

**ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ АНАЛИЗИ ЕФЕКТА  
НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЗАПОСЛЕНИМА У  
АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА И ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ  
ПРИЛОГ 1:**

<b>Тест утицаја</b>			
<b>Тест нивоа утицаја јавне политике</b>		<b>Тест нивоа приоритета јавне политике</b>	
<b>Висок утицај</b>	Врло сложена, политички осетљива или са значајним финансијским трошковима	<b>Висок приоритет</b>	Мере Владе односно јединице локалне самоуправе високог политичког приоритета, са значајним политичким, фискалним или правним последицама
<b>Средњи утицај</b>	Донекле сложена, политички осетљива или са значајним финансијским трошковима	<b>Средњи приоритет</b>	Мере Владе односно јединице локалне самоуправе са мањим политичким, фискалним или правним последицама
<b>Низак утицај</b>	Врло јасна, њено спровођење проузрокује минималне трошкове	<b>Низак приоритет</b>	Мере министарства или других органа државне управе, односно јединица локалне самоуправе које ће, у случају да не буду реализоване, изазвати минималне штетне последице
<b>Утврђивање потребе за спровођење Анализе ефеката (у даљем тексту: АЕ)</b>			
	<b>Висок приоритет</b>	<b>Средњи приоритет</b>	<b>Низак приоритет</b>
<b>Висок утицај</b>	АЕ потребна	АЕ потребна	АЕ потребна
<b>Средњи утицај</b>	АЕ потребна	АЕ потребна	АЕ потребна
<b>Низак утицај</b>	АЕ препоручена	АЕ препоручена	АЕ није потребна

**Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже**

- 1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Стратегијом реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године („Службени гласник РС“, број 42/21 и 9/22), као и Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2021. до 2025. године предвиђене су мере и активности које треба да допринесу остварењу како Општег циља у вези професионалне јавне управе<sup>1</sup>, тако и Посебног циља 2. Унапређен процес регрутације у јавној управи и Посебног циља 3. Ефикасан систем за управљање каријером примењен у пракси. С тим у вези, у оквиру Посебног циља 2. предвиђена је мера 2.2. Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао и активност 9. Измена нормативног оквира за запослене у органима АП и ЈЛС у циљу интегрисања оквира компетенција. У том смислу показатељ на нивоу мере 2.2. је Степен у коме оквир компетенција одговара потребама и кључним вредностима рада јавне управе. Ради се о квалитативном показатељу који се једном годишње мери на нивоу излазног резултата, на бројчаној скали од 0 до 4. Показатељ прати државне органе и органе АП и ЈЛС<sup>2</sup>. У 2023. и 2024. години се очекује да циљана вредност показатеља буде 3, док се у 2025. години очекује да вредност показатеља буде 4, односно да се Оквир компетенција примењује у свим областима УЉР у државним органима, органима АП и ЈЛС. У периоду од 2021. закључно са 2025. годином праћење оквира компетенција на свим нивоима вршиће се на основу Извештаја Министарства државне управе и локалне самоуправе и Службе за управљање кадровима. Праћење и оцењивање адекватности оквира компетенција у периоду од 2026. до 2030. године, пратиће се према методологији и показатељима који буду развијени у оквиру стандарда квалитета за УЉР.

- 2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Област управљања људским ресурсима на нивоу аутономних покрајина и на локалном нивоу регулисана је Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 21/16, 113/17, 113/17 – др.закон, 95/18 и 114/21), у даљем тексту: Закон, којим су успостављена основна начела каријерног службеничког система за службенике у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту органи АП и ЈЛС).

<sup>1</sup> Општи циљ Стратегије је 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.

<sup>2</sup> Примену у пракси прати Министарство државне управе и локалне самоуправе и додељује бодове 0–4 према следећим критеријумима: 0 – није развијен оквир компетенција, 1 – успостављен оквир компетенција за државне службенике, 2 – успостављен оквир компетенција за државне службенике и службенике у АП и ЈЛС, 3 – успостављен оквир компетенција за државне службенике и службенике у АП и ЈЛС и унапређен оквир компетенција за државне службенике/службенике на положају и 4 – Оквир компетенција се примењује у свим областима УЉР у државним органима, органима АП и ЈЛС.

С тим у вези, у односу на вредновање учинка документа јавне политике, напомињемо да на локалном нивоу власти не постоји централна јединица, односно одговарајући механизам мониторинга везан за праћење примене прописа у области управљања људским ресурсима, као што је то за централни ниво власти Служба Владе за управљање кадровима (СУК). Поред тога, још увек није успостављен Јединствени информациони систем за управљање људским ресурсима који би обезбеђивао потребне податке за израду аналитичких извештаја и увида у стање области УЉР на нивоу локалне власти. Зато је Министарству државне управе и локалне самоуправе, као једном од носилаца реформски активности и кључном органу државне управе за развој политике у области јавно службеничког система, посебна подршка у спровођењу реформских активности пружена кроз пројекат Савета Европе „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи“ фаза I и II, у даљем тексту: Пројекат, којим су били обезбеђени Пакети подршке општинама (МСП) као нови јединствени алат за пружање подршке јединицама локалне самоуправе у развоју области УЉР, помоћу којих смо добили одређене аналитичке извештаје. У првој фази Пројекта наведени пакети примењени су у 20 градова и општина у оквиру чега је развијено 35 модела правних аката за ефикасну примену савремених принципа управљања људским ресурсима у ЈЛС. Пакети подршке у другој фази примењени су у 50 ЈЛС (21 град, 26 општина и 3 градске општине) и обухватили су анализу кључних аката у ЈЛС (акта о организацији управе, акта о организацији и систематизацији радних места и кадровског плана), анализу правног оквира за организовање послова УЉР, анализу поступка оцењивања, као и давање препорука за унапређење функције УЉР, а сви подаци обједињени су у Финалном извештају о имплементацији пакета подршке у 50 јединица локалне самоуправе у Републици Србији. Имајући у виду да су наведеним извештајем обухваћене 50 ЈЛС, наведени број чини проценат од 28,73% од укупног броја ЈЛС у Републици Србији (174), што је релевантан узорак, који даје објективан преглед стања кључних аката. Проенти у Извештају (односно у појединачним Анализама) дати су односу на број ЈЛС које су учествовале у пројекту.

Тако Анализа кључних аката у јединицама локалне самоуправе у делу који се односи на акт о организацији управе указује нам да су већина анализираних ЈЛС своју унутрашњу организацију успоставиле по моделу и на начин како је то уређено у органима државне управе. Као основне организационе јединице су наводиле: одељење (74%); одсек (10%); секретаријат (8%); служба (2%); сектор (2%); секретаријат и одељење (2%); одсек и служба (2%). У односу на акт о организацији и систематизацији радних места – Правилник, у анализираним правилницима, поред радних места у управи, систематизована су и радна места следећих субјеката: службе локалног омбудсмана у 8 (16%) ЈЛС; правобранилаштва у 34 (68%) ЈЛС; буџетске ревизије у 17 (34%) ЈЛС; интерне ревизије у 21 (42%) ЈЛС; стручних служби и посебних организација (главни урбаниста и сл. у 8 (16%) ЈЛС. Анализа је у овом делу показала да је Правилник усвојен од стране градског/општинског већа у свим анализираним ЈЛС.

Што се тиче кадровског плана, све анализиране ЈЛС у тренутку израде Анализе у току 2021 године, усвојиле су Кадровски план у складу са чланом 77. став 3. Закона о запосленима у АП и ЈЛС. Оно што се чини као недостатак је адекватно образложење које треба да садржи оправдавајуће разлоге за одређене промене, односно захтеве. С тим у вези, пошто је правилна припрема кадровског плана једна од кључних активности УЉР, показује се да је то једна од активности чија се примена мора унапредити. Развојем информационог система за УЉР створиће се услови за аналитички приступ управљању људским ресурсима и функцији која се односи на кадровско планирање, при чему је неопходно дугорочно јачати

капацитет запослених који се баве планирањем кадрова, како у ЈЛС, тако и централних органа.

У Анализи институционалних решења за организацију послова управљања људским ресурсима у делу који се односи на организацију послова УЉР наведено је да су послови УЉР организовани. Наиме, у највећем броју случајева (24 ЈЛС) систематизовано је једно или више радно места службеника за УЉР у оквиру неке од основних организационих јединица. У оним ЈЛС (18) где је образована ужа организациона јединица за управљање људским ресурсима у оквиру основне организационе јединице (одељење, одсек, служба или група), углавном су систематизована радна места руководиоца ОЈ и службеника за УЉР. У у већим градовима у РС са сложеном организационим структуром и великим бројем запослених службеника и намештеника, послови управљања људским ресурсима су организовани кроз основне организационе јединице за УЉР. Што се тиче описа послова у највећем броју градова и општина, опис послова службеника за УЉР и задатака се односи искључиво на послове управљања људским ресурсима. Међутим, у одређеном броју градова и општина, заједно са пословима управљања људским ресурсима, и у називу радних места и у опису послова и радних задатака службеника за УЉР, предвиђени су и послови из других области из надлежности јединица локалне самоуправе. Према налазима напред наведене анализе може се рећи да је проценат од 54% локалних самоуправа које су у потпуности усагласиле своје акте о систематизацији са одредбама Закона да се посебно организују послови УЉР код послодавца, као и проценат од 40% локалних самоуправа које су се делимично усагласиле, представља показатељ да су послови управљања људским ресурсима постали саставни део организационе структуре градских и општинских управа. Неусаглашеност је присутна у свега 3 (6%) локалне самоуправе.

Што се тиче Анализе поступка оцењивања, у 43 ЈЛС (86%) спроводен је поступак оцењивања, док у 7 ЈЛС (14%) није. У 43 ЈЛС у којима је спроведен поступак оцењивања, од 7766 службеника, који су радни однос засновали на неодређено време укупно је оцењено 6788 службеника, што чини проценат од 87,40%, док није оцењено 978 службеника (12,60%). Најчешћи разлог за због којег службеници нису оцењени је што су радили краће од 6 месеци у календарској години или због дужег одсуства (породиљско одсуство, дуже боловање). У односу на оцене ниједном службенику није одређена оцена “не задовољава”; 2% од укупног броја оцењених службеника одређена је оцена оцена “задовољава”; 38% од укупног броја оцењених службеника одређена је оцена “добар” и 60% од укупног броја оцењених службеника одређена је оцена “истиче се”.

На основу свега, намеће се генерални закључак да је систем УЉР на локалном нивоу власти успостављен, с тим да се у складу са развојем законског оквира за управљање људским ресурсима у следећој фази као логична тема намеће имплементација система компетенције у функције УЉР. Професионална јавна управа, укључујући и локалну самоуправу, подразумева компетентне људске ресурсе и неопходно је да буде заснована на начелу заслуга, способности, и одговорности службеника. Компетентни људи, било да су изабрани, постављени или запослени службеници и намештеници представљају кључни ресурс и сви остали аспекти реформе јавне управе зависе од њихових капацитета. Због тога је и управљање људским ресурсима једна од основних функција локалне самоуправе и предуслов за адекватно позиционирање локалне самоуправе у систему јавне власти у Републици Србији. Из тога произилази да је имплементација система компетенција директно повезана са свим елементима функције УЉР, укључујући планирање људских ресурса, анализу описа радних места и наравно попуњавања радних места (нарочито у делу провере знања и одабира кадрова), вредновање радне успешности и др.

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Потреба за изменама Закона утврђене су како Стратегијом реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године, тако и Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2021. до 2025. године. Имајући у виду измене нормативног оквира у државно службеничком систему (Закон о државним службеницима) којима је у све функције управљања људским ресурсима уведен систем компетенција (2018. године), у циљу даљег спровођења кључних корака у даљој реформи, ради успостављања усклађеног јавно службеничког система и обезбеђивања уједначеног положаја запослених на државном и локалном нивоу, започето је са увођењем система компетенција у све инструменте за управљање људским ресурсима који се примењују на запослене у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. Законом о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 114/21), који је у примени од 1. јануара 2022. године и одговарајућим подзаконским актима, систем компетенција интегрисан је у Правилнике о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, као обавезан елемент садржине правилника и у складу са тим органи АП и ЈЛС имали су обавезу да до почетка септембра 2022. године своје акте о унутрашњој организацији ускладе са усвојеним законским и подзаконским решењима. Наведеним изменама закона створени су услови да се на локалном нивоу власти обезбеди добра основа за потпуно увођење система компетенција и у остале функције управљања људским ресурсима, тј. у поступак запошљавања и у систем оцењивања. Поред тога, интегрисањем компетенција у управљање људским ресурсима обезбеђује се унапређење запошљавања заснованог на заслугама и професионални развој службеника.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Истраживања која су спроведена у оквиру пројекта који финансијски подржава Влада Швајцарске „Подршка спровођењу Акционог плана Стратегије реформе јавне управе – реформе локалне самоуправе 2016-2019” и анализе стања у свим кључним областима, кроз пројекат Савета Европе „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2“ коришћењем индекса за УЉР (инструмент за процену капацитета за спровођење послова у области УЉР) који је развила Стална конференција градова и општина, недвосмислено указују да постоји препреке и изазови у спровођењу постојећег правног оквира, односно Закона о запосленима у АП и ЈЛС и његове недоследне примене у неким ЈЛС. Анализа је имала за циљ да изврши процену тренутног стања у 70 градова, општина и градских општина у области УЉР четири године од почетка примене Закона о запосленима у АП и ЈЛС. Последње истраживање је рађено у периоду јануар-фебруар и јун-јул 2020. године на 50 ЈЛС које су обухваћене пакетима подршке за УЉР у оквиру програма „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2” и 20 ЈЛС које нису биле укључене у пакете подршке за УЉР.

Анализа стања по индексу за УЉР је показала да просечан резултат градова и општина износи 51% и да око 64% ЈЛС има потпуно задовољавајућу кадровску структуру везано за послове УЉР, али да је неопходно уложити напоре у подизање неопходних компетенција и мотивације запослених на тим местима.

Примена нових, модерних начела, процеса и процедура у складу са новим надлежностима, обавезама и одговорностима захтевају посебан скуп знања, вештина и способности (компетенција), које се често не стичу током формалног образовања. Зато је одабир компетентних људи у транспарентном конкурсном поступку, уз одговарајућу проверу знања, способности и вештина као и праћење учинка запослених и награђивање по заслугама и друге кључне функције управљања људским ресурсима, изузетно важно питање за даљи развој локалне самоуправе.

Поред наведеног, анализа стања коришћењем индекса за УЉР која је спроведена у делу који се тиче провере стручних оспособљености, знања и вештина кандидата како на интерном и јавном конкурс тако и у поступку преузимања показала је да проверу квалитета стручности кандидата, која у складу са важећим прописима подразумева могућност провере из више делова (писмена, усмена провера знања и провера вештина кроз практичне вежбе) спроводи 8% ЈЛС и то само када је реч о јавном конкурс. Највећи проценат локалних самоуправа (62%) процену стручних оспособљености кандидата на обе врсте конкурса обавља само усменим путем.

Имајући у виду наведено предложеним одредбама Нацрта закона уводи се систем компетенција у поступак запошљавања односно попуњавања радних места службеника на извршилачким радним местима и на положајима, којим се врши унапређење система запошљавања у складу са принципом заслуга, кроз јачање конкурсног поступка у коме омогућава објективност и непристраност - спровођење конкурсног поступка под шифром која се додељује приликом предаје пријаве на конкурс ради анонимности пред конкурсном комисијом, увођење обавезних делова изборног поступка, а који треба да омогуће да се у најужем кругу нађу најквалитетнији кандидати, поједностављење одређених формалности које оптерећују конкурсни поступак, увођење јединствене пријаве на конкурс за све органе, службе или организације у АП и ЈЛС, која ће садржати све оно што је битно и релевантно од података које кандидат мора да наведе у пријави, смањење обима потребне конкурсне документације и обавеза да кандидати доставе потребну конкурсну документацију тек кад прођу све фазе конкурсног поступка односно пред усмени разговор.

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

## 5) Која промена се предлаже?

Нацртом закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе систем компетенција интегрише се у поступке попуњавања радних места, као и у поступке интерног и јавног конкурса. Уводи се обавезна провера компетенција у свим фазама попуњавања радних места, како код интерног и јавног конкурса, тако и у оквиру осталих начина попуњавања радних места (код премештаја и преузимања). Радно место не може се попунити уколико није извршена претходна провера компетенција. Предложене измене Закона, представљају спровођење друге фазе имплементације компетенција, и то у поступке попуњавања радних места укључујући и поступак интерног и јавног конкурса, док су остале измене у функцији побољшања текста закона и прецизирања досадашњих законских решења и то: одредбе које се односе на сукоб интереса, прецизирање услова за обављање послова у звањима млађи саветник, млађи сарадник и млађи референт; прецизирање редоследа радњи у попуњавању

радних места, додатно уређење института премештаја, давање посебних овлашћења, тј, надлежности за Аутономну покрајину Војводину.

6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Имајући у виду да је Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021. године до 2025. године предвиђена измена нормативног оквира за запослене у органима АП и ЈЛС у циљу интегрисања оквира компетенција у функције управљања људским ресурсима<sup>3</sup>, предузете су активности у погледу измена и допуна Закона. Наиме, систем радних односа у органима АП и ЈЛС, статус и положај службеника и друга права из радног односа службеника могуће је уредити искључиво законом, како би се обезбедили јединствен и усклађен начин уређења свих питања које се односе на радно правни статус службеника. Наиме, систем компетенција за локални ниво интегрисаће се у пуном обиму у нормативни оквир фазно закључно са 2025. године.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Измене и допуне Закона о запосленима у АП и ЈЛС имаће утицај на службенике и намештенике у органима АП и ЈЛС, којих је према подацима из базе Централног регистра обавезног социјалног осигурања у октобру 2023. године тренутно на неодређено 20.620, на одређено 4.167. Систем компетенција за службенике у органима АП и ЈЛС интегрисаће се у нормативни оквир кроз неколико фаза. У првој фази имплементације система компетенција која је спроведена Законом о изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС („Службени гласник РС“, број 14/21) дефинисане су компетенције, извршена је њихова подела и исте су постале обавезан елемент садржине правилника, па радна места службеника у органима АП и ЈЛС, утврђена актима о систематизацији као услове имају утврђене компетенције, односно потребна знања, вештине, особине, ставове и способности које обликују жељено понашање и воде постизању очекиване радне успешности.

Предложеним изменама Закона, која предстаља другу фазу имплементације компетенција у систем УЉР на покрајинском и локалном нивоу власти, прецизира се начин попуњавања радних места, спровођење интерног и јавног конкурса на основу провере компетенција, прописује праћење кандидата по шифром њихове пријаве током целог конкурсног поступка, уводи обавезност провере компетенција код премештаја и преузимања, што ће утицати на сва лица која конкуришу за пријем у радни однос у органе АП и ЈЛС, као и на службенике који се премештају на одговарајућа радна места, односно преузимају од другог послодавца или државног органа.

Измене и допуне Закона имаће утицај и на Службу за управљање кадровима имајући у виду улогу ове Службе у поступку провере компетенција код спровођења јавног конкурса.

---

<sup>3</sup> Активност 9. Измена нормативног оквира за запослене у органима АП и ЈЛС у циљу интегрисања оквира компетенција, мера 2.2. Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао, Посебан циљ 2. Унапређен процес регрутације у јавној управи.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Жељена промена може да се оствари изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Промену није могуће остварити применом важећих прописа, већ само изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС, имајући у виду да се систем радних односа у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе уређује овим Законом. Предложене измене и допуне Закона су једини начин да се даље унапреди службенички систем на овом нивоу власти и да се отклоне уочени недостаци.

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

Није могуће представити квантитативно очекиване трендове у случају *status quo*, јер би се на тај начин утицало на даљи ток планираног реформског процеса. Наиме, предложене измене и допуне Закона представљају даљи корак у већ започетом процесу реформе јавно службеничког система у области управљања људским ресурсима и у функцији су подршке изградњи модерне, ефикасне и стручне јавне управе, односно подршке великој одговорности службеника у креирању јавних политика реформских процеса и њихове примене у пракси. Увођење система компетенција у област управљања људским ресурсима у службенички систем на нивоу аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, допринеће успостављању усклађеног јавно службеничког система, унапређењу управљавања људским ресурсима и стварању потребних и јачању постојећих капацитета службеника, у циљу модерне, ефикасне и стручне јавне управе и стварању основа за пуно остваривање принципа мериторности, професионалности и интегритета у циљу остварења јавног интереса.

11) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Увођење система компетенција у инструменте управљања људским ресурсима у службенички систем на нивоу аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, могуће је сагледати кроз искуство које постоји на нивоу државно службеничког система.

Политика реформе јавно-службеничког система у Републици Србији се заснива на принципима европског управног простора, који се детаљније разрађују документом под називом „Смернице за развој и контролу система државне управе за стицање чланства у Европској унији” (*Control and Management System Baselines for European Union Membership*) у делу „Смернице развоја службеничког система” (*“Civil Service Baselines”*).<sup>4</sup> Најважнији захтеви које Европска унија поставља у области развоја службеничких система се односе на јачање професионализма чије основне елементе чине планирање, одабир и пријем кадрова на основу заслуга уз могућности развоја каријере. Полазећи од смерница Европске уније о потребама развоја јавно-службеничког система, у Републици Србији су усвојени стратешки документи, између којих и Оквир политике управљања људским ресурсима у државној

<sup>4</sup> Видети: Sigma Baselines, *Control and Management System Baselines for European Union Membership*, OECD, October 1999.



управи Републике Србије. Стратешко опредељење представљено *Оквиром политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије* се првенствено односи на успостављање целовитог приступа управљању људским ресурсима заснованог на компетенцијама - почев од планирања људских ресурса, кроз увођење система компетенција у државно службенички систем, одабира и запошљавања, увођења у посао, управљања учинком, развоја запослених, до изласка из организације. Полазећи од наведеног стратешког опредељења израђен је Оквир компетенција државних службеника у Републици Србији. Приликом израде овог Оквира компетенција Радна група за израду Оквира компетенција потребних за делотворан рад запослених у државној управи је имала у виду документ који је израдио Европски институт за јавну управу под називом „Примена компетенција у различитим државама чланицама, имплементација и импликације“, којим је извршена упоредна анализа запошљавања особља и селекциони системи на нивоу централне јавна управе у Белгији, Немачкој, Грчкој, Француској, Холандији и Великој Британији, као и анализа описа послова и компетенција на нивоу централне јавне администрације у Белгији, Ирске, Холандији, Шведској и Великој Британији. Имајући у виду да је генерални закључак у овом документу да профили послова и компетенције треба повезати са стратешким организационим циљевима, као и да не може да постоји јединствен модел система компетенција за све државе, али да систем компетенција треба интегрисати у запошљавање, одабир, евалуацију и обуку службеника, приликом израде Оквира компетенција државних службеника Радна група је предложила компетенције државних службеника, које су изведене из кључних вредности рада државне/јавне управе у Републици Србији, које су касније уведене у правни систем кроз измене и допуне Закона о државним службеницима.

Изнаменама и допунама Закона о државним службеницима из 2018. године уведене су компетенција за рад државних службеника у све функције управљања људским ресурсима као што су: запошљавање, вредновање радне успешности, обука и развој државних службеника. Први корак за увођење система компетенција у све функције управљања људским ресурсима је био да се у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у делу систематизације који се односи на услове за рад на радном месту, поред врсте и степена стручне спреме, образовања, државног стручног испита или другог посебног стручног испита и радног искуства у струци, уносе и компетенције потребне за рад на радном месту.

Систем компетенција у поступку селекције подразумева проверу компетенција које је потребно да кандидат поседује како би делотворно обављао послове радног места које се попуњава. Такође, и попуњавање положаја постављењем по спроведеном унапређеном конкурсном поступку заснива се на систему компетенција. Подзаконским актом за спровођење Закона о државним службеницима којим се уређује спровођење интерног и јавног конкурса, уређен је поступак провере компетенција у свим државним органима, као и начин провере компетенција и критеријуми и мерила за избор на радна места у органима државне управе, стручним службама управних округа и службама Владе.

Са увођењем интегрисаног приступа у управљању људским ресурсима на бази компетенција успостављен је систем вредновања рада државних службеника и то вредновањем радне успешности. Циљ вредновања радне успешности, подразумева обезбеђивање остварења свих организационих циљева државних органа, достизање радног понашања и пожељних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивација, учење и развој државних службеника, док се резултати вредновања радне успешности државних службеника користе у идентификовању потреба и планирању обука, развоја и стручног усавршавања, отклањању недостатака у раду и доношењу одлука о напредовању и

распоређивању, односно премештају, одређивању плата и других примања и престанку радног односа државног службеника.

Наиме, након уведеног система компетенција у државно службенички систем приступило се изради Оквира компетенција у АП и ЈЛС током 2020, најпре кроз утврђивање могућности примене оквира који постоји за државне службенике на службенике у АП и ЈЛС. Анализа о утврђивању могућности примене компетенција је обухватила искуства која су произашла из примене система компетенција за државне службенике уз истовремену проверу свих фамилија послова које постоје на локалном нивоу власти и потребе усклађивања већ постојећих компетенција са тим фамилијама.

Радна група за израду Оквира компетенција потребних за делотворан рад службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе на основу наведене анализе израдила је Оквир компетенција запослених у АП и ЈЛС. Сагледавајући искуства примене система компетенција на централном нивоу власти, која су показала комплексност у примени компетенција и то уз подршку централне институције – Службе Владе за управљање кадровима, дошло се до закључка да је потребно поступак интегрисања компетенција на локалном нивоу власти спроводити фазно и то најпре интеграциом оквира компетенција у правилнике о организацији и систематизацији радних места, затим у поступке попуњавања радних места и након тога у поступак вредновања радне успешности.

### **ПРИЛОГ 3:**

#### **Кључна питања за утврђивање циљева**

- 1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Имајући у виду Стратегију реформе јавне управе за период 2021.-2030. године, као и Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021.-2025. година, изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у циљу увођења система компетенција у област управљања људским ресурсима доприноси се остваривању Општег циља Стратегије, а то је 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.

- 2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС, спроводи се даља реформа јавне управе у области управљања људским ресурсима и уводи систем компетенција у службенички систем на нивоу аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, чиме се доприноси успостављању усклађеног јавно службеничког система, унапређењу области УЉР, стварању потребних и јачању постојећих капацитета службеника, у циљу модерне, ефикасне и стручне јавне управе. Наиме, систем компетенција за запослене у органима АП и ЈЛС интегрисаће се у нормативни оквир кроз неколико фаза и с тим у вези првом фазом (измена закона 2021. године), дефинисане су компетенције и извршена је њихова подела а систем компетенција је интегрисан у Правилнике о организацији и систематизацији радних

места као обавезан елемент садржине правилника и утврђена је обавеза усклађивања ових аката са одредбама закона. Такође, прецизирано је да се послови управљања људским ресурсима односе и на припрему Правилника и њихово усаглашавање са Оквиром компетенција утврђеним у акту Владе којим се одређују компетенције потребне за рад службеника. Овим се стварају услови да се на локалном нивоу власти обезбеди добра основа за потпуно увођење, односно интеграцију система компетенција и у остале функције управљања људским ресурсима, тј. у поступак запошљавања, односно попуњавања радних места службеника уз истовремено унапређење система запошљавања у складу са принципом заслуга и јачање конкурсног поступка као и у систем оцењивања, односно вредновања радног учинка.

С тим у вези, предложеним изменама уводи се обавезност провере компетенција у све начине попуњавања радних места и то код премештаја, преузимања, као и у поступак спровођења интерног и јавног конкурса. Поред тога, ближе се дефинише изборни поступак и подношење пријаве на обрасцу пријаве, праћење кандидата под шифром пријаве, утврђују поступања конкурсне комисије и унутрашње организационе јединице за управљање људским ресурсима и др.

Измене нормативног оквира за запослене у органима АП и ЈЛС у циљу интегрисања оквира компетенција у периоду 2021-2023. године планиране су у оквиру Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021.-2025. година и Посебног циља 2.: Унапређење процеса регрутације у јавној управи кроз меру 2.2. Унапређења процеса селекције и увођења новозапослених у посао. и активност „Измена нормативног оквира за запослене у органима АП и ЈЛС у циљу интегрисања оквира компетенција“.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Општи и посебни циљеви чијем остваривању треба да допринесу и измене и допуне Закона о запосленима у АП и ЈЛС, утврђени су у Стратегији реформе јавне управе за период 2021. – 2030. године, као у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021.-2025. године. Такође, измене и допуне Закона предвиђене су и Планом рада Владе за 2023. годину у циљу унапређења законског оквира службеничког система заснованог на заслугама увођењем система компетенција у службенички систем и усклађивањем са реформом система плата.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Стратегијом реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године, као и Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2021. до 2025. године предвиђен је општи циљ 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.

У оквиру општег циља предвиђена су два показатеља: показатељ Делотворност власти<sup>5</sup> и Степен задовољства грађана и привреде пруженим услугама јавне управе<sup>6</sup>.

Доношење предложених измена Закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе представља активност предвиђену Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2021. до 2025. године, у мери 2.2. Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао и активност за постизање Посебног циља 2. Унапређен процес регрутације у јавној управи.

Степен успешности спровођења мере 2.2. Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао и активност исказује се кроз величину показатеља „Степен у коме оквир компетенција одговара потребама и кључним вредностима рада јавне управе“. Ради се о квалитативном показатељу који се једном годишње мери на нивоу излазног резултата, на бројчаној скали од 0 до 4. Показатељ прати државне органе и органе АП и ЈЛС. Примену у пракси прати Министарство државне управе и локалне самоуправе.<sup>7</sup> У 2023. и 2024. години очекује се да вредност показатеља буде 3, док се у 2025. години очекује да вредност показатеља буде 4, односно да се Оквир компетенција примењује у свим областима УЈР у

---

<sup>5</sup> Показатељ Делотворност власти се заснива на перцепцији различитих извора у погледу квалитета јавних услуга и јавне управе, као и степена независности од политичких притисака, квалитет планирања и спровођења политика и веродостојности владе у посвећености тим политикама. Подаци се прикупљају на међународном нивоу и објављују на сајту Светске банке, а МДУЛС – јединица надлежна за спровођење РЈУ, преузима податке.

<sup>6</sup> Показатељ се конструише на основу истраживања „Балкански барометар“ о ставовима јавног мњења према пруженим услугама јавне управе (на узорку од преко 6.000 грађана и 1.200 привредних субјеката) које спроводи Регионални савет за сарадњу у шест привреда Западног Балкана. Задовољство се мери на основу одговора на шест преузетих питања о задовољству услугама јавне управе (четири се постављају грађанима, два привреди) и трансформисањем одабраних одговора („Добро“, „Врло добро“ и „Одлично“ које дају грађани на постављена питања и „Задовољан“ и „Веома задовољан“ које дају привредни субјекти) који су изворно исказани у процентима оних који су их дали у односу на укупан број анкетираних у скалу која има распон 0–1,5. Свако питање носи једнаку вредност у калкулацији крајњег показатеља, али се фокус помера на грађане тиме што се у обрачун укључује два пута више питања која се на њих односе него на привреду. Тако у збиру за свих шест показатеља коначна вредност се налази у распону 0–9. Питања су:

1. Можете ли ми рећи колико сте задовољни у вашем месту становања – јавним услугама за предузећа? Скалирање 1,5 поен = 65–100% пожељних одговора; 1 поен = 50–64,99%; 0,5 поена = 35–49,99% 0 поена = 0–34,99%.

2. Можете ли ми рећи како сте задовољни у вашем месту становања – дигиталним услугама које тренутно пружа јавна управа за предузећа? Скалирање 1,5 поен = 65–100%; 1 поен = 50–64,99%; 0,5 поена = 35–49,99% 0 поена = 0–34,99%;

3. Колико сте уопште задовољни јавним услугама? Скалирање: 1,5 поен = 60–100%, 1 поен = 45–59,99%, 0,5 поена = 30–44,99%, 0 поена = испод 29,99%;

4. Колико сте задовољни административним услугама централне владе? Скалирање: 1,5 поен = 65–100%, 1 поен = 50–64,99%, 0,5 поена = 35–49,99%, 0 поена = испод 35%;

5. Како бисте оценили – цену јавних услуга (нпр. издавање личних докумената, трошкови судства итд.)? Скалирање: 1,5 поена = 70–100%; 1 поен = 55–69,99% 0,5 поена = 40–54,99% 0 поена = испод 40%;

6. Како бисте оценили – време потребно за добијање јавних услуга (полиција, здравствени систем, судство, општина итд.)? Скалирање: 1,5 поена = 70–100%; 1 поен = 55–69,99%, 0,5 поена = 40–54,99% 0 поена = испод 40%.

<sup>7</sup> Министарство државне управе и локалне самоуправе и додељује бодове 0–4 према следећим критеријумима: 0 – није развијен оквир компетенција, 1 – успостављен оквир компетенција за државне службенике, 2 – успостављен оквир компетенција за државнике службенике и службенике у АП и ЈЛС, 3 – успостављен оквир компетенција за државне службенике и службенике у АП и ЈЛС и унапређен оквир компетенција за државне службенике/службенике на положају и 4 –Оквир компетенција се примењује у свим областима УЈР у државним органима, органима АП и ЈЛС.

државним органима, органима АП и ЈЛС. У периоду од 2021. закључно са 2025. годином праћење оквира компетенција на свим нивоима вршиће се на основу Извештаја Министарства државне управе и локалне самоуправе и Службе за управљање кадровима. Праћење и оцењивање адекватности оквира компетенција у периоду од 2026. до 2030. године, пратиће се према методологији и показатељима који буду развијени у оквиру стандарда квалитета за УЈР.

#### **ПРИЛОГ 4:**

##### **Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

- 1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

Status quo опције није разматрана у овом случају имајући у виду да је у питању стратешка активност предвиђена Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021.-2025. године, у Посебном циљу 2. Унапређен процес регрутације у јавној управи, Мера 2.2. Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао, активност под тачком 9. Измена нормативног оквира за запослене у органима АП и ЈЛС у циљу интегрисања оквира компетенција. Наиме, систем радних односа у органима АП и ЈЛС могуће је уредити искључиво законом и предложене измене закона су једини начин да се даље унапреди службенички систем на овом нивоу власти и да се отклоне уочени недостаци.

- 2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Нису разматране друге опције за постизање жељене промене, имајући у виду предвиђен Посебан циљ 2, меру 2.2. и активности бр. 9 у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021.-2025. године, као и чињеницу да је уређивање система радних односа у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе и увођење система компетенција могуће искључиво постићи законом.

- 3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?
- 4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?
- 5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Промену која захтева потпуно интегрисање система компетенција у област УЈР у службеничком систему на нивоу АП и ЈЛС, није могуће постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера. Међутим, информативно-едукативне мере треба да допринесу бољој имплементацији Закона и подзаконских аката у пракси. У том циљу предвиђена је у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021.-2025. године, Мера 2.2. Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао, активност под тачком 10. Развој и спровођење обука за запослене у кадровским јединицама и руководиоце у органима АП и ЈЛС за примену оквира компетенција, које ће бити организоване од стране Националне академије за јавну управу у периоду 3. квартал 2021. – 4. квартал 2025. године.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Имајући у виду да се ради о изменама и допунама нормативног оквира, односно Закона о запосленима у АП и ЈЛС, у циљу увођења система компетенција и даљег унапређења управљања људским ресурсима на локалном нивоу, ради постизања наведеног неопходна је интервенција јавног сектора.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

У циљу утврђивања могућности увођења оквира компетенција потребних за рад запослених у органима АП и ЈЛС у оквиру пројекта “Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2“, који у Републици Србији спроводи Савет Европе заједно са пројектним партнерима, Министарством државне управе и локалне самоуправе и Сталном конференцијом градова и општина, спроведена је анализа применљивости система компетенција на државном нивоу на органе АП и ЈЛС. Ова анализа је показала да се оквир компетенција може применити на локалном нивоу власти уз одређена прилагођавања потребама тих органа и њиховим надлежностима (изворни и поверени послови). Наведена анализа била је полазна основа за почетак увођења система компетенција у службенички систем. Имајући у виду специфичности локалног нивоа власти са увођењем система компетенција кренуло се фазно, прво у акте о систематизацији а сада предложеним изменама систем ће се интегрисати и у поступке попуњавања радних места, подразумевајући под тим и поступак спровођења интерног и јавног конкурса.

Почев од 2017. године, када је почела пуна примена Закона о запосленима у АП и ЈЛС радило се на успостављању одрживог и стабилног службеничког система који почива на савременим принципима УЉР, при чему су упоредо јачани административни капацитети у циљу професионализације управе.

Анализа стања, кроз пројекат Савета Европе „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2“ коришћењем индекса за УЉР који је развила Стална конференција градова и општина, указују да око 64% ЈЛС има потпуно задовољавајућу кадровску структуру везано за послове УЉР, а организациони и кадровски капацитети у формалном смислу су на прихватљивом нивоу, као и да је неопходно уложити напоре у подизање неопходних компетенција и мотивације запослених на тим местима. Због комплексности реформских решења којима ће се систем компетенција у потпуности интегрисати у функције УЉР на локалном нивоу власти, као и чињенице да на локалном нивоу власти не постоји централна јединица за људске ресурсе као што је Служба Владе за управљање кадровима (у даљем тексту: СУК), урађена је Анализа могуће улоге и подршке СУК-а имплементацији оквира компетенција којом су утврђене претпоставке за укључивање ове службе у пружању шире подршке свеобухватном процесу интегрисања система компетенција. Према одредбама важећег Закона о запосленима у АП и ЈЛС омогућена је ближа сарадња јединица локалне самоуправе са СУК-ом како у погледу стручне тако и у погледу саветодавне помоћи у примени овог закона и других прописа. Једна од основних претпоставки за пружање адекватне подршке и помоћи у првој фази имплементације оквира компетенција односила се на јачање капацитета СУК-а, односно Одсека за анализу радних места и планирање кадрова, кроз повећање броја запослених. Такође, поводом предложених измена Закона, а имајући у виду обавезе Министарства

државне управе и локалне самоуправе које произилазе из прописа којима се уређује плански систем и стратешких докумената у складу са којима је Министарство дужно прати и анализира стање и пружа подршку јединицама локалне самоуправе у примени Закона о запосленима у АП и ЈЛС, као и препорука датих у Анализи за успостављање новог механизма комуникације и координације ЈЛС у области примене радно правних прописа из 2022. године, потребно је ојачати капацитете Министарства, кроз повећање броја запослених за два извршиоца у организационој јединици надлежној за спровођење предложених одредби закона Сектор за управљање људским ресурсима, Одсек за систем радних односа.

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Ради увођења система компетенција у област управљања људским ресурсима у службенички систем на нивоу АП и ЈЛС, потребно је изменити Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Наиме, ова област је уређена Законом и измене и допуне истог, су једина опција којом се постиже жељена промена.

**Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

- 1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Ова опција неће имати ефекта на јавне приходе.

- 2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Финансијске ресурсе за спровођење изабране опције није потребно обезбедити у буџету.

- 3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Спровођење Нацрта закона неће утицати на међународне финансијске обавезе, нити ће имати ефекте на расходе других институција.

- 4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Нема процењених трошкова примене одредби Нацрта закона.

- 5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?
- 6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

**Кључна питања за анализу економских ефеката**

- 1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?
- 2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?
- 3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?
- 4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?
- 5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?
- 6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодавца?

Доношење предложених измена и допуна Закона о запосленима у АП и ЈЛС и примена предложених решења у значајној мери ће допринети даљем побољшању рада јавне управе



на локалном нивоу власти и подизању нивоа квалитета креирања докумената јавних политика на локалном нивоу, кроз примену европских принципа јавне управе. Тиме ће се значајно подићи ниво професионалности у поступању јавне управе на локалном нивоу, као и ниво квалитета услуга пружених грађанима и привредним субјектима, чиме ће се посредно допринети економској стабилности и расту нивоа животног стандарда.

Усвајањем наведених измена и допуна започиње се са успостављањем функционалног система управе на покрајинском и локалном нивоу, у којем компетентни службеници професионално и одговорно обављају свој посао и представљају главне партнере и подршку грађанима у остваривању њихових права и обавеза. Очекује се да ће примена компетенција, након њиховог увођења у све функције управљања људским ресурсима, побољшати тачност процене подобности кандидата за обављање послова и доношење одлуке о њиховом напредовању и развоју. Утврђивање обавезности провере компетенција приликом попуњавања радних места представља даљу реформу јавне управе у области УЉР и синхронизацију локалног система у односу на начела државно-службеничког система као и даље јачање функције управљања људским ресурсима на локалном нивоу власти.

Тиме се обезбеђује уједначавање положаја запослених на државном и локалном нивоу и стварају се услови за успостављање кохерентног система управљања људским ресурсима у Републици Србији.

## **ПРИЛОГ 7:**

### **Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

- 1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Измене и допуне Закона о запосленима у АП и ЈЛС, представљају даљи корак у већ започетом процесу реформе јавно службеничког система у области управљања људским ресурсима и у функцији су подршке изградњи модерне, ефикасне и стручне јавне управе. Предложеним изменама нормативног оквира допирноси се остваривању Општег циља Стратегије реформе јавне управе за период 2021.-2030. године, у погледу побољшања професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда.

- 2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?
- 3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?
- 4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр, промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Нацртом закона предложене су одредбе којима се дефинише начин попуњавања радних места у органима АП и ЈЛС, прецизира део који се односи на спровођења изборног поступка, дефинише начин подношења пријаве путем јединственог обрасца пријаве и обезбеђује анонимност кандидата, имајући у виду да се конкурсни поступак води под шифром пријаве коју кандидати добијају. У том смислу предложене измене и допуне Закона утицаће на квалитет конкурсног поступка за пријем у радни однос на радним местима у органима АП и ЈЛС, односно квалитет провере компетенција.

Поред тога, применом предложених решења омогућиће се даље унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао у јавној управи на локалном нивоу, што је услов за подизање нивоа услуга које запослени у јединицама локалне самоуправе пружају грађанима и привреди на локалном нивоу, као и успешно формулисање и спровођење мера подршке локалном и регионалном привредном и друштвеном развоју.

- 5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр, на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?
- 6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?
- 7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?
- 8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

**Кључна питања за анализу ефеката на животну средину**

- 1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?
- 2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?
- 3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?
- 4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?
- 5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Доношење предложених измена и допуна Закона о запосленима у АП и ЈЛС неће имати ефеката на животну средину.

**Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

- 1) Да ли се изабраном опцијом уведе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Предложеним одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС, систем компетенција се интегрише у поступке попуњавања радних места, као и у поступке спровођења интерног и јавног конкурса, даје се основ да се подзаконски актом уреде сви елементи конкурсног поступка, садржина огласа, изглед, садржина и начин подношења обрасца пријаве, начин праћења кандидата под шифром његове пријаве и фазе изборног поступка, као и састав конкурсне комисије, начин провере компетенција, односно начин провере знања, способности и вештина за радна места намештеника и критеријуме и мерила за избор на радна места у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

- 2) Да ли постојећа јавна управа има капацит за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Анализа стања која је спроведена у оквиру реализације Пројекта показала је да јединице локалне самоуправе имају потпуно задовољавајућу кадровску структуру везано за послове УЉР у ком смислу су организациони и кадровски капацитети на прихватљивом нивоу, као и да је неопходно уложити напоре у подизање неопходних компетенција и мотивације запослених на тим местима, имајући у виду да примена нових, модерних начела, процеса и процедура у складу са новим надлежностима, обавезама и одговорностима захтевају посебан скуп знања, вештина и способности (компетенција). С тим у вези, у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021.-2025. године, Мера 2.2. Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао, активност под тачком 10. Развој и спровођење обука за запослене у кадровским јединицама и руководиоце у органима АП и ЈЛС за примену оквира компетенција, које ће бити организоване од стране Националне академије за јавну управу у периоду 3. квартал 2021. – 4. квартал 2025.

У циљу ефикасне имплементације прописа, Општи програм обуке за запослене у ЈЛС за 2023. годину садржи тематску област која се односи на управљање људским ресурсима и чине је програми обука намењени запосленима у јединицама за људске ресурсе. Почев од наведеног програма за 2022. годину започиње се са јачањем капацитета наведене категорије запослених за правилно одређивање компетенција за обављање послова радних места, а потом и за увођење система компетенција у све остале сегменте управљања људским ресурсима у складу са одредбама прописа. Како би и све категорије руководилаца у локалној самоуправи биле упознате са концептом управљања људским ресурсима базираном на компетенцијама, реализујући релевантне програме обука садржане у Програму обуке руководилаца у јединицама локалне самоуправе за 2023. годину, НАЈУ ће унапређивати компетенције доносилаца одлука од којих зависи успешна имплементација прописа. Пројекција броја обука и полазника уследиће након усвајања оба годишња програма НАЈУ.

По досадашњим искуствима, када су сличне реформе спровођене на нивоу државне управе која има приближно исти број запослених, било је потребно спровести 34 обуке са око 1200 полазника да би се запослени оспособили за увођење система компетенција. Ово

су биле обуке на теме анализе описа послова, вредновања радне успешности, процедура у области запошљавања и одабира кадрова заснованог на компетенцијама.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

У оквиру извршене анализе могуће улоге и подршке СУК-а за имплементацију оквира компетенција утврђене су претпоставке за укључивање ове службе у пружању шире подршке свеобухватном процесу интегрисања система компетенција. Једна од основних претпоставки за пружање адекватне подршке и помоћи у првој фази имплементације односила се на јачање капацитета СУК-а, односно Одсека за анализу радних места и планирање кадрова, кроз повећање броја запослених и то за најмање три извршиоца. У овој другој фази, када се систем компетенција имплементира у поступке попуњавања радних места, неизоставна је подршка СУК-а у провери понашајних компетенција. Наиме, обезбеђено је да се провера општих функционалних компетенција врши преко електронске платформе, а такође дата је могућност да, уколико ЈЛС немају капацитета за проверу понашајних компетенција, исте врши СУК, како за положаје тако и за извршилачка радна места. Такође, поводом предложених измена Закона, а имајући у виду обавезе Министарства државне управе и локалне самоуправе које произилазе из прописа којима се уређује плански систем и стратешких докумената у складу са којима је Министарство дужно прати и анализира стање и пружа подршку јединицама локалне самоуправе у примени Закона о запосленима у АП и ЈЛС, као и препорука датих у Анализи за успостављање новог механизма комуникације и координације ЈЛС у области примене радно правних прописа из 2022. године, потребно је ојачати капацитете Министарства, кроз повећање броја запослених за два извршиоца у организационој јединици надлежној за спровођење предложених одредби закона Сектор за управљање људским ресурсима, Одсек за систем радних односа. Имајући у виду да је предложено да се Закон о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе примењује од 1. јануара 2024. године, повећање броја запослених планирано је за 2024. годину.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Измене и допуне Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у сагласности је са Стратегију реформе јавне управе за период 2021.-2030. године, као и Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021.-2025. година и Планом рада Владе за 2021. годину.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Увођењем система компетенција јачају се капацитети запослених у АП и ЈЛС и обезбеђује пуно остваривање принципа мериторности, професионалности и интегритета у циљу остварења јавног интереса и који доприноси одговорности и транспарентности рада јавне управе. Наиме, систем компетенција за запослене у органима АП и ЈЛС интегрисаће

се у нормативни оквир кроз неколико фаза које ће се спроводити до 2025. године. У првој фази, дефинисане су компетенције и извршена је њихова подела, а систем компетенција је интегрисан у Правилнике о организацији и систематизацији радних места као обавезан елемент садржине правилника и утврђена је обавеза усклађивања ових аката са одредбама закона. Тиме су створени услови да се у наредним фазама измена нормативног оквира на локалном нивоу власти обезбеди добра основа за потпуно увођење, односно интеграцију система компетенција и у остале функције управљања људским ресурсима, тј. у поступак запошљавања, односно попуњавања радних места службеника уз истовремено унапређење система запошљавања у складу са принципом заслуга и јачање конкурсног поступка као и у систем оцењивања, односно вредновања радног учинка.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Нацртом закона, предлаже се обавезност провере компетенција у свим начинима попуњавања радних места. Такође утврђује се обавезност и начин провере компетенција у поступак интерног и јавног конкурса.

Јачају се капацитети запослених, службеника на положају, као и чланова конкурсне комисије на начин да се утврђује обавезност похађања обука за лица која су први пут постављена на положај, а чланови конкурсне комисије да похађају обуке којим се јачају начини провере компетенција кандидата.

## **ПРИЛОГ 10:**

### **Кључна питања за анализу ризика**

- 1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?
- 2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?
- 3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Кроз рад Посебне радне групе за израду текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, коју су поред представника Министарства чинили и представници органа АП Војводине, Службе Владе за управљање кадровима и представници јединица локалних самоуправа, а која је у складу утврдила текст Нацрта закона, обезбеђена је подршка заинтересованих страна. У поступку примене закона, кроз израду законских и подзаконских решења обезбеђена је подршка Службе Владе за управљање кадровима у виду пружања стручне и саветодавне помоћи у примени система компетенција. Такође, за ефикасну примену система компетенција неопходно је и јачање капацитета запослених, које ће се остварити кроз обуке службеника, а обуке ће се спровести из донаторских средстава и нису потребна додатна буџетска средства. С тим у вези, предложено је да се у оквиру Секторског континуираног програма стручног усавршавања у ЈЛС за 2023. годину уврсти посебна тематска целина „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи засновано на компетенцијама“,

који ће спроводити, односно реализовати Национална академија за јавну управу уз подршку Сталне конференције градова и општина.

Финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно је обезбедити у буџету. Наиме, према садашњем броју државних службеника потребно је повећање броја запослених за два извршиоца и то: у звању самостални саветник и у звању саветник, који би били распоређени у организационој јединици надлежној за спровођење предложених одредби закона (Сектор за управљање људским ресурсима – Одсек за систем радних односа - Министарство државне управе и локалне самоуправе). Додатна средства за плате за напред наведених двоје извршилаца у текућој 2023. години нису потребна. Међутим, у погледу примене одредби Нацрта закона, потребно је обезбедити додатна финансијска средства за наредне две буџетске године, за 2024. годину у укупном износу од 2.880.000,00 динара и то: на економској класификацији 411- плате, додаци и накнаде запослених (зараде) у износу од 2.500.000, динара и економској класификацији 412 – социјални доприноси на терет послодавца у износу 380.000,00 динара динара и за 2025. годину у укупном износу од 2.880.000,00 динара и то: на економској класификацији 411- плате, додаци и накнаде запослених (зараде) у износу од 2.500.000, динара и економској класификацији 412 – социјални доприноси на терет послодавца у износу 380.000,00 динара на Програмску активност 0003 – Уређење јавно службеничког система заснованог на заслугама – Сектор за управљање људским ресурсима – Одсек за систем радних односа.

Планом рада Владе РС предвиђено је усвајање Предлога закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. За спровођење Закона о изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС није потребно спровођење поступка јавне набавке, нити постоји одређени ризик за спровођење истог.

## **ПРИЛОГ 11:**

### **Области планирања и спровођења јавних политика**

- 1) Правосуђе и правни систем;
- 2) Јавна безбедност;
- 3) Одбрана;
- 4) Јавна управа;
- 5) Урбанизам, просторно планирање и грађевинарство;
- 6) Конкурентност;
- 7) Минералне сировина и рударство и енергетика;
- 8) Заштита животне средине;
- 9) Саобраћај и комуникације;
- 10) Запосленост и социјална заштита;
- 11) Здравство;
- 12) Спорт;
- 13) Омладина;
- 14) Образовање;
- 15) Пољопривреда и рурални развој;
- 16) Јавно информисање;
- 17) Култура;
- 18) Људска права и грађанско друштво (укључујући вере и дијаспору).

а) Надлежни орган за целу област у обавези је да у консултацијама са другим органима одреди „кровни” документ јавне политике – стратегију за област планирања и документе јавне политике ужег обухвата (програм), којима се разрађује посебан циљ стратегије;

б) Уколико стратегија за одређену област планирања не покрива неку тему или се појави нова тема или проблем, прво се израђује концепт политике као одговарајући документ јавне политике.

в) Идентификоване области планирања и спровођења јавних политика на националном нивоу су у директној вези са девет сектора<sup>8</sup> које је Влада одабрала за усвајање секторског приступа у процесу европских интеграција и које користи као полазну основу у планирању и спровођењу средстава Европске Уније и координацији међународне развојне помоћи.

---

<sup>8</sup> правда, унутрашњи послови, реформа јавне управе, развој људских ресурса и друштвени развој, конкурентност, животна средина и климатске промене, енергетика, саобраћај, пољопривреда и рурални развој



**Кључна питања за вредновање учинака докумената јавних политика****РЕЛЕВАНТНОСТ/ЗНАЧАЈ**

- 1) Да ли су циљеви политике у непосредној корелацији са надређеним документима јавних политика и приоритетима Владе?
- 2) Зашто је била потребна интервенција Владе (креирање и спровођење јавне политике)?
- 3) Да ли су потребе циљних група јавне политике у потпуности задовољене?
- 4) Да ли су постигнути ефекти у директној корелацији са циљевима политике?

**ЕФИКАСНОСТ**

- 1) Који показатељи и циљне вредности су дефинисане за резултате и да ли су остварене?
- 2) Колики су трошкови резултата – по резултату и укупно? Колико одступају од трошкова који су планирани?
- 3) Да ли су ангажовани ресурси били довољни за остварење резултата?
- 4) Да ли су резултати постигнути у складу са утврђеним роковима? Уколико нису, који су разлози за то?

**ЕФЕКТИВНОСТ**

- 1) Да ли су планирани ефекти и исходи постигнути и развојни услови промењени?
- 2) Уколико нису, да ли је могуће квантификовати разлику и пронаћи узроке?
- 3) Да ли су изабране активности/мере релевантне и најадекватније за постизање резултата?
- 4) Да ли су корисници јавне политике задовољни постигнутим исходима?

**ОДРЖИВОСТ**

- 1) Да ли су финансијски и економски механизми успостављени у циљу дуготрајних и одрживих користи од конкретне јавне политике?
- 2) Да ли се у оквиру важећег регулаторног оквира може омогућити трајније креирање користи од конкретне јавне политике?
- 3) Да ли постоје одговарајући институционални капацитети за трајно одржавање позитивних ефеката конкретне јавне политике?