дозвољава мировање радног односа за службенике запослене на неодређено време који из градске односно општинске управе буду на функцију нпр. Секретара скупштине, председника или заменика председника Скупштинеда треба прописати и мировање радног односа лицима која су запослена на неодређено време а буду постављена на место начелника или заменика начелника управе.“

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 положају 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.

Градска управа за прописе, Крагујевац:

„ 1. (додати)

У члану 2. Закона о изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС потребно је додати још један члан у коме се помиње Агенција за борбу против корупције:

„У члану 15, 42, 52. и 158. Закона, речи: „борбу против“ замењују се речју: „спречавање“.

2. (уједначити израз)

У члану 4. Закона о изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС, користи се термин: „писана сагласност“, у члану 5. користи се термин: „писана сагласност“, у члану 31. користи се термин: „писмени споразум“ а у члану 33. користи се термин: „писани споразум“.

Потребно је уподобити кроз текст Закона исти језички израз за овај термин.

3. (исправити)

У члану 37. Закона о изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС, став 2. наведен је члан 92а који у основном тексту Закона не постоји.

4. (додати)

У члану 137. Закона о запосленима у АП и ЈЛС, после тачке 5) додаје се нова тачка 6. која гласи:

„6) и друге повреде у складу са посебним законом.“

У члану 138. Закона о запосленима у АП и ЈЛС, после тачке 21) додаје се нова тачка 22) која гласи:

„22) и друге повреде у складу са посебним законом.“

1. Разлог је у јаснијем прецизирању свих чланова Закона у којима се врши наведена измена. Према наведеном, у члану 7. измена и допуна, потребно је избрисати став 1.

2. Кроз текст основног Закона употребљава се израз: „писменост“, нпр. за: писмена сагласност, писмени споразум, писмено овлашћење, писменим путем, писмена оставка, писмена белешка, писмени налог итд.

(Да ли постоји: неписмена сагласност, неписмени споразум, неписмено овлашћење, неписменим путем, неписмена оставка, неписмена белешка, неписмени налог итд. Не коментаришем, јер старије генерације су сматрале да је „писменост“ када знамо да читамо и пишемо а да постоје форме у писаном облику...)

Разлог је потреба да се уподобити кроз текст Закона исти језички израз за овај термин.

3. Разлог је исправка техничке грешке из ког разлога је потребно навести тачан члан.

4. Чланом 137. и 138. Закона о запосленима у АП и ЈЛС таксативно су наведене лакше и теже повреде дужности из радног односа. Потребно је омогућити послодавцу да у складу са новинама у прописима може да за одређена понашања пропише лакше односно теже повреде дужности из радног односа (нпр. злоупотреба узбуњивања, примање недозвољеног поклона и сл.).“

Предлог под бројем 1. није прихваћен, из разлога што је наведена измена (усаглашавање) извршено у члану 7. Нацрта закона.

Предлози наведени под бројем 2. и 3. су прихваћени јер се ради о техничким исправкама текста.

Предлог под бројем 4. се не прихвата из разлога што се лакше или теже дужности из радног односа могу искључиво прописивати законом. С тим у вези, предлог ће бити разматран у наредним изменама закона, у сарадњи са другим институцијама, пре свега министарством надлежним за послове правосуђа, а у циљу сагледавања потреба да се уреди као тежа, односно лакша повреда дужности из радног односа поступање супротно обавезном понашању прописано поједеним посебним законима.

Управа Градске општине Звездара

„Предлог да се у изменама и допунама Закона конкретизује да ли код решења о трајном премештају жалба одлаже извршење или не, као што је прописано чланом 115. закона код привременог премештаја.

Предлог да се у закон унесе одредба да службеник који је у току рада завршио додатно образовање може да се премести на упражњено радно место разврстано у најниже звање за степен образовања који је стекао. На овај начин би се задржали службеници да обављају послове у ЈЛС са стеченим новим образовањем и не би се расписивао јавни конкурс за заснивање радног односа (нпр. службеник обавља послове

у звању вишег референта а у међувремену је стекао високо образовање у обиму од 240 ЕСПБ бодова).“

Предлог да се прецизира одредба којом се регулише трајни премештај, у смислу да се пропише да жалба на решење о трајном премештају одлаже, односно не одлаже извршење решења се не прихвата, јер се у случају изјављивања жалбе на решење о трајном премештају примењује општа одредба о одложном дејству жалбе прописана чланом 171. став 2. Закона, која предвиђа да жалба не одлаже извршење решења само кад је то овим законом изричито одређено.

Такође се одбија предлог да се службеници који су накнадно стекли ниво образовања без јавног конкурса преместе на радно место у вишем звању за које се захтева тај ниво образовања који су накнадно стекли, из разлога што не испуњавају законске услове за премештај у погледу радног искуства у струци или завршеног приправничког стажа, односно остварених оцена у непосредно нижем звању.

Покрајински заштитник грађана – омбудсман

„Предлог Нацрта закона је за похвалу, јер ће сада и запослени на покрајинском нивоу и локалној самоуправи, као државни службеници бити кадрирани на основу неопходног знања, компетенција и одговарајућих вештина.

Чл. 7. предложеног Нацрта закона, односно чл. 52 став 2. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који се мења и гласи:

„Службеник се разрешава с положаја и ако орган надлежан за његово постављење прихвати јавну препоруку за разрешење градског, односно општинског заштитника права грађана“

Чл. 97. Закона о локалној самоуправи, наводи да у јединици локалне самоуправе може се 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 јединице локалне самоуправе.

Имајући у виду да је ово Нацрт закона за запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, поред Локалног омбудсмана на територији Аутономне покрајине Војводине, постоји и Покрајински заштитник грађана – омбудсман, који је изостављен из овог става, те је наше мишљење да то треба да се промени и да се и Покрајински заштитник грађана – омбудсман нађе у овом ставу.

Предлог чл. 52 став 2.

„Службеник се разрешава с положаја и ако орган надлежан за његово постављење прихвати јавну препоруку за разрешење, коју упућује Покрајински заштитник грађана – омбудсман или Локални омбудсман.“

Предлог се прихвата из разлога наведеним у објашњењу предлагача.