

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

(Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима)

1. Одређивање проблема који закон треба да реши

Измене и допуне Закона о државним службеницима представљају део реформског процеса службеничког система, заснованог на Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 – исправка), а разлози за доношење наведеног закона и уједно идентификовање проблема који закон треба да реши непосредно произилазе из циљева који су утврђени наведеном Стратегијом, Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године („Службени гласник РС“, број 54/2018), као и Акционим планом за Преговарачко поглавље 23. „Правосуђе и основна права” и усмерени су најпре на јачање и унапређење професионализације државних службеника и на успостављање службеничког система заснованог на начелима транспарентности, конкурентности и деполитизације. Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020 у оквиру Посебног циља 2 (одељак III.Б Стратегије реформе јавне управе): Успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима, дефинисана је Мера 2.1. Успостављање усклађеног система радних односа и плата у јавној управи на темељу начела транспарентности и правичности и Активност под 3. Припрема и утврђивање предлога измена Закона о државним службеницима у циљу унапређења процеса запошљавања и деполитизације, вредновања резултата рада, интегритета и јачања одговорности и развоја осталих радно правних института, система интегрисаног управљања људским ресурсима базираног на компетенцијама.

Предложене измене закона односе се на:

- увођење система компетенција у све функције управљања људским ресурсима;
- попуњавање радних места државних службеника на извршилачким радним местима и на положајима (регрутација и селекција);
- радни однос на одређено време;
- регулисање статуса државних службеника на положају и трајање статуса вршиоца дужности;
- вредновање радне успешности;
- спречавање сукоба интереса и управљање сукобом интереса;
- задржавање кадрова;
- унапређивање Интерног тржишта рада;
- унапређивање Централне кадровске евиденције;
- управљачку одговорност;
- дисциплински поступак.

Документом „Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије“, који је усвојио Савет за реформу јавне управе, указано је да би се остварио пун потенцијал принципа мериторности, неопходно је увођење модерног приступа управљања људским ресурсима који се заснива на компетенцијама. Систем заснован на компетенцијама има за циљ развијање пуног потенцијала сваког државног службеника, који континуираним развојем својих способности дају пун допринос остварењу циљева органа управе. У циљу успостављања интегрисаног система управљања људским ресурсима у државној управи а у складу са предложеним активностима из Акционог плана за спровођење Стратегије за реформу јавне управе за период 2018-2020. године (“Сл. гласник РС”, бр. 54/2018), неопходно је увођење система компетенција у управљање људским ресурсима, у све институте, односно у све области управљања људским ресурсима (вредновање радне успешности, планирање кадрова, запошљавање, распоређивање, премештај државних службеника и др.).

Наиме, на потребу за изменама и допунама Закона указују и извештаји Европске комисије из претходних година. С тим у вези, јасним препорукама Европске комисије из Извештаја за 2018. годину, указано је да је потребно извршити измене и допуне Закона о државним службеницима у

циљу професионализације државне управе, запошљавања државних службеника заснованог на заслугама, поједностављење конкурсне процедуре ради побољшања ефикасности конкурсног поступка, увођење фаза и критеријума у конкурсном поступку, увођења стручних обука за лица која ће бити чланови конкурсне комисије, деполитизацију у конкурсном поступку, како за државне службенике, тако и за државне службенике на положају, увођења конкурсног поступка за лица запослена на одређено време, примене одредби Закона о државним службеницима које се односе на запошљавање и на запослене у другим државним органима који су одређене институте регулисали посебним законом. Такође, указано је на неопходност регулисања статуса вршиоца дужности државних службеника на положају, препоручено је стручно усавршавање државних службеника, увођење редовних обука за државне службенике, вредновање радне успешности по основу стечених компетенција, премештај и напредовање на основу објективних и транспарентних критеријума и заслуга, као и неопходност детаљнијег регулисања питања сукоба интереса државних службеника.

У Извештају Европске комисије за 2018. годину као и у документу „Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије“ указано је да је неопходно увести процедуре селекције и за кандидате који се запошљавају на одређено време, из разлога остваривања мериторности и објективности приликом пријема у радни однос.

Поводом актуелног проблема везаног за попуњавање радних места који су положаји, односно великог броја вршилаца дужности на овим радним местима, указују извештаји Службе за управљање кадровима и сталне примедбе и препоруке Европске комисије које се односе на потребу деполитизације приликом попуњавања положаја. Такође, Сигма је израдила документ под називом „Анализа професионализације државних службеника на положају и наредни кораци у државама Западног Балкана“ који даје препоруке за унапређење стања државних службеника на положају, неопходност унапређења професионализације кроз јасно дефинисане улоге и линије одговорности, свеобухватан и систематичан начин тестирања нивоа компетенција кроз независну и професионалну конкурсну комисију, запошљавање у складу са принципом заслуга како би се омогућила политичка непристрасност и делегирање управљачке одговорности на нижи ниво управљања. У извештајима о напретку Европске комисије наводи се да „скоро 60% државних службеника се и даље именује на основу изузетака или прелазних договора“. Изменама и допунама Закона о државним службеницима, из 2014. године, покушано да се наведени проблем реши увођењем института вршиоца дужности, како би се обезбедили услови за рад и функционисање државних органа у пуном капацитету. Ово законско решење подразумева да се вршилац дужности на радном месту које је утврђено као положај поставља без интерног или јавног конкурса на шест месеци уз могућност да се статус продужи најдуже још три месеца и обавезу да се у року од 30 дана након постављења вршиоца дужности огласи интерни или јавни конкурс, да се на свим положајима који нису попуњени поставе вршиоци дужности у року од шест месеци од дана ступања закона на снагу, а да постављена лица на радним местима која су положаји наставе са радом до постављења вршиоца дужности на положај, односно до попуњавања положаја спровођењем конкурса. Међутим, спровођењем ових законских одредби, није се у потпуности решио проблем попуњавања положаја у органима државне управе. Према евиденцији СУК-а, закључно са 31.7.2018. године, у органима државне управе постоји 366 положаја, а на положај након спроведеног конкурса постављено је 103 лица. Наведени подаци указују на чињеницу да је у периоду примене Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, број 99/14), није дошло до оптималне попуње радних места који су утврђени као положаји у складу и на начин утврђен законом.

Измене Закона из септембра 2014. године, имале су за циљ да на положајима буду постављена лица која су у спроведеном конкурсном (изборном) поступку са најбољим резултатом испунила мерила прописана за избор, а да се ради попуњености положаја привремено поставе лица у статусу вршиоца дужности (шест месеци уз продужетак од највише три месеца) до постављења државног службеника на положај. Закон није дефинисао шта се дешава уколико у наведеном року положаји не буду попуњени конкурсом.

Примена досадашњег система и начина оцењивања која је имала за последицу висок проценат највиших оцена, условила је измену закона кроз нови начин и систем вредновања радне успешности државних службеника заснованог на компетенцијама. Према Извештају о спроведеном поступку оцењивања државних службеника у органима државне управе и службама Владе за 2017.

годину, указано је на појачану инфлацију високих оцена („истиче се” и „нарочито се истиче”) којима је оцењено око 91% свих државних службеника. Такође, указано је да су потребе за обукама непрепознате и оцењивање се не користи за планирање стручног усавршавања нити професионалног развоја. И Стратегија реформе јавне управе Републици Србији указује да је у постојећем систему дошло до инфлације високих оцена, чиме је нарушена сврха и смисао вредновања учинка. Извештаји о напретку Европске комисије дати у неколико претходних година упозоравају да „не постоји повезаност између система оцењивања, учинка рада и обуке“.

Поред тога, досадашња пракса је показала неоправдано распоређивање државних службеника на радна места са вишим звањима или да долази до распоређивања на друго радно место са истим звањем, без могућности провере испуњености услова за рада на пословима другог радног места. У складу са принципом заслуга, код примене института премештаја и преузимања, као и код распоређивања на радно место разврстано у више звање, приликом доношења новог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, потребно је увести могућност провера компетенција, као и правила која се односе на напредовање.

На основу активности предвиђених Акционим планом за Поглавље 23, у делу који се односи на Борбу против корупције, 2.2. Превенција корупције, као и препорука Агенције за борбу против корупције предложене су мере које имају за циљ да допринесу бољој превенцији корупције и управљању сукобом интереса. Према иницијативи Агенција за борбу против корупције за измене Закона о државним службеницима указано је да постојећи нормативни оквир не садржи или садржи само парцијалне одредбе о спречавању сукоба интереса за запослена и радно ангажована лица у органима јавне власти, па би се допунама закона у овој области допринело усаглашавању законских решења са међународним стандардима у области спречавања сукоба интереса, као и реализацији циљева, мера и активности предвиђених стратешким документима у области борбе против корупције.

Проблем око задржавања кадрова у државној управи и обавеза која ће проистећи из Преговарачког поглавља 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената, односи се на неопходност да се осигура постојање адекватних административних капацитета, као и да се предузму мере за спречавање одлива квалификованог обученог кадра из органа државне управе, развијањем политике управљања људским ресурсима. У протеклом периоду урађено је више анализа везаних за питање задржавања кадрова. На захтев Канцеларије за европске интеграције, у октобру 2016. године, у сарадњи са Немачком организацијом за међународну сарадњу (ГИЗ) и уз додатну финансијску подршку Тима за социјално укључење помоћу средстава Швајцарске Агенције за развој и сарадњу, експерти Центра за европске политике израдили су анализу о одливу кадрова који раде на радним местима европских интеграција и ИПА фондова, са препорукама и различитим могућим опцијама за задржавање кадрова под називом „Квалитетном политиком задржавања кадрова до одрживе интеграције Србије у Европску унију“, која је показала да се последњих година у државној управи бележи значајан одлив најквалитетнијих кадрова задужених за послове европских интеграција, укључујући и управљање фондовима ЕУ и међународне помоћи. Документом „Анализа стања у области управљања људским ресурсима са препорукама за задржавање кадрова“, који је усвојио Савет за реформу јавне управе у фебруару 2018. године, дате су препоруке за задржавање кадрова. Овим документом између осталог је указано да је анализа Службе за управљање кадровима из 2015. године, која је обухватила 51 државни орган, показала да из органа државне управе одлазе првенствено лица која се баве пословима из области информационих технологија, затим правни, нормативни, финансијски, инспекцијски, послови међународне сарадње и европских интеграција, управљање пројектима итд.

Документом „Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије“, указано је да тренутно потенцијал интерног тржишта рада још није довољно развијен. Унапређењем интерног тржишта рада, које води СУК, створила би се добра основа за побољшање процеса напредовања и хоризонталне мобилности државних службеника, па тако службеници који су заинтересовани за трајни или привремени премештај могли би да се пријаве на евиденцију интерног тржишта рада, и чији би се подаци водили под шифром. Поред тога, пуна функција интерног тржишта рада позитивно би утицала и на задржавање кадрова, као и

обезбеђивање кадрова на радним местима у државним органима где недостаје довољан број запослених на одређеним радним местима.

Централна кадровска евиденција је прописана Законом о државним службеницима и води се као информатичка база података о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе. У пракси постоји проблем ажурности и потпуности података због нефункционалности рада ЦКЕ. Проблем је препознат у стратешком документу – у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији, којом је као један од реформских циљева предвиђено унапређивање информационог система односно Централне кадровске евиденције, ради потпуне подршке развоју кадрова у државној управи. У Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године, предвиђена је активност која се односи на спровођење анализе постојећег ИТ система ЦКЕ, припрема препорука и израда техничке спецификације за замену постојећих ИТ система новим софтверским решењем и успостављање и развој софтвера за УЈР који подржава и аутоматизује послове на начин да интегрише и покрије целокупну област функционисања УЈР. Унапређење Централне кадровске евиденције је потребно ради потпуне подршке развоју кадрова у државној управи.

Једна од обавеза која произилази Преговарачког поглавља 32 – Финансијски надзор, је делегирање управљачке одговорности на нижи ниво управљања односно постављање линија одговорности у државном органу и спуштања одговорности са руководиоца органа на државне службенике на положају и руководиоце ужих унутрашњих јединица. Такође поводом наведеног питања и Сигма је креирала документ „Управљачка одговорност у земљама Западног Балкана”, где је јасно указала на потребу постављања линија одговорности у државном органу и спуштања одговорности са руководиоца органа на државне службенике на положају и руководиоце.

Дисциплински поступак је тренутно компликован и по наводима државних органа потребно га је упростити и поједноставити, с обзиром да према постојећем законском решењу процедура за спровођење дисциплинског поступка се води по Закону о општем управном поступку. Комплексност поступка посебно представља проблем за мање органе, па се неретко у пракси дешава да органи одустају од спровођења поступка. Такође, један од проблема је то што су чланови комисија које воде поступке запослени у органима па се као последица у процесима јавља субјективност и недовољна стручност за вођење поступка. На крају се дешава да се веома често због формалних процедура не окончавају поступци. По наводима Жалбене комисије додатни проблем представља став Управног суда да застарелост вођења дисциплинског поступка тече за време трајања управног спора.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Предложеним изменама и допунама Закона постижу се следећи циљеви:

- успостављање интегрисаног система управљања људским ресурсима заснованог на компетенцијама. У предложеним одредбама **уводи се систем компетенција у управљање људским ресурсима**, у све институте односно функције управљања људским ресурсима (селекција, регрутација, премештај, преузимање, вредновање радне успешности и др.). Компетенције представљају скуп знања, вештина, особина, ставова и способности, које државни службеник поседује, а које обликују његово понашање и воде постизању очекиваних резултата на радном месту. Прописују се врсте компетенција потребне за обављање послова радног места, као понашајне и функционане. Увођењем система компетенција у све функције управљања људским ресурсима обезбеђује се пуно остваривање принципа мериторности, професионалности и интегритета у циљу остварења јавног интереса.

- унапређује се систем запошљавања у складу са принципом заслуга, кроз јачање конкурсног поступка у коме омогућава објективност и непристраност. Конкурсни поступак се обавља под шифром која се додељује приликом предаје пријаве на конкурс чиме је омогућена анонимност пред конкурсном комисијом, уводе се обавезни делови изборног поступка који су елиминаторни а који треба да омогуће да се у најужем кругу нађу најквалитетнији кандидати, уводи се обавезност избора кандидата који је са најбољим резултатом испунио мерила за избор и рок од 15 дана од дана достављања листе кадната руководиоцу, да првог најбољег са листе прими у радни однос. Поред наведеног поједностављују се одређене формалности које су до сада

оптерећивале конкурсни поступак увођењем унифициране пријаве на конкурс за све државне органе која ће садржати све оно што је битно и релевантно од података које кандидат мора да наведе у пријави, и најважније смањује се обим потребне конкурсне документације јер кандидати имају обавезу да доставе потребну конкурсну документацију тек кад прођу све фазе конкурсног поступка односно пред усмени разговор.

- увођење конкурсног поступка за пријем у радни однос на одређено време за лица која се ангажују због привременог повећаног обима посла. На овај начин се обезбеђује да и лица која се примају у радни однос на одређено време прођу одговарајуће провере у конкурсном поступку, односно имају потребне стручности и поседују потребне компетенције за рад.

- попуњавање положаја постављењем по спроведеном унапређеном конкурсном поступку заснованом на систему компетенција, прецизније дефинисање рока до када вршилац дужности може да обавља послове на положају, односно када му по сили закона престаје статус вршиоца дужности и дефинисање правне ситуације у којој је оправдано постављење на положај у статусу вршиоца дужности;

- успоставља се нови систем вредновања рада државних службеника и то вредновањем радне успешности. Систем компетенција уводи се у функцију вредновања рада државних службеника, како би се отклонили недостаци које је показао важећи систем оцењивања. Наиме, 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 ће се резултати вредновања радне успешности државних службеника користити 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. Уводи се нова описна скала вредновања радне успешности, која је примеренија за државно службенички систем у односу на петостепену (школску) скалу оцењивања. Скалом су предвиђени следећи описи који треба да произилазе из вредновања радне успешности државног службеника и то: није испунио већину очекивања, потребно побољшање, испунио очекивања и превазио очекивања. Такође, прописана је обавеза прибављања доказа који се односе на рад државних службеника из којих мора да произилази да је радна успешност државних службеника вреднована на начин да није испунио већину очекивања, односно да превазилази очекивања, уз навођење конкретних примера стварног радног понашања. Уводи се обавеза за државне службенике на руководећим радним местима да похађају све опште и посебне програме обуке којима се унапређује способност за успешно остваривање вредновања радне успешности државних службеника. Уређује се праћење рада државног службеника на извршилачком радном месту, план унапређења рада и ванредно вредновање и праћење рада државног службеника на положају и ванредно вредновање. С тим у вези успоставља се однос са стручним усавршавањем, које треба да буде примењено и оствари своју функцију унапређења рада државних службеника. Ако се праћењем рада државног службеника, утврди да недостају радна понашања, знања и вештине да делотворно обавља послове свог радног места, непосредни руководилац је дужан да у сарадњи са лицем одговорним за управљање кадровима у државном органу, достави писано обавештење државном службенику о недостацима у његовом раду и одреди план унапређења рада, који може да подразумева и упућивање државног службеника на стручно усавршавање. У вези награђивања по основу вредновања радне успешности за обављање послова на радном месту у истом звању, одредба упућује на закон којим се уређују плате у државним органима. У вези напредовања на више извршилачко радно место утврђује се под којим условима руководилац може да премести државног службеника на више звање. Према предложеном решењу, руководилац органа може да премести државног службеника на више радно место на основу вредновања радне успешности у одређеном временском периоду. Овим чланом се уређује и када руководилац може да премести државног службеника на радно место руководиоца уже унутрашње јединице. Такође, Служба за управљање кадровима има значајне надлежности јер по основу анализе о индивидуалном потенцијалу државни службеник може да напредује на руководеће радно место. С обзиром на комплексност израде процене индивидуалних потенцијала за равој и други државни органи могу остварити сарадњу са Службом за управљање кадровима, ради пружања стручне и саветодавне помоћи. Имајући у виду да наведени систем оцењивања државних службеника не функционише на начин на који се остварују законом утврђени циљеви и да приказује нереалну слику резултата постигнутих у извршавању послова радног места и постављених циљева, у изменама закона предложена су решења која имају за циљ правичније вредновање радног учинка и с тим у вези реалније могућности за примену института напредовања и награђивања државних

службеника и постизање законом utvrđenog cilja oceњивања - повезаност између система оцењивања, учинка рада и стручног усавршавања.

- унапређују се одредбе о спречавању сукоба интереса и уређује се управљање сукобом интереса. С тим у вези дефинише се да је сукоб интереса ситуација у којој државни службеник или са њим повезано лице има приватни интерес (корист или погодност) везан за обављање послова његовог радног места а који угрожава јавни интерес. Поред тога прописана је дужност државног службеника, да предузме све што је у његовој могућности како би избегао било какву ситуацију сукоба интереса и да уколико се ситуација сукоба интереса није могла избећи, да се примењују одредбе овог закона о управљању сукобом интереса. Мења се и постојеће решење везано за забрану примања поклона. Детаљно се регулише забрана примања поклона државног службеника и са њим повезаних лица у смислу да не смеју тражити нити примати ствар, поклон, услугу или било какву другу корист а који утичу на непристрасно и професионално обављање дужности и које се могу сматрати наградом везаном за вршење те дужности. Изузетак је предвиђен у погледу примања пригодног поклона којим се сматра поклон који се прима у приликама када се протоколарно или традиционално размењују поклони и који свакако не може бити у новцу или хартијама од вредности. Такође, уводи се обавеза државног службеника да обавести државни орган о пријему поклона. Прецизирају се одредбе које се односе на давање писмене сагласности руководиоца за обављање додатног рада државног службеника. Уводе се обавезе државних органа да воде одговарајуће евиденције везане за пријем поклона, чланства у удружењима, о додатном раду државних службеника, као и о датим писаним сагласностима. Посебно се уређује управљање сукобом интереса. С тим у вези државни службеник има право да писмено затражи мишљење руководиоца органа, уколико код истог постоји сумња у погледу тога да ли постоји сукоб интереса или могућност прихватања поклона, услуге или било какве друге користи, а руководиоца органа је дужан да државном службенику достави писмени одговор у року од 5 дана од дана пријема захтева за мишљење. Такође, предложеном изменом уведена је и обавеза државних органа да одреди и обучи државног службеника који је надлежан за предузимање појединих радњи у вези управљања сукобом интереса утврђених законом. У циљу транспарентности везаним за активности за спречавање сукобом интереса уводи се и обавеза државног органа да објављује извештај о управљању сукобом интереса у државном органу који садржи статистичке податке из евиденција о сукобу интереса које државни орган води.

Уређивање наведених питања везаних за сукоб интереса треба да допринесу бољој уређености ове области у државно службеничком систему, усклађености са међународним стандардима у области спречавања сукоба интереса, као и реализацији циљева, мера и активности предвиђених стратешким документима у области борбе против корупције.

- одређују се мере које треба да допринесу задржавању квалитетних и недостајућих кадрова. На основу анализа важећих прописа, анализа постојећег стања у вези политике задржавања кадрова и фактора мотивације запослених, предлога за унапређење стања за задржавање обученог и квалификованог кадра у државној управи, предложене су мере које ће допринети да се важећи прописи боље и ефикасније примене у циљу задржавања кадрова у државној управи (обука руководиоца, стручно усавршавање, напредовање и др.), али и дати могућност државном органу, односно Влади да предложи начине и механизме да се системски и свеобухватно уреди политика задржавања кадрова у државној управи, на основу анализе Службе за управљање кадровима. С тим у вези Служба за управљање кадровима, утврђује методологију на основу које ће се прати стање у вези са одливом кадрова из органа државне управе и утицаја одлива кадрова на рад органа, вршити анализу стања и предлагати мере за задржавање кадрова и превенцију утицаја одлива кадрова на несметан рад органа државне управе. На основу извештаја Службе за управљање кадровима Влада може да утврди прописане мере за задржавање кадрова и то: обавезу стручног усавршавања и унапређења рада и стручних капацитета државних службеника у одређеној области рада, омогућавање додатног образовања државних службеника у одређеној области рада; измену кадровског плана због потребе запошљавања већег броја приправника или државних службеника, привремени премештај запослених из других органа државне управе у складу са законом, на послове на којима постоји одлив кадрова ако би неизвршењем посла могле да наступе штетне последице по орган, право на корективни коефицијент према закону којим се уређују плате у државним органима и друге мере у складу са законом. За државне службенике у судовима, јавном тужилаштву и Државном правобранилаштву мере за задржавање кадрова утврђује Влада, на предлог министра надлежног за правосудје.

- унапређује се Централна кадровска евиденција. У Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године, предвиђена је

активност која се односи на спровођење анализе постојећег ИТ система ЦКЕ, припрема препорука и израда техничке спецификације за замену постојећих ИТ система новим софтверским решењем и успостављање и развој софтвера за УЉР који подржава и аутоматизује послове на начин да интегрише и покрије целокупну област функционисања УЉР. Предложеним изменама и допунама Закона о државним службеницима у погледу значаја Централне кадровске евиденције ради ефикасне примене свих законских института (компетенција, интерног тржишта рада и др.) предвиђено је следеће:

1. Централна кадровска евиденција води се у СУК-у за све државне органе. До сада је било предвиђено да се подаци воде само за органе државне управе и службе Владе.

2. Подаци који се налазе у ЦКЕ користе се за потребе управљања кадровима и друге потребе у области радних односа. Податке превасходно користи СУК (за државну управу), Министарство правде (за судове, тужилаштва, правобранилаштво) и други државни органи.

3. дефинише се обухват податка ЦКЕ и то у вези државног органа, подаци о државним службеницима и намештеницима и подаци о другим лицима који обављају рад у државном органу. ЦКЕ може да садржи и друге податке одређене законом и другим прописом.

4. доношење уредбе Владе којом ће се ближе уредити начин вођења Централне кадровске евиденције и обезбеђивање података потребних за упис у централну кадровску евиденцију.

-унапређује се Интерно тржиште рада у циљу стварања квалитетне и ефикасне базе запослених чија улога би била између осталог и да утиче на политику здржавања кадрова и њихово правилно распоређивање. Интерно тржиште рада чија је функција да буде ефикасна база запослених, треба пре свега да омогући бољу и целисходнију флукуацију запослених на одговарајућа радна места у државној управи и допринесе јачању кадрова у одређеној области. Наведеном одредбом уређује се да евиденцију интерног тржишта рада за државне службенике у свим државним органима води Служба за управљање кадровима, које податке садржи Евиденција интерног тржишта (податке о слободним радним местима, државним службеницима који желе трајни или привремени премештај на друго радно место, податке о нераспореденим државним службеницима и податке о другим кадровским потребама), да се подаци о државним службеницима уписују се у евиденцију интерног тржишта рада из Централне кадровске евиденције, или пријаве података које лично достављају државни службеници, да се подаци о државним службеницима у евиденцији интерног тржишта рада воде се под шифром, да службеници у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који желе трајни премештај у државне органе имају право личне пријаве на евиденцију интерног тржишта рада, да су подаци о кадровским потребама садржани у евиденцији интерног тржишта рада јавно доступни и да начин вођења евиденције интерног тржишта рада и обезбеђивања података потребних за упис у евиденцију ближе уређује Влада уредбом.

-уређују се делегирање управљачке одговорности и то у поступку вредновања радне успешности, односно делегирање управљачке одговорности, на нижи ниво управљања (обавеза везана за спровођење наведеног произилази из ПП 32 – Финансијски надзор). Радну успешност државних службеника на извршилачким радним местима утврђиваће решењем државни службеник на положају, а радну успешност за државне службенике на положају и државне службенике који за свој рад нису одговорни државним службеницима на положају утврђиваће решењем руководиоца органа. Такође у дисциплинском поступку код лакших повреда дужности из радног односа, овлашћење за покретање и вођење дисциплинског поступка и одлучивање о дисциплинској одговорности руководиоца може пренети на руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу.

-једноставније спровођење дисциплинског поступка у случају лакших повреда дужности, кроз увођење могућности да руководиоца органа не спроведе усмену расправу уз поштовање права на одбрану државног службеника који је повреду учинио и прецизирају се случајеви када застарелост не тече и то док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства државног службеника, као и за време трајања управног спора односно судског поступка у вези са спроведеним дисциплинским поступком и изреченом дисциплинском мером, или из других оправданих разлога. Напред наведеним отклањају се проблеми који су постојали у пракси у погледу лакшег спровођења дисциплинског поступка због лакших повреда радне дужности и могућности покретања и вођења дисциплинског поступка независно од тога колико временски трају управи или судски спор у вези са спроведеним дисциплинским поступком и изреченом дисциплинском мером јер се предвиђа да застарелост не тече у тим ситуацијама.

Предложене измене и допуне Закона су у функцији подршке изградњи модерне, ефикасне и стручне државне управе, односно подршке великој одговорности управо државних службеника у креирању јавних политика реформских процеса и њихове примене у пракси.

Имајући у виду свеобухватност предложених измена, истима се генерално постављају основи за стварање деполитизоване државне управе и ствара се предуслов за управљањем људским ресурсима заснованим на заслугама.

Свеобухватан циљ наведених измена усмерен је на даље унапређење свих инструмената за управљање људским ресурсима у државној управи заснованих на систему компетенција који омогућава пуну примену мерит система односно система заслуга и на предузимање мера за привлачење и задржавање квалитетних кадрова кроз унапређење система каријерног и професионалног развоја заснованог на компетенцијама, селекције и регрутације, вредновања радне успешности, напредовања и хоризонталну мобилност, систем плата, стручног усавршавања и оспособљавања.

3. Друге могућности за решавање проблема

Предложеним изменама Закона уређују се питања која су предмет пре свега законске регулативе. С тога су предложене измене закона начин да се реше уочени проблеми у државно службеничком систему, с тим да је за реализацију неопходно доношење подзаконских аката којима ће се детаљније уредити спровођење предложених законских решења.

Имајући у виду циљеве задате у Стратегији реформе јавне управе и осталим стратешким документима који се односе на успостављање јединственог јавнослужбеничког система и с тим у вези законску обавезу уређења радно правног статуса и других права државних службеника, нису постојале друге могућности за уређивање ових области, осим законом.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Систем радних односа у државним органима, статус и положај државних службеника, поступак и начин запошљавања државних службеника, кретање државних службеника и друга права из радног односа државних службеника могуће је уредити искључиво законом, како би се обезбедили јединствен и усклађен начин уређења свих питања које се односе на радно правни статус државних службеника.

5. На кога ће и како утицати предложена решења

Измене и допуне Закона о државним службеницима имаће утицај на радно правни положај државних службеника, намештеника, службеника у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и на лица која ће се пријављивати на оглас за конкурс за рад на радним местима у државним органима.

У вези увођења система компетенција у све функције управљања људским ресурсима оствариће се позитиван утицај на рад државних органа јер се на овај начин обезбеђује пуна примена начела заслуга (мерит систем) и професионализације државне управе и то провером у поступку селекције и вредновања резулата рада државних службеника. Везано за проверу компетенција уводи се обавеза за државне службенике на руководећим радним местима да похађају све опште и посебне програме обука којима се унапређује способност за успешно остваривање вредновања радне успешности државних службеника, као и за државне службенике који раде у јединицама за управљање кадровима и на руководећим радним местима на програме обуке којима се стичу и унапређују способности за провере компетенција кандидата у изборном поступку. Наведено законско решење имаће позитиван утицај на то да у изборном поступку буду правилно процењене компетенције кандидата односно да буде правилно вреднована радна успешност запослених.

Код попуњавања радних места, у делу који се односи на конкурсни поступак, мишљења смо да ће предложена решења имати директан и позитиван утицај на грађане који буду конкурисали на оглас за конкурс ради запошљавања на радним местима у државним органима. Позитиван утицај се огледа у томе што се пре свега смањује обим конкурсне документације коју кандидати треба да доставе чиме се елиминишу евентални трошкови које изискује прибављање документације као и време потребно за њихово прибављање. Наиме, према новим законским решењима лица која конкуришу достављају само пријаву на конкурс уз коју могу да доставе

сертификате, потврде или друге писане доказе ако се њима доказује испуњеност компетенција, што се посебно назначавало у огласу на конкурс. Према томе, обавезна је само пријава док се остала документација доставља у каснијим фазама конкурсног поступка. Овим је остварен позитиван утицај у погледу времена и других ресурса потребних за прибављање документације и подношење пријаве на конкурс. Поред тога, позитиван утицај предложених решења има и увођење шифре чиме се омогућава анонимност кандидата као и непристрасност и објективности. Такође, транспарентности конкурсног поступка остварује се и тиме што се на интернет презентацији органа државне управе који је огласио конкурс и Службе за управљање кадровима објављује се листа свих кандидата који учествовали у изборном поступку, под шифром њихове пријаве, као и име и презиме кандидата који је изабран у конкурсном поступку.

Ради постизања пуне примене начела заслуга и професионализације, уведена је обавеза да се и код преузимања или премештаја обавезно спроводи провера оних понашајних и посебних функционалних компетенција које нису биле одређене као захтев за обављање послова радног места које је државни службеник обављао пре премештаја или преузимања, а које су неопходне за делотворно обављање послова радног места на које се државни службеник премешта односно преузима.

Службеници у органима АП и ЈЛС, моћи ће да буду преузети у државни орган, тако да ће решења предвиђена у Нацрту закона утицати у смислу обавезе да буду пријављени на Интерно тржиште рада које води СУК, као и да буду подвргнути провери компетенција потребних за рад на одговарајућем радном месту у државном органу у који се преузима. Такође, ради примене института преузимања, државни службеници који треба да буду преузети имаће обавезу да буду пријављени на Интерно тржиште рада. Нераспоређен државни службеници који ће бити евидентирани на Интерном тржишту рада, ради преузимања у други државни орган могу бити позвани на проверу компетенција а уколико се не одазову обуставља им се исплата накнаде плате. Такође и државни службеници који желе да промене радно место могу да се пријаве на Интерно тржиште рада где ће се под шифром водити њихови подаци, чиме се остварује позитиван ефекат јер нема бојазни да ће се непосредно видети лични подаци државног службеника који жели да промени радно место и државни орган у коме ради. Овим се јача Интерно тржиште рада и омогућава лакша флукуација запослених.

Такође у вези спровођења конкурса једно од решења које се предлаже Нацртом закона је да ће интерни конкурс моћи да се расписује независно од тога што у тренутку расписивања конкурса радно место није упражњено и то у случајевима у којима је извесно време престанка радног односа, односно ако државни службеник поднесе писмени отказ, када је извесно навршење радног века, или споразумни престанак радног односа. Овим се доприноси да се на тим радним местима обезбеди континуитет у раду јер се неће чекати да се спроведе конкурсни поступак тек по упражњености тог радног места. Поред тога, Нацртом закона предвиђен је изузетак везан за интерни конкурс који ће државни орган моћи да расписује у току године дана од дана ступања на снагу закона а на коме ће моћи да учествују запослени на одређено време и то ако су у радном односу на одређено време обављали послове у државном органу због привремено повећаног обима посла најмање две године непрекидно пре оглашавања интерног конкурса, односно најмање две године са прекидима у периоду од три године непрекидно пре оглашавања интерног конкурса. Овим се остварује позитиван ефекат на државне службенике који дужи временски период раде на одређено време јер је тиме евидентна потреба за њиховим радом па им се у наведеном року пружа могућност на наставе да раде у државном органу на неодређено време. Овим се обезбеђују позитивни ефекти на рад државног органа јер се обезбеђује континуитет у раду од стране државних службеника који имају потребна знања, искуства али и компетенције за обављање послова.

Предлаже се увођење конкурсног поступка за пријем у радни однос на одређено време за лица која се ангажују због привременог повећаног обима посла. На овај начин се обезбеђује да и лица која се примају у радни однос на одређено време прођу одговарајуће провере у конкурсном поступку, односно имају потребне стручности и поседују потребне компетенције за рад.

Вредновање радне успешности засновано на компетенцијама и на новом систему који подразумева праћење рада, ванредно вредновање, похађање одговарајућих обука уколико се покаже да постоје недостаци у раду утицаће пре свега на државне службенике као извршиоце тако државне службенике на положају. Државном службенику коме је код вредновања радне успешности утврђено да испуњава очекивања или превазилази очекивања, може бити награђен одређивањем већег коефицијента према закону којим се уређују плате у државним органима,

односно да се премести на непосредно више извршилачко радно место ако је у периоду од пет година узастопно утврђено најмање да испуњава очекивања или је најмање два пута узастопно утврђено да превазилази очекивања. Такође уколико у ванредном вредновању државни службеник покаже да не испуњава већину очекивања које се односе на понашајне компетенције има за последицу престанак радног односа. Као последица редовног и ванредног вредновања, предложене одредбе закона имаће утицаја на државне службенике на извршилачким радним местима, којима је утврђено да је потребно побољшање, у смислу премештања на радно место у нижем звању које одговара степену његовог образовања и за које испуњава услове за рад, а ако такво радно место не постоји одређује му се нижи коефицијент; упућивање на стручно усавршавање којим се унапређују његове компетенције. Код вредновања радне успешности државних службеника на положају уколико ниво радне успешности буде процењен да му је потребно побољшање то може имати за последу разрешење са положаја. Ради потпуне професионализације државне управе, вредновање радне успешности уводи се и за намештенике али ближе уређење овог питања биће део подзаконског акта.

Државни службеник може да се премести на радно место руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу поред испуњености услова који се односе на напредовање али и након спроведене анализе СУК-а о индивидуалном потенцијалу за развој државног службеника - за државне службенике из органа државне управе. Овим је остварен пре свега позитиван утицај на рад органа, јер се на радним местима руководиоца ужих унутрашњих јединица налазе лица која имају све потребне компетенције чиме се стручно јачају капацитети најодговорнијих радних места.

Предложеним решењем, ограничено је трајање ВД стања које може да траје укупно шест месеци, изузетно да се продужи још три месеца. ВД може бити постављен само из редова државних службеника запослених на неодређено време који испуњава услове за рад на положају чиме се јача професионалност и деполитизација. Такође предвиђа се и ситуација када постављења ВД ради замене државног службеника на положају који одсуствује са рада дуже од 30 дана до његовог повратка на рад. Поред тога Нацртом закона утврђена је заштитна норма да запослени који је постављен за ВД мирује радни однос и има право да се врати на радно место чије послове је обављао пре постављења, чиме се остварује позитиван утицај и на државне службенике који треба да буду постављени за ВД јер нема бојазни да после истека мандата у ВД стању, буде распоређен на друго радно место, нарочито имајући у виду да је то кратак период (највише до 9 месеци).

За државне службенике на положају који не испуњавају очекивања, предложено је да им престаје радни однос. Такође, предложено је да ако државном службенику у годишњем вредновању радне успешности буде утврђено да не испуњава очекивања, а непосредни руководиоца у праћењу његовог рада није указао на недостатке у раду и одредио план унапређења рада, неће престати радни однос, већ се у решењу о вредновању радне успешности одређује да ће се државни службеник ванредно вредновати након истека рока одређеном у плану унапређења рада.

Наиме, с обзиром да закон прописује сходну примену одредби о премештају и распоређивању, о привременом раду на пословима који нису у опису његовог радног места, забрани пријема поклона, времену и начину вредновања радне успешности и награђивању, по основу вредновања радне успешности државних службеника на намештенике, ове одредбе имаће индиректан утицај и на ову категорију запослених лица у државним органима.

Одредбе о спречавању сукоба интереса и управљање сукобом интереса, имаће вишеструке утицаје како на рад државног органа у смислу обавеза које се односе на вођење одговарајућих евиденција (о примљеним поклонима, додатном раду, чланства у удружењима, датим сагласностима), задуживањем и обуком одређеног државног службеника који ће обављати послове везане за план интегритета и спречавања сукоба интереса у органу. Такође одредбама се утиче и транспарентност везаним за активности за спречавање сукобом интереса уводи се и обавеза државног органа да објављује извештај о управљању сукобом интереса у државном органу који садржи статистичке податке из евиденција о сукобу интереса које државни орган води. Такође предложена законска решења у вези са спречавањем сукоба интереса имаће утицај на државне службенике у смислу да су додатно прецизиране ситуације у којима може доћи до сукоба интереса и предложене мере које и сам државни службеник предузима ради спречавања ситуације сукоба интереса и то код додатног рада, забране пријема поклона, чланства у удружењима.

Унапређење и иновирање Централне кадровске евиденције имаће позитиван утицај на подршке развоју кадрова у државној управи, обезбедиће се ажурност и тачност свих релевантиних података о државном органу, запосленима и допринеће ефикасној примени свих законских инситута (компетенција, интерног тржишта рада и др.)

Наиме, с обзиром да закон прописује сходну примену одредби о премештају и распоређивању, о привременом раду на пословима који нису у опису његовог радног места, забрани пријема поклона, времену и начину вредновања радне успешности и награђивању, по основу вредновања радне успешности државних службеника на намештенике, ове одредбе имаће индиректан утицај и на ову категорију запослених лица у државним органима.

Поред наведеног предложена законска решења имаће утицај на Службу за управљање кадровима јер ће доћи до повећаног обима надлежности које се односе на област компетенција, процене индивидуалних потенцијала за развој, вредновање радне успешности и управљање каријером, праћење кадрова у циљу предлагања мера за задржавање квалитетних и недостајућих кадрова, надлежности у вези праћења Интерног тржишта рада и Централне кадровске евиденције за све државне органе.

6. Трошкови које ће примена закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа

Нема трошкова које ће примена измена и допуна Закона изазвати код грађана и привреде, малих и средњих предузећа.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Поводом позитивних ефеката предложених решења у Нацрту закона и с тим у вези трошкова указујемо на следеће:

-интерни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, а јавни конкурс оглашава орган државне управе који попуњава радно место на својој интернет презентацији, на интернет презентацији Службе за управљање кадровима, на порталу е-управе, на огласној табли, интернет презентацији и периодичном издању огласа Националне службе за запошљавање. Оглашавње конкурсног поступка у периодичном издању огласа Националне службе за запошљавање представља бесплатну услугу коју послодавац може да оствари што је и утврђено у члану 34. став 1. тачка 5. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Сл. гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17- др. закон). У складу са одредбама овог закона, утврђено је да послодавац има право да бесплатно оствари услуге Националне службе. Послодавцем у смислу овог закона сматра се домаће или страно правно и физичко лице које пријављује потребу за запошљавањем, запошљава и уплаћује допринос за осигурање за случај незапослености. **Имајући у виду да се одредба која се односи на обавезност оглашавања јавног конкурса за извршилачка радна места и положаје није променила, нема финансијских ефеката.**

-постојећим законским решењима, након објављеног интерног или јавног конкурса, кандидати достављају документацију приликом пријаве на конкурс, док је предложеним изменама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима предвиђено да се конкурсна документација, наведена у огласу, доставља након што је кандидат успешно прошао фазе изборног поступка, а пре интервјуа са конкурсном комисијом. Новим предложеним законским решењем чланови конкурсне комисије неће бити у обавези да на почетку конкурсног поступка прегледају документацију свих пристиглих пријава на конкурс, већ ће то чинити на крају конкурсног поступка, пре завршног интервјуа са кандидатима. Уколико кандидати сами не доставе неопходну документацију за коју су у образцу пријаве на конкурс потврдили материјално и кривично да је поседују, указујемо да је чланом 103. (став 1,2 и 3) Закона о општем управном поступку прописано је да је орган дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање (члан 9. став (3) овог закона), као и да ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано. Ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року. Без обзира да ли се кандидати одлуче да документацију достављају сами или да исту по службеној дужности прибавља орган потребно је имати у виду да је чланом 18. став 1. тачка 1) и 2) Закона о републичким административним таксама (“Сл. Гласник РС”, бр. 43/03, 51/03 –испр., 61/05, 101/05 –др.закон, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 –усклађени дин.изн., 55/12 - усклађени дин.изн., 93/12, 47/13 - усклађени дин.изн., 65/13 –др.закон, 57/14 - усклађени дин.изн., 45/15 - усклађени дин.изн., 83/15, 112/15, 50/16 - усклађени дин.изн., 61/17 - усклађени дин.изн., 113/17, 3/18 –испр. И 50/18 - усклађени дин.изн) утврђено је да се ослобађају од плаћања таксе органи, организације и институције Републике Србије и органи и организације аутономних покрајина, односно јединица

локалне самоуправе, док је чланом 19. став 1. тачка 1), 11) и 16) овог закона прописано је да се не плаћа такса за списе и радње у поступцима који се воде по службеној дужности, списе и радње у поступку за заснивање радног односа и остваривање права по том основу и списе и радње за које је ослобођење од плаћања таксе посебно прописано Тарифом. Овера докумената које кандидати достављају у конкурсном поступку се не тарифира у складу са тарифним бројем 10а Јавнобележничке тарифе („Сл. гласник РС“, бр. 91/14, 103/14, 138/14, 12/16, 17/17, 67/17 и 98/17) којом је утврђено да ослобођење од плаћања награде за оверу потписа и преписа или фотокопије и умањење награде за оверу преписа или фотокопије имају незапослена лица којима ова документа треба да послуже за заснивање радног односа и остваривање права по том основу. **С тим у вези, било да документацију у конкурсном поступку достављају сами кандидати или је прибавља орган по службеној дужности, неће настати нови трошкови за државне органе имајући у виду да је овера и прибављање документације не подлеже плаћању републичких административних такси и плаћања награде за оверу потписа и преписа или фотокопије за јавне бележнике.**

Такође, променом одредаба који се односе на конкурсни поступак, одређен број кандидата неће проћи неку од фаза изборног поступка, те ће стога **члановима конкурсне комисије бити потребно знатно мање времена за преглед документације кандидата. С тим у вези, неће настати нови трошкови за државне органе, већ ће се само остварити значајна уштеда времена за чланове конкурсне комисије приликом спровођења конкурса.** Потребно је указати да чланови конкурсне комисије за попуњавање извршилачких радних места не примају накнаду за рад у конкурсној комисији.

Када се ради о конкурсима за положаје што се тиче оглашавања конкурса, овере документације, као и провере вештина на те конкурсе се односи све напред наведено. Досадашњи трошкови се односе на чланове Високог службеничког савета (који је формиран на основу члана 167. став 2. Закона о државним службеницима), а који су чланови конкурсне комисије када се попуњава положај и којима је утврђена накнада за рад на основу Одлуке о накнадама за рад председника и чланова Високог службеничког савета („Сл. гласник РС“, бр. 65/06), а у вези са Одлуком о одређивању коефицијената за обрачун и исплату плате саветника председника Владе и саветника потпредседника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 6/07). Имајући у виду да новим законским решењима (члан 68 Закона о државним службеницима) није предвиђена измена одредаба које се односе на састав и рад чланова конкурсне комисије за положаје, неће настати нови трошкови за државне органе.

У погледу реализације одређених решења предвиђених у Нацрту закона, у току 2019. године, средстава су обезбеђена кроз пројекат „Подршка реформи јавне управе“ који финансира ГИЗ-а Немачка организација за техничку сарадњу на основу Споразума о спровођењу пројекта „Подршка реформи јавне управе у Републици Србији“ између МДУЈС и Немачке организације за међународну сарадњу (GIZ), потписан 21.03.2017. године. Из наведеног пројекта биће финансиране следеће активности: израда свих пратећих образаца за процену и вредновање компетенција у поступку израде правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државним органима, вредновања радне успешности и спровођења конкурса за попуњавање упражњених радних места у државним органима, израда електронске форме пратећих образаца, израда Приручника за процену и вредновање компетенција у поступцима запошљавања и вредновања радне успешности, израда тестова за процену општих функционалних компетенција у поступцима запошљавања, припрема програма обуке за примену система заснованог на компетенцијама за запослене у јединицама за људске ресурсе и програма обуке за руководиоце, спровођење програма обуке за запослене у кадровским јединицама и руководиоце и обука државних службеника за примену нових метода селекције и процене понашајних компетенција (обука посматрача за центар процене). Финансирање наведених активности у оквиру пројекта „Подршка реформи јавне управе“, има посебан значај јер представља конкретне активности којима ће се допринети пуној примени предложених законских решења везаних за успостављање система компетенција у поступку селекције и регрутације, вредновања радне успешности и потребних обука за државне службенике.

Иновирање информатичке базе података и успостављање пуне функције Централне кадровске евиденције, имаће значајне позитивне ефекте како за све државне органе тако и за запослене. Овим ће се омогућити ажурност свих података о запосленима и лакша флукуација односно мобилност запослених кроз остваривање улоге Интерног тржишта рада. Планирано је да трошкови везани за спровођење активности унапређења постојећег ИТ система ЦКЕ, (припрема

препука и израда техничке спецификације за замену постојећих ИТ система новим софтверским решењем и успостављање и развој софтвера за УЉР који подржава и аутоматизује послове на начин да интегрише и покрије целокупну област функционисања УЉР) буду финансирани из донаторских средстава преко пројеката. За сада је у вези иновирања Централне кадровске евиденије у буџету Службе за управљање кадровима за 2018.годину одређено 500.000,00 динара за израду техничке спецификације новог информационог система за управљање људским ресурсима и вођење Централне кадровске евиденције. Успостава иновирани ЦКЕ представља једну од најзначајнијих активности и приоритета, нарочито из разлога што представља стратешки циљ и омогућава доследну и потпуну примену предложених законских решења која проишле из препорука и обавеза утврђених у бројним документима односно акционим плановима за преговарачка поглавља, стратегијама, анализама, извештајима ЕК и СИГМЕ.

8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Примена закона не стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове

У циљу припреме текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима Министар државне управе и локалне самоуправе, у складу са овлашћењима из члана 23. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) и члана 28. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС”, бр. 81/07 - пречишћен текст, 69/08, 98/12 и 87/13), донео је Решење о оснивању Посебне радне групе за израду текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима и Нацрта закона о изменама и допунама Закона о платама државних службеника и намештеника.

У раду Посебне радне групе учествовали су представници органа чији је делокруг повезан са садржином овог закона. Наиме, поред представника Министарства државне управе и локалне самоуправе, у раду на припреми Нацрта закона учествовали су и представници Службе за управљање кадровима, Министарства финансија, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Министарства спољних послова, Народне скупштине, Министарства за европске интеграције, Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније и Центра за европске политике. С тим у вези, одржано је шест радних састанака на којима се припремао текст Нацрта закона и усаглашавао. Такође, учешће у изради и усаглашавању овог нацрта закона узели су и представници органа у саставу, посебних организација, преко ресорних министарстава који су имали представнике у Посебној радној групи.

Паралелно са радом Посебне радне групе на тексту Нацрта закона, одвијао се консултативни процес са социјалним партнерима и то са представницима Синдиката управе Србије, Синдиката запослених у правосудним органима Републике Србије и Синдиката организација правосудних органа Србије. Консултативни процес је био изузетно интерактиван, сви коментари и предлози за унапређење текста радне верзије закона узети су у разматрање, а они који су били у складу са правним системом и у духу решења која треба да остваре сврху доношења закона уграђени су у текст Нацрта закона. До сада је одржано четири састанка.

Одбор за правни систем и државне органе Владе Републике Србије, на основу члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14), на седници одржаној 5. јула 2018. године, донео је Закључак 05 Број: 011-6376/2018 којим се одређује спровођење јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима и утврдио Програм јавне расправе, а на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у периоду од 5. јула до 24. јула 2018. године. Текст Нацрта закона био је објављен на интернет страници Министарства државне управе и локалне самоуправе и Порталу е-управе, а заинтересована лица су могла своје примедбе, предлоге и сугестије да достављају Министарству државне управе и локалне самоуправе на е-mail адресу ljudskiresursi@mduls.gov.rs или у писаној форми на адресу: Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, Бирчанинова 6.

Током јавне расправе Министарство државне управе и локалне самоуправе је уз подршку Владе Велике Британије из средстава Фонда за добру управу – Good Governance Fund GGF одржало Округли сто „Представљање и дискусија о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима и Нацрта закона о платама државних службеника и намештеника” 13. јула 2018. године. Учесници у јавној расправи показали су велику заинтересованост за партиципацију на округлом столу, тако да је на овом скупу присуствовало преко 150 учесника.

Нацрти закона презентовани су и члановима Уједињених гранских синдиката „Независност” у просторијама Републичког геодетског завода 18. јула 2018. године.

Учесници у јавној расправи били су представници државних органа, представници синдиката државних органа, као и остали заинтересовани субјекти.

Предлози и питања изнети у дискусији на одржаним округлим столовима углавном су били у правцу разјашњења, односно појашњења концептуалних и појединачних решења садржаних у Нацрту закона, што је допринело бољем разумевању текста Нацрта закона и циља који се његовим доношењем жели постићи, као и конкретни предлози и сугестије за унапређење одређених чланова Нацрта закона.

Највеће интересовање учесника округлог стола односило се на питања у вези са одредбама које се односе на достављање документације након спроведених фаза конкурсног поступка, расписивање јавног конкурса за заснивање радног односа на одређено време због привремено повећаног обима посла, описних назива резултата вредновања радне успешности државних службеника.

Одређени број коментара, предлога и сугестија у току трајања јавне расправе достављени су Министарству државне управе и локалне самоуправе путем електронске поште.

Након завршене јавне расправе узете су у разматрање све примедбе и сугестије које су изнете како на округлом столу, тако и они који су пристигли Министарству државне управе и локалне самоуправе путем електронске поште.

На е-мејл адресу Министарства државне управе и локалне самоуправе примедбе, предлоге и сугестије на Нацрт закона доставили су учесници у јавној расправи и то: Савез војвођанских Мађара, Министарство спољних послова, Високи савет судства, Врховни касациони суд, Министарство финансија – Управа царина, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, ГС УПОИП Независност, Републички секретаријат за законодавство, Републички геодетски завод, Управни суд, Стеван Влашковић и Драгана Симић – заинтересована лица. Примедбе су се односиле на:

- детаљније појашњење појмова који представљају компетенције и појма радне успешности; ближе појашњење шта су то понашајне компетенције и посебне функционалне компетенције, појмовно ближе објаснити сваки облик понашајне компетенције.

- код одредаба које се односе на оглас о јавном конкурс, дат је предлог да се предвидети познавање језика и писма националних мањина као посебан услов, да се не прописује образац пријаве на конкурс јер састављањем пријаве кандидат показује одређене компетенције (писана комуникација), да се пропише да оглас о јавном конкурс треба да буде обавезно оглашен и на интернет презентацији државног органа, указано је да је нејасно на који начин конкурсна комисија сачињава списак кандидата који испуњавају услове за запослење ако се тек у каснијој фази поступка подносе докази и да су нејасне ситуације у којима пријава на конкурс може бити одбачена као нејасна, неуредна и непотпуна, да се документација доставља уз пријаву и да се уз пријаву на конкурс даје изјава да ће је државни орган прибавити по службеној дужности.

- у погледу састава Конкурсне комисије дата је примедба да није дефинисано из којих редова се бирају чланови комисије; није прецизирано ко одређује мерила прописана за избор, поставља се питање у вези правног лека кандидата који су у току изборног поступка елиминисани из даље конкурсне процедуре и онима који нису изабрани, да представници синдиката буду посматрачи у раду конкурсне комисије; предложено је да се члан 57. Закона о државним службеницима допуни одредбом да руководиоца приликом доношења одлуке о избору кандидата првенство даје једнако квалификованом кандидату припаднику националне мањине.

- за поступак јавног конкурса за пријем у радни однос на одређено време, због повећаног обима посла, указано је да би у пракси због трајања изборног поступка неће бити могуће ангажовање у времену када је то потребно; додатно прецизирање код прерастања радног односа из одређеног на неодређено време у погледу услова који се односи на вредновање радне успешности имајући у виду да се вредновање врши једном у 12 месеци; да дато решење у Нацрту Закона није целисходно јер изискује планирање привремено повећаног обима послова у периоду нешто мањем

од годину дана унапред, с обзиром да да попуњавање ових радних места треба да буде предвиђено и кадровским планом на који државни органи добојају сагласност и у мају месецу.

- да се не мењају одредбе о преузимању државних службеника, јер би прописивањем да се преузимање може вршити само ако је на Евиденцији интерног тржишта рада уписана пријава за променом радног места, довело до јавног увида те пријаве државног службеника.

- У погледу одредби које се односи на сукоб интереса дата је примедба да се уведе обавеза државног органа да води евиденцију о чланству државног службеника у органима правног лица и удружења;

- одредбе које се односе на услове за разрешење државног службеника на положају, потребно је детаљније прецизирати допуњену одредбу око одговорности за неостваривање планова рада и стратешких циљева;

- у погледу вредновања радне успешности предложено је да се мерила радне успешности допуне провером и функционалних компетенција јер су исте везане за стручност и знање у обављању одређеног радног места; да се дефинише како резултати рада организационе јединице утичу на вредновање рада службеника и како се врши оцену резултата рада јединице; потребно је додатно прецизирати описне називе резултата вредновања радне успешности службеника, поступак вредновања радне успешности државних службеника (прецизирати оквир критеријума, мерила, обезбедити сталне обуке руководиоца, дефинисати број конкретних примера стварног радног понашања и др.);

- прецизирање надлежности Високог службеничког савета.

С тим у вези прихваћене су примедбе које се односе на одредбе Нацрта закона, да руководиоца приликом доношења одлуке о избору кандидата првенство даје једнако квалификованом кандидату припаднику националне мањине (чл. 61), обавеза државног органа да води евиденцију о чланству државног службеника у органима правног лица и удружења (чл. 29), прецизиране су надлежности Високог службеничког савета (чл. 164). Такође извршена су и одређене правно техничке исправке на које су указали поједини субјекти у јавној расправи.

Поред тога указујемо да ће се предлози и сугестије дате у вези:

- огласа о јавном конкурс, чланова конкурсне комисије, прибављање конкурсне документације по службеној дужности и друге, бити уважени у предлогу подзаконског акта којим ће се детаљно уредити спровођење конкурса за попуњавање радних места у државним органима.

- компетенција, указујемо да је Нацртом закона предвиђено доношење акта Владе којим ће се детаљно бити уређене сва питања везана за понашајне и опште функционалне компетенције.

- поступка вредновања, прецизирања оквира критеријума, мерила, обезбеђења сталне обуке руководиоца, дефинисања броја конкретних примера стварног радног понашања и друго, прецизирање описних назива резултата вредновања радне успешности службеника биће уређено подзаконским актом о вредновању радне успешности државних службеника.

Остали предлози и сугестије нису прихваћени из разлога несагледавања предложених одредби закона у целини, док би се прихватањем одређених предлога не би могли остварити реформски циљеви које је било неопходно дефинисани у Нацрту закона (не прописивати унифицирану пријаву на оглас на конкурс, додатно прецизирање код прерастања радног односа из одређеног на неодређено време у погледу услова који се односи на вредновање радне успешности, питање права на правни лек кандидата који су у току изборног поступка елиминисани из даље конкурсне процедуре и онима који нису изабрани и др.).

10. Које ће мере током примене закона бити спроведене да би се остварили разлози доношења закона

Примена новог Закона подразумева спровођење следећих мера:

1) доношење подзаконског акта Владе којим ће се ближе уредити мерила и вредновање радне успешности;

2) доношење подзаконског акта Владе којим ће се уредити спровођење интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима;

3) доношење подзаконског акта Владе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника;

4) доношење подзаконског акта Владе којим ће се, на предлог Службе за управљање кадровима, ближе одредити понашајне и опште функционалне компетенције;

5) Методологија на основу коју се прати стање са одливом кадрова из органа државне управе и утицај одлива кадрова на функционисање органа, коју треба да изради Служба за управљање кадровима;

6) доношење подзаконског акта Владе којим ће се уредити начин вођења Централне кадровске евиденције;

7) доношење подзаконског акта Владе којим ће се уредити начин вођења евиденције интерног тржишта рада.

Поред горе наведених мера које се тичу израде подзаконских аката, неопходно је предузети и следеће пратеће мере за пуну примену Закона:

- 1) Израда свих пратећих образаца за процену и вредновање компетенција у поступку израде правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државним органима, вредновања радне успешности и спровођења конкурса за попуњавање упражњених радних места у државним органима;
- 2) Израда електронске форме пратећих образаца;
- 3) Израда Приручника за процену и вредновање компетенција у поступцима запошљавања и вредновања радне успешности;
- 4) Израда тестова за процену општих функционалних компетенција у поступцима запошљавања;
- 5) Припрема програма обуке за примену система заснованог на компетенцијама за запослене у јединицама за људске ресурсе и програма обуке за руководиоце;
- 6) Спровођење програма обуке за запослене у кадровским јединицама и руководиоце;
- 7) Обука државних службеника за примену нових метода селекције и процене понашајних компетенција (обука посматрача за центар процене);

Горе наведене мере спровешће се до краја прве половине 2019. године, а средства су обезбеђена кроз пројекат „Поддршка реформи јавне управе“ који финансира ГИЗ – Немачка организација за техничку сарадњу.

Примена новог Закона ће услед проширења надлежности Службе за управљање кадровима, а које су предвиђене Нацртом закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима, које се односе на област компетенција, процене индивидуалних потенцијала за развој, вредновање радне успешности и управљање каријером, имати хитну потребу за повећањем броја запослених како би могао у потпуности да извршава све предвиђене послове. Услед проширења надлежности Службе које су предвиђене Нацртом закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима а које се односе на област компетенција, процене индивидуалних потенцијала за развој, вредновање радне успешности и управљање каријером, Центар за управљање каријером, као нова организациона јединица, има хитну потребу за повећањем броја запослених како би могао у потпуности да извршава све предвиђене послове. Тренутно, у Центру за управљање каријером од систематизована три радна места, ангажован је само један запослени, покренут је конкурс за попуњавање једног, а постоји могућност да се попуни и друго слободно радно место до краја године. Додатне надлежности Центра за управљање каријером обухватају следеће послове:

- припремање предлога на основу којег ће Влада донети акт којим ће се ближе одредити понашајне и опште функционалне компетенције и показатељи њиховог испољавања, као и посебне функционалне компетенције у одређеној области рада, начин њиховог одређивања и показатељи њиховог испољавања;

- утврђивање методологије на основу које се прати стање у вези са одливом кадрова из органа државне управе и утицаја одлива кадрова на функционисање органа;

- анализирање стања и предлагање мере за задржавање кадрова и превенцију утицаја одлива кадрова на несметан рад органа државне управе;

- припремање извештаја за Владу о стању у вези са одливом кадрова са одређених послова из органа државне управе,

- проверавање компетенција и помагање у управљању каријером лица на интерном тржишту рада које обухвата не само органе државне управе, већ и све друге државне органе, органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе;

- пружање стручне и саветодавне помоћи у анализи индивидуалних потенцијала за развој државног службеника у другим државним органима приликом напредовања;

- настављање пружања стручне помоћи и подршке у области оцењивања, односно вредновања радне успешности које ће бити значајно реформисано, потпуно другачије конципирано и које ће захтевати веома интензивне активности у пружању обука (минимум за око 3500 оцењивача у органима државне управе), инструктаже и друге видова стручне подршке, нарочито првих неколико година примене Закона. При томе, надлежност Службе за управљање кадровима и у овој области проширена је на друге државне органе и органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и на намештенике – па је број потенцијалних корисника услуга у овом тренутку несагледив;

- помагање у изради каријерних планова и пружање помоћи у њиховој реализацији за све државне службенике који остварују највише оцене у поступку вредновања радне успешности, као и за све друге који желе систематски да раде на унапређењу своје каријере.

Имајући у виду све ово, Центар у овом тренутку има потребу за систематизовањем три нова радна места, а тиме и за попуном тих радних места одговарајућим бројем извршилаца, и то: 1 млађи саветник, 1 саветник и 1 самостални саветник.

У домену селекције и регрутације новине су:

- учествовање запослених у Одсеку за спровођење поступка одабира кадрова као чланова Конкурских комисија (поред органа државне управе укључује и локалну самоуправу, аутономну покрајну и правосуђе);
- провера Општих функционалних компетенција: организација и спровођење тестирања;
- провера базичних компетенција: организација, спровођење тестирања, процена и давање повратних информација;
- стручна подршка Кадровским јединицама органа (кратке обуке, разне врсте инструктажа, саветовање);
- различите процене и тестирања кандидата за рад на одређено, привремене и повремене послове, за потребе интерног односно јавног конкурса;
- успостављање базе податка о кандидатима: формирање базе, унос података, контрола и манипулација подацима, прављење извештаја;
- значајно повећање броја кандидата који ће учествовати у изборном поступку (поређења ради 2016 године у изборни поступак је ушло 3434 кандидата; 2017 око 2000 а 2018 анализа од јануара до августа у изборни поступак је ушло 4300 кандидата). Ове бројке ће бити много веће због тога што се уводи процена кандидата за интерни, јавни конкурси, привремено повремене послове, рад на одређено време. Такође се додатно увећава уколико поступак селекције обухвата поред органа државне управе, локалну самоуправу, аутономну покрајну и правосуђе, Управу царина и Пореску управу;
- повећање броја техника односно метода које ће се користити у поступку селекције (симулације, упитнике, асесмент центре, групне вежбе, интервју базиран на компетенцијама, психолошко тестирање) и по потреби креирање нових;

Имајући у виду све ово, Одсек за спровођење поступка одабира кадрова у Служби за управљање кадровима у овом тренутку има потребу за систематизовањем три нова радна места, а тиме и за попуном тих радних места одговарајућим бројем извршилаца, и то: 1 млађи саветник и 2 саветника (психолошка струка)

Предстојећим изменама и допунама Закона о државним службеницима, које се односе на измене одредаба у вези интерног тржишта рада, а којима је предвиђено да осим државних службеника из органа државне управе и служби Владе на интерно тржиште рада могу да се пријаве и државни службеници из **свих државних органа као и службеници из органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе**, знатно ће се повећати обим и сложеност послова који се односе на вођење Евиденције интерног тржишта рада. Досадашњи број државних службеника (4) који су поред других послова из делокруга Групе за анализу радних места и кадровски план (преглед правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, кадровски план, месечне евиденције о броју и структури запослених, обавештења о испуњености услова за попуњавање извршилачких радних места, израда анализа и извештаја) обављали и послове вођења интерног тржишта рада, у будућем периоду неће бити у могућности да ажурно, прецизно и адекватно обаве још знатно проширене послове у вези вођења Евиденције интерног тржишта рада.

У вези са наведеним неопходно је систематизовати ново радно место у Групи за анализу радних места и кадровски план чији ће опис послова обухватати искључиво и само описе послова који се односе на вођење Евиденције интерног тржишта рада (прикупљање, унос и ажурирање

података у Евиденцију интерног тржишта рад о заинтересованим државним службеницима из органа државне управе и служби Владе, свих државних органа, службеника из органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, нераспоређених државних службеника, свакодневна комуникација са заинтересованим лицима, руководиоцима органа и представницима јединица за кадрове, израда анализа и извештаја).

Из тих разлога биће потребно повећати број извршилаца у Групи за анализу радних места и кадровски план у оквиру Службе за управљање кадровима за 1 државног службеника у звању млађи саветник ради обављања наведених послова.

Према Закону о државним службеницима, стручно-техничке и административне послове за Жалбену комисију Владе врши Служба за управљање кадровима, код које се обезбеђују и средства за рад комисије. Ограничења у погледу броја запослених која су установљена за органе у систему државне управе, односно у јавном сектору имала су непосредан утицај и на Службу за управљање кадровима и могућност те службе да обезбеди потребан број државних службеника који би обављали послове пружања подршке раду Жалбене комисије Владе. Тренутно подршку Жалбеној комисији Владе пружа 5 државна службеника и то 1 државни службеник у звању виши саветник, 1 државни службеник у звању самостални саветник, 2 државна службеника у звању саветник, 1 државни службеник у звању млађи саветник, 1 државни службеник у звању референт и 1 намештеник. С тим у вези, и поред тога што је адекватном оперативном организацијом обављања послова у Служби за управљање кадровима и максималним залагањем државних службеника у тој служби значајно унапређено обављање послова пружања стручно-техничке и административне подршке раду Жалбене комисије Владе – и то кроз послове комуникације са првостепеним органима, комплетирања списа предмета и припреме нацрта другостепених решења, ограничење у погледу броја извршилаца, условило је да ангажовани државни службеници, због оптерећености оперативним пословима, још значајније допринесу обављању аналитичких послова, установљавању базе података о ставовима и пракси одлучивања у Жалбеној комисији Владе и ставовима Управног суда и Уставног суда, који су заузети у споровима покренутим у вези са решењима Жалбена комисије Владе – као претпоставци ефикаснијег и квалитетнијег рада.

С тога постоји потреба да у наредном периоду у делу подршке раду Комисије у складу са одређеним буџетским средствима, буду ојачани и капацитети Службе за управљање кадровима, према садашњем броју државних службеника, повећањем за 3 државна службеника и то: 1 државни службеник у звању млађи саветник и 2 у звању референта.

Служба за управљање кадровима располаже просторним капацитетима за спровођење горе наведених мера, а након што се новоформирана Национална академија за јавну управу пресели у нови простор, сви просторни и технички капацитети Службе биће на располагању конкурсним комисијама из државних органа за потребе спровођења конкурсних поступака за попуњавање упражњених радних места.

Такође, за несметан рад конкурсних комисија и тестирања кандидата у изборном поступку потребно је обезбедити 20 нових рачунара, односно лаптоп рачунара и за то је потребно предвидети средства у буџету Службе за 2019. годину, у оквиру Програма 0606, програмске активности 0003, на позицији 512000, у износу од 1.500,000 динара.

Поводом унапређења Централне кадровске евиденције, ради ефикасне примене свих законских инстута (компетенција, интерног тржишта рада и др.), неопходно је успостављање новог хардверско/софтверског решења. У Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године, предвиђена је активност која се односи на спровођење анализе постојећег ИТ система ЦКЕ, припрема препорука и израда техничке спецификације за замену постојећих ИТ система новим софтверским решењем и успостављање и развој софтвера за УЉР који подржава и аутоматизује послове на начин да интегрише и покрије целокупну област функционисања УЉР. За финансирање наведених активности планирано је да се средства обезбеде из донаторских средстава преко пројеката, у вези чега се већ предузимају конкретне мере. Поводом иновирања Централне кадровске евиденције у буџету Службе за управљање кадровима за 2018.годину одређено 500.000,00 динара за израду техничке спецификације новог информационог система за управљање људским ресурсима и вођење Централне кадровске евиденције. За остале активности предвиђене Акционим планом за спровођење СРЈ за период 2018-2020. године, потребно обезбедити додатна средства, која је као што је напред наведено планирано да се обезбеде из донаторских средстава преко пројеката.