

**АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА
(НАЦРТ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЗАПОСЛЕНИМА У
АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА И ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ)**

1. Одређивање проблема који закон треба да реши

Измене и допуне Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, 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, 54/18), а разлози за доношење наведеног закона и уједно идентификовање проблема који закон треба да реши непосредно произилазе из циљева који су утврђени наведеном Стратегијом (одељак III.B Стратегије реформе јавне управе: Успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима). Имајући у виду да су ради остваривања наведеног стратешког циља у протеклом периоду донети закони који регулишу област управљања људским ресурсима и јавно-службенички систем доношење Закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе представља реформски корак који треба да допринесе додатном побољшању радноправних института у службеничком систему на нивоу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и усклађивања са прописима који су донети након ступања на снагу тј. почетка примене овог Закона, а којима се регулише службенички систем у одређеним деловима јавног сектора (Закон о запосленима у јавним службама, Закон о изменама и допунама Закона о јавним агенцијама, Закон о систему плата запослених у јавном сектору, Закона о платама службеника и намештеника у АП и ЈЛС, Закона о платама запослених у јавним агенцијама) као и са изменама и допунама Закона о државним службеницима који је у процедури доношења.

Предложене измене односе се на:

- ближе уређење статуса запослених - функционера;
- прецизније се дефинише на које организационе облике се не примењују одредбе закона (месне заједнице);
- прецизира се ко одлучује о правима и обавезама службеника на положају који не руководе органом, службом или организацијом;
- примена општих прописа о раду и колективног уговора;
- радно правни статус по престанку функције;
- дефинишу се услови за рад у звањима;
- радни однос на одређено време;
- статус приправника;
- право учешћа на интерном конкурсима и преузимање;
- дужност полагања државног стручног испита и рокови за полагање;
- уређује се систем оцењивања службеника у целости;
- прецизирају се одредбе о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности;
- уређује се положај запослених у случају доношења новог Правилника, односно измене постојећег;
- дисциплински поступак;
- обезбеђивање стручности у раду и при одлучивању у поступку по жалбама.

Функционери у статусу запослених

Закон о запосленима у АП и ЈЛС, генеричким појмом „запослени“ обухватио и функционере, службенике и намештенике. Имајући у виду да се овај закон примењује на функционере који су у радном односу неопходно је прецизирати да исти имају обавезу, односно користе право да буду на сталном раду – заснивајући радни однос ради вршења дужности.

Обухват организационих облика на чије запослене се примењује Закон о запосленима у АП и ЈЛС

У пракси се појавило питање обухвата одређених организационих облика на које се примењује Закон о запосленима у АП и ЈЛС односно месних заједница, јер се не ради о стручним службама и посебним организацијама које оснива надлежни орган према посебном закону ради обављања послова управе сагласно члану 1. Закона. С тим у вези на радне односе запослених у месним заједницама и другим облицима месне самоуправе треба да се примењују одредбе Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14 и 13/17 – УС).

Вршење права и дужности у име послодавца

Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: ЗЗАПЈЛС), који је почео да се примењује од 1.12.2016. године, уређује се ко је послодавац запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, односно ко у име послодавца врши права и дужности. У примени наведеног закона, а због недоумица које су се појавиле у пракси било је потребно да се, пре свега, прецизира ко у име послодавца врши права и дужности за службенике на положају у АП и ЈЛС који не руководе органом службом или организацијом из члана 1. закона као и за службенике који руководе службом или организацијом основаном у складу са посебним прописом (Закон о буџетском систему, Закон о интерној ревизији). У том смислу када је у питању одлучивање о правима и дужностима наведених запослених, прописано је да о правима и дужностима службеника на положају у АП и ЈЛС који не руководе органом, службом или организацијом из члана 1. закона одлучује руководилац органа, службе или организације, осим ако овим законом није другачије одређено. Поред тога, службама и организацијама основаним према посебним прописима могу да руководе службеници које на место руководиоца тих служби поставља надлежни орган (нпр. градоначелник), с тим да се та радна места према Закону о запосленима у АП и ЈЛС не сматрају положајима. Имајући у виду да службе и организације основане у складу са посебним прописом морају да буду независне и самосталне, издвојене су из органа управе па је предложеним чланом додатно прецизирано да за службенике који руководе тим службама и организацијама права и дужности у име послодавца врши орган надлежан за њихово постављење.

Примена општих прописа о раду и колективног уговора

У складу са ЗЗАПЈЛС, удружење послодавца је удружење које представља више од једне трећине јединица локалне самоуправе које запошљавају најмање 20% запослених и регистровано је у складу са законом (члан 6. став 4.). Одредбама овог члана пропуштено је да се дефинише ко цени испуњеност услова за добијање статуса удружења. У том смислу неопходно је да се Законом о изменама и допунама закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: Закон) предвиди да испуњеност услова утврђује министарство надлежно за локалну самоуправу. Такође пропуштено је да се пропише ко у име послодавца закључује колективни уговор код послодавца са репрезентативним синдикатом код послодавца, па је изменама овог закона предложено да колективни уговор код послодавца закључује у име послодавца председник општине, односно градоначелник.

Права функционера по престанку функције

ЗЗАПЈЛС (члан 14. став 7.) предвиђено је да функционеру престанком функције престаје и радни однос, односно да функционеру престаје радни однос даном престанка обавезе вршења дужности. Такође је утврђено да функционер по престанку функције има право на накнаду плате (уколико не стиче право на пензију, не заснива радни однос или се враћа код послодавца код кога му мирују права и обавезе, не одлази на другу функцију). С обзиром да је радно правни статус ових лица правно недефинисан за време док примају накнаду плате код послодавца као право из радног односа, као и да се у складу са законима којима се уређује област обавезног социјалног осигурања ово лице и даље остаје у статусу осигураника запосленог, на накнаду плате плаћају се доприноси за обавезно социјално осигурање и остварује стаж осигурања и друга права из социјалног осигурања, потребно је предвидети да је у радном односу док прима накнаду плате, како би послодавци код којих остварује ово право имали основ за пријаву на

осигурање, плаћање доприноса за обавезно социјално осигурање, пореза на доходак грађана и др.

Правилник о организацији и систематизацији радних места

Важећим ЗЗАПЈЛС (члан 58.) прописано је шта се уређује правилником о организацији и систематизацији радних места, поступање приликом доношења новог правилника или његове измене, надлежност за његово доношење. У јединици локалне самоуправе увек се доноси обједињени предлог Правилника независно од тога да ли је орган управе организован у више управа за поједине области, што је потребно дефинисати законом.

Услови за рад у звањима

Важећим одредбама ЗЗАПЈЛС (чл. 60. до 68.) за рад у звањима која су прописана овим законом, утврђен је услов у погледу положеног државног стручног испита. Применом ових одредби приликом попуњавања радних места на начин утврђен Законом, кандидати морају да имају положен државни стручни испит јер је то услов за обављање послова на радном месту у одговарајућем звању, што је утицало да се на конкурсима јави и мањи број кандидата, односно да већи број пријава на конкурс буде одбачено из разлога што не испуњавају услов у погледу положеног државног стручног испита који је као такав прописан као услов за обављање послова на одговарајућем радном месту. Ово је нарочито значајно код расписивања и спровођења јавног конкурса за попуњавање радног места службеника, када се може пријавити најшири круг кандидата који ако немају положен државни стручни испит немају право учешћа у конкурсном поступку. Брисањем државног стручног испита као услова за обављање послова у одређеном звању омогућава се да у конкурсном поступку учествују што више кандидата, како би у процесу селекције био изабран онај који на најбољи начин испуњава критеријуме и мерила прописана за избор. С тим у вези, законом је предложена и обавеза да службеник који је у радном односу на неодређено време положи државни стручни испит тако што се утврђује обавеза његовог полагања у одређеном року по заснивању радног односа који уколико не буде положен представља раскидни услов односно основ за престанак радног односа. Поред наведеног, важећим одредбама ЗЗАПЈЛС (чл. 63. и 65.) за рад на пословима у звању млађи саветник и млађи сарадник прописано је да поред одговарајућег нивоа образовања, службеник мора да има испуњен услов у погледу положеног државног стручног испита и завршеног приправничког стажа. Из напред наведених разлога потребно је изменити одредбе закона којим су прописани услови за рад у звању млађи саветник и млађи сарадник у вези услова који се односи на положен државни стручни испит. Такође у погледу услова за рад у наведеним звањима који се односи на завршени приправнички стаж због запослених који су одређени број година у радном односу код послодавца из члана 1. Закона, а који накнадно стекну виши ниво образовања, потребно је додати и алтернативни услов - најмање пет година у радном односу код послодавца из члана 1. Закона, тако да уколико постоји могућност у органу АП или ЈЛС, запослени који су у радном односу код послодавца провели најмање пет година и који стекну виши ниво образовања буду распоређени на радно место у вишем звању. Потреба да се измене наведени чланови је даље успостављање усклађеног јавно службеничког система према Стратегији реформе јавне управе Републике Србије, а имајући у виду уређење услова за рад у одговарајућим звањима који су прописани Законом о државним службеницима.

Радни однос на одређено време

Важећим одредбама ЗЗАПЈЛС прописано је у којим случајевима се може засновати радни однос на одређено време (члан 70). Изменама овог закона било је потребно прецизирати време престанка радног односа на одређено време за запослене који су радни однос засновали у кабинету изабраног лица у органу АП и ЈЛС, у кабинету градоначелника града Београда, председника Скупштине града Београда као и на радним местима у кабинету градоначелника, председника општине или председика градске општине и то најдуже док траје дужност тих изабраних лица. Такође пракса је указала на потребу да се изменама овог закона пропишу два нова основа за заснивање радног односа чије је трајање унапред одређено и то: ради замене службеника који је постављен за вршиоца дужности, док траје његова дужност и ради замене службеника коме мирује радни однос због обављања приправничког стажа.

Приправници

Због проблема који се појавио у пракси у погледу стицања својства приправника лица која су у радном односу на неодређено време и која су стекла већи степен образовања, неопходно је да се пропише одредба према којој ови запослени неће морати да раскидају радни однос на неодређено време ако буду изабрани кандидати на јавном конкурс за радно место на коме се заснива радни однос са приправником код истог послодавца.

Право учешћа на интерном конкурс и преузимање

На интерном конкурс за попуњавање радног места службеника према важећем решењу могу да учествују само запослени код послодавца који оглашава интерни конкурс док преузимање је било могуће само од другог послодавца или из државног органа. Према наведеном решењу није омогућена довољна мобилност запослених као што је то регулисано у државно службеничком систему.

Избор кандидата по спроведеном конкурсном поступку

ЗЗАПЈЛС (члан 106.) прописано је да решење о избору кандидата са листе за избор доноси службеник на положају који руководи органом АП, односно начелник управе. С тим у вези било је непоходно прецизирање да решење о избору кандидата са листе може донети и руководилац службе или организације који представљају посебне организационе облике у систему јединице локалне самоуправе.

Дужност полагања државног стручног испита

Важећом одредбом ЗЗАПЈЛС (члан 131.) прописана је обавеза да службеник који је у радном односу на неодређено време има положен државни стручни испит. Постоји потреба да се наведена одредба допуни с обзиром на предложене измене у Закону у делу који се односи на услове за рад у звањима и пропише рок за полагање државног стручног испита за запослене који су засновали радни однос на неодређено време на радном месту у одговарајућем звању, а који су дужни да положе државни стручни испит након пробног рада, односно који немају обавезу пробног рада јер су раније имали заснован радни однос у органу АП, ЈЛС или државном органу, као и службеници који су засновали радни однос а немају положен државни стручни испит.

Оцењивање

Имајући у виду да је одредбама ЗЗАПЈЛС (члан 133 ст. 2) предвиђено да се у погледу оцењивања службеника, врсте оцена, последица оцењивања и других питања везаних за оцењивање сходно примењују прописи којима се оцењују државни службеници, односно Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“ бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14 и 94/17) и Уредба о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС“ бр. 11/06 и 109/09), било је неопходно да се изменама овог закона уреди оцењивање службеника у АП и ЈЛС, с обзиром на то да се у државно службенички систем изменама и допунама Закона о државним службеницима уводи попуно нови систем вредновања радне успешности заснован на систему компетенција. С тим у вези овим изменама је потребно да се уреди циљ и предмет оцењивања на начин да се прописују мерила за оцењивање и да се предвиђа да се резултати у извршавању послова радног места и постављених циљева вреднују квартално, затим да службеника на положају који руководи покрајинским органом, организацијом или службом оцењује орган надлежан за постављење и додатно се прецизира да службеника оцењује лице које одлучује о његовим правима, обавезама и одговорностима из члана 4. овог закона.

Прописује се да се службеник оцењује једном у календарској години и то најкасније до краја фебруара текуће године за претходну годину а да се не оцењује службеник који је у календарској години радио мање од шест месеци без обзира на разлог, ни службеник који је засновао радни однос на одређено време. Такође, уводи се четворостепена скала за оцењивање и оцене се прописују на начин да службеник: "не задовољава", "задовољава", "добар" и "истиче се", с тим да ће се уредбом ближе уредити мерила за оцењивање и поступак оцењивања у свим органима АП и ЈЛС. Прописује се поступак у случају када је службенику одређена оцена „не

задовољава“ у смислу да исти може бити упућен на стручно оспособљавање, односно да се тај службеник у сваком случају ванредно оцењује протеком 30 радних дана од дана коначности те оцене и дефинишу се последице ванредног оцењивања које могу бити, у случају да на ванредном оцењивању службенику буде одређена оцена „задовољава“ премештај на радно место разврстано у ниже звање, односно одређивање нижег коефицијента, ако такво радно место не постоји и престанак радног односа, ако на ванредном оцењивању службенику буде одређена оцена „не задовољава“. **Напредовање и награђивање.** Предложеним изменама закона ближе се дефинише услови за напредовање путем премештаја на непосредно више извршилачко радно место, тј. радно место чији се послови раде у непосредно вишем звању, односно у истом звању али и на радном месту руководиоца уже унутрашње јединице као и услови као и награђивање по основу оцена остварених за обављање послова радних места која су разврстана у исто звање и то путем одређивања већег коефицијента у оквиру платне групе у коју је разврстано то звање а према закону којим се уређују плате у органима АП и ЈЛС.

Вођење дисциплинског поступка, одлучивање о дисциплинској одговорности и изрицање дисциплинске мере

Важећим чланом ЗЗАПЈЛС (члан 141.) прописано је да послодавац води дисциплински поступак, одлучује о дисциплинској одговорности и изриче дисциплинске мере, уређено је образовање дисциплинске комисије и њене надлежности. С обзиром да према наведеној одредби дисциплинска комисија има овлашћења да води дисциплински поступак потребна је допуна како би иста на основу претходног поступања и одлучивала о дисциплинској одговорности. На тај начин обезбеђује се целовитост дисциплинског поступка, тако да дисциплинска комисија води поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Било је неопходно и прецизирање у погледу услова које мора да испуни члан комисије који је овлашћени представник репрезентативног синдиката односно прецизирано је да је тај члан комисије представник синдиката коме је утврђена репрезентативност код послодавца. Поред тога, предвиђен је додатни основ теже повреде радне дужности а то је давање нетачних података приликом заснивања радног односа, што представља усклађивање са предложеним изменама Закона о државним службеницима.

Отказ који даје послодавац

Важећим чланом ЗЗАПЈЛС (члан 162. ст. 1 тач. 5), регулисано је да послодавац отказом раскида радни однос службенику ако учини тежу повреду радне дужности за коју му је изречена мера престанка радног односа. Ова одредба није потребна јер радни однос престаје решењем послодавца о изрицању дисциплинске мере из члана 146. Закона, те након тога не треба доносити ново решење о престанку радног односа.

Престанак радног односа по сили закона

Имајући у виду да важећим ЗЗАПЈЛС (члан 163.) није регулисан престанак радног односа за службенике на положају којима је протекао рок у статусу нераспоредности, неопходно је отклонити ову правну празнину и прописати да службенику престаје радни однос по сили закона ако је нераспореден, а не буде премештен на друго радно место - наредног дана од протекла два месеца, односно три месеца у случају да има право на накнаду плате, односно да стиче право на пензију. Поред тога у погледу основа за престанак радног односа по сили закона предвиђена је и условна осуда што представља усклађивање са предложеним изменама Закона о државним службеницима, јер се у пракси дешавало да запослени буду условно осуђени нпр. за кривично део злоупотребе службеног положаја.

Доношење новог Правилника и промена Правилника о организацији и систематизацији радних места

С обзиром да важећим ЗЗАПЈЛС (члан 168.) уређује само основна правила у вези са променом правилника о организацији и систематизацији радних места, требало би ближе уредити радно правни статус службеника у случају доношења новог Правилника, као и у случају промене Правилника. У том смислу требало би предвидети да се, у случају доношења новог Правилника, сви службеници распоређују на одговарајућа радна места у истом звању. За случају да новим правилником или променом правилника нека радна места буду укинута или смањен број службеника, требало би предвидети да се прекобројни службеници распоређују, односно

премештају на друга одговарајућа радна места у истом звању, с тим да предност имају они са бољим оценама у последње три године. На овај начин, се примењује принцип заслуга по овом специфичном питању. Такође, требало би предвидети могућност да прекобројни службеници могу бити, уз своју сагласности распоређени, односно премештени на ниже радно место које одговара њиховој стручној спреми, с тим да уколико такво радно место не постоји, постају нераспоређени. За случај да одговарајуће радно место не постоји, а прекобројни службеник не да сагласност да може бити распоређен, односно премештен на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми, требало би утврдити право руководиоца да доноси решење о престанку радног односа. Напред наведена одредба представља такође усклађивање са предложеним решењима у државно службеничком систему.

Право на накнаде службеника

ЗЗАПЈЛС (члан 169.) требало би прецизирати одређивање начина остваривања права на накнаду плате службеника на положају који је постао нераспоређен (у складу са чл. 54. и 55. ЗЗАПЈЛС), као и утврђивање права на отпремнину за службенике и службенике на положају којима радни однос престане протеклом рока у статусу нераспоређености.

Обезбеђивање стручности у раду и при одлучивању у поступку по жалбама

ЗЗАПЈЛС (чл. 175, 177 и 178.) регулисан је рок за одлучивање по жалбама, састав жалбене комисије, услове које морају да испуњавају два од три члана жалбене комисије а који се односе на врсту и ниво стеченог образовања и потребно радно искуство у струци, трајање мандата, накнаде за рад и друга питања. Имајући у виду значај надлежности жалбених комисија, као и да жалбене комисије имају стални састав, потребно је било да се продужи рок за одлучивање по жалбама као и да се пропише да жалбене комисије увек одлучују у већу од три члана.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Као што је већ поменуто, циљ измена и допуна Закона о запосленима у АП и ЈЛС је и унапређење службеничког система у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. У том смислу, ради остваривања циља даљег унапређења службеничког система на нивоу аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, неопходно је изменити и допуни одредбе ЗЗАПЈЛС које се односе на:

- прецизирање статуса запослених када су у питању функционери. С тим у вези Нацртом закона се пре свега прецизира ко се сматра запосленим у смилу овог закона. Наиме, имајући у виду да је Закон генеричким појмом „запослени“ обухватио поред службеника и намештеника, и функционере предложеном изменом прецизира се да се запосленима, у смислу овог закона, сматрају функционери који имају обавезу, односно користе право да буду на сталном раду – заснивају радни однос, ради вршења дужности.

- прецизирање обухвата организационих облика на чије запослене се примењује Закон о запосленима у АП и ЈЛС, односно на кога се не примењује овај закон. Нацртом закона се дефинише да се на месне заједнице не примењује овај закона, јер се до сада у пракси појављивала питање примене одговарајућих прописа у овим организационим облицима. Ради решавања тог питања и јасног утврђивања да се на месне заједнице не примењује овај закон омогућава да се организација и управљање кадровима у овим организационим облицима врши у складу са општим прописом о раду, тј. Законом о раду.

- прецизирање ко у име послодавца врши права и дужности за одређене категорије службеника на положају као и службеника који руководе органом, службом или организацијом. Прецизирано је да се о правима и дужностима службеника на положају у АП и ЈЛС који не руководе органом, службом или организацијом из члана 1. закона одлучује руководиоца органа, службе или организације, осим ако овим законом није другачије одређено и да о правима и дужностима службеника и службеника који руководе тим службама и организацијама права и дужности у име послодавца врши орган надлежан за њихово постављење.

- примену општих прописа о раду и колективног уговора. Нацртом закона предвиђа се да испуњеност услова у погледу репрезентативности удружења послодавца у складу са законом, утврђује министарство надлежно за локалну самоуправу као и да колективни уговор код послодавца закључује у име послодавца председник општине, односно градоначелник. На овај начин отклањају се недоумице у пракси које су представље сметњу за ефикасно колективно преговарање код послодавца и закључивање колективног уговора.

- права функционера по престанку функције. Ради појашњења и решавање недоумица које су постојале у пракси поводом радноправног статуса функционера предвиђено је да је функционер у радном односу док прима накнаду плате после престанка функције, како би послодавци код којих остварује ово право имали основ за пријаву на осигурање, плаћање доприноса за обавезно социјално осигурање, пореза на доходак грађана и др.

- доношење Правилника о организацији и систематизацији радних места. Због проблема у оним јединицама локалне самоуправе у којима постоји више управа за поједине области предвиђено је да се доноси обједињен Правилник који припрема начелник управе и подноси га Већу на усвајање.

- услови за рад у звањима. Због предвиђеног услова у погледу положеног државног стручног испита, на јавним конкурсима се јављало мањи број кандидата, односно било је већи број одбачених права на конкурс за попуњавање радног места службеника, ова одредба је измењена и брисан је овај услов, чиме се омогућава да у конкурсном поступку учествује што више кандидата, како би у процесу селекције био изабран онај који на најбољи начин испуњава критеријуме и мерила прописана за избор. С тим у вези, законом је предложена и обавеза да службеник који је у радном односу на неодређено време положи државни стручни испит тако што се утврђује обавеза његовог полагања у одређеном року по заснивању радног односа који уколико не буде положен представља раскидни услов односно основ за престанак радног односа. Поред наведеног за рад на пословима у звању млађи саветник и млађи сарадник могу да раде и запослени који су у радном односу код послодаваца провели најмање пет година и који стекну виши ниво образовања.

- радни однос на одређено време. Предложеним одредбама Нацрта закона прецизирано је време престанка радног односа на одређено време за запослене који су радни однос засновали у кабинету изабраног лица у органу АП и ЈЛС, у кабинету градоначелника града Београда, председника Скупштине града Београда као и на радним местима у кабинету градоначелника, председника општине или председика градске општине и то најдуже док траје дужност тих изабраних лица, чиме се решавају недоумице у пракси везано за трајање радног односа и остваривања права као запослених лица. Такође ради усаглашавања са решењима која су предложена у Нацрту закона о државним службеницима и која су се у пракси појавила као неопходна прописана су два нова основа за заснивање радног односа чије је трајање унапред одређено и то: ради замене службеника који је постављен за вршиоца дужности, док траје његова дужност и ради замене службеника коме мирује радни однос због обављања приправничког стажа.

- учешће на интерном конкурсима и преузимање. Нацртом закона предвиђено је да на интерном конкурсима могу да учествују и службеници у свим органима, службама и организацијама у истој ЈЛС чиме се омогућава боља флукуација односно мобилност запослених. У вези преузимања омогућено је да може бити преузет службеник запослен у истој ЈЛС без обзира да ли је у питању орган, служба или организација.

- приправници. Нацртом закона је предложено да ако је након спроведеног јавног конкурса за обављање приправничког стажа примљено лице које је службеник у радном односу на неодређено време код послодавца, распоређује се на радно место на коме се обавља приправнички стаж, док му на радном месту у органу, служби или организацији из члана 1. ст. 1. и 2. Закона, на коме је засновао радни однос на одређено време мирују права и обавезе. На

овај начин се обезбеђује правна сигурност и могућност да службеник може да се врати на своје радно место тј. да због потребе обављања приправничког стажа са већим степеном образовања му не престане радни однос на неодређено време.

- избор кандидата по спроведеном конкурсном поступку. Прецизирано је да ако се конкурсни поступак спроводи у служби или организацији из члана 1. став 2. Закона, решење о избору кандидата са листе може донети и руководиоца службе или организације, а не само руководиоца органа АП или ЈЛС, који није надлежан за службу или организацију, нити да доноси одлуку о попуњавању радних места у наведеним организационим облицима.

- дужност полагања државног стручног испита. С обзиром на предложене измене у Закону у делу који се односи на услове за рад у звањима, прописан је рок за полагање државног стручног испита за запослене који су засновали радни однос на неодређено време на радном месту у одговарајућем звању, а који су дужни да положи државни стручни испит након пробног рада, односно који немају обавезу пробног рада јер су раније имали заснован радни однос у органу АП, ЈЛС или државном органу, као и службеници који су засновали радни однос а немају положен државни стручни испит.

- оцењивање. Предложеним изменама у потпуности се уређује систем оцењивања који је до сада био уређен у складу са прописима о оцењивању државних службеника. С тим у вези уређен је циљ и предмет оцењивања на начин да се прописују мерила за оцењивање и да се предвиђа да се резултати у извршавању послова радног места и постављених циљева вреднују квартално, затим да службеника на положају који руководи покрајинским органом, организацијом или службом оцењује орган надлежан за постављење и додатно се прецизира да службеника оцењује лице које одлучује о његовим правима, обавезама и одговорностима, да се службеник оцењује једном у календарској години и то најкасније до краја фебруара текуће године за претходну годину а да се не оцењује службеник који је у календарској години радио мање од шест месеци без обзира на разлог, ни службеник који је засновао радни однос на одређено време. Такође, уводи се четворостепена скала за оцењивање и оцене се прописују на начин да службеник: "не задовољава", "задовољава", "добар" и "истиче се", с тим да ће се уредбом ближе уредити мерила за оцењивање и поступак оцењивања у свим органима АП и ЈЛС. Прописује се поступак у случају када је службенику одређена оцена „не задовољава“ у смислу да исти може бити упућен на стручно оспособљавање, односно да се тај службеник у сваком случају ванредно оцењује протеком 30 радних дана од дана коначности те оцене и дефинишу се последице ванредног оцењивања које могу бити, у случају да на ванредном оцењивању службенику буде одређена оцена „задовољава“ премештај на радно место разврстано у ниже звање, односно одређивање нижег коефицијента, ако такво радно место не постоји и престанак радног односа, ако на ванредном оцењивању службенику буде одређена оцена „не задовољава“. Предложеним изменама закона ближе се дефинишу услови за напредовање путем премештаја на непосредно више извршилако радно место, тј. радно место чији се послови раде у непосредно вишем звању, односно у истом звању али на радном месту руководиоца уже унутрашње јединице као и услови као и награђивање по основу оцена остварених за обављање послова радних места која су разврстана у исто звање и то путем одређивања већег коефицијента у оквиру платне групе у коју је разврстано то звање а према закону којим се уређују плате у органима АП и ЈЛС.

- вођење дисциплинског поступка, одлучивање о дисциплинској одговорности и изрицање дисциплинске мере. Прописано је да послодавац води дисциплински поступак, одлучује о дисциплинској одговорности и изриче дисциплинске мере, уређено је образовање дисциплинске комисије и њене надлежности, као и да уколико дисциплинска комисија води поступак има овлашћења да одлучује о дисциплинској одговорности. На тај начин обезбеђује се целовитост дисциплинског поступка, тако да дисциплинска комисија води поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Утврђени су услови које мора да испуни члан комисије и предвиђен је додатни основ теже повреде радне дужности а то је давање нетачних података приликом заснивања радног односа, што представља усклађивање са предложеним изменама Закона о државним службеницима.

- престанак радног односа по сили закона. Нацртом закона прецизирано је да службенику престаје радни однос по сили закона ако је нераспоређен, а не буде премештен на друго радно место - наредног дана од протеча два месеца, односно три месеца у случају да има право на накнаду плате, односно да стиче право на пензију. Поред тога у погледу основа за престанак радног односа по сили закона предивђена је и условна осуда што представља усклађивање са предложеним изменама Закона о државним службеницима, јер се у пракси дешавало да запослени буду условно осуђени нпр. за кривично део злоупотребе службеног положаја.

- доношење новог Правилника и промена Правилника о организацији и систематизацији радних места. Одредбама Нацрта закона ближе се уређује радноправни статус службеника у случају доношења новог Правилника, као и у случају промене Правилника, и то да се сви службеници распоређују на одговарајућа радна места у истом звању, да се прекобројни службеници распоређују, односно премештају на друга одговарајућа радна места у истом звању, с тим да предност имају они са бољим оценама у последње три године. На овај начин, се примењује принцип мериторности. Такође, прописано је да прекобројни службеници могу бити, уз своју сагласности бити распоређени, односно премештени на ниже радно место које одговара њиховој стручној спреми, с тим да уколико такво радно место не постоји, постају нераспоређени. За случај да одговарајуће радно место не постоји, а прекобројни службеник не да сагласност да може бити распоређен, односно премештен на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми, утврђује се право руководиоца да доноси решење о престанку радног односа. Напред наведена одредба представља такође усклађивање са предложеним решењима у државно службеничком систему.

- право на накнаде службеника. Нацртом закона ближе се уређује накнада плате службеника на положају који је постао нераспоређен и уређује остваривање права на отпремнину за службенике и службенике на положају којима радни однос престане протеклом рока у статусу нераспоређености.

- обезбеђивање стручности у раду и при одлучивању у поступку по жалбама. Нацртом закона регулисан је рок за одлучивање по жалбама, састав жалбене комисије, услове које морају да испуњавају чланови жалбене комисије а који се односе на врсту и ниво стеченог образовања и потребно радно искуство у струци, трајање мандата, накнаде за рада и друга питања, као и продужење рока за одлучивање по жалбама имајући у виду обезбеђивање што адекватније правне заштите као и то да Жалбена комисија увек одлучује у већу од три члана.

3. Друге могућности за решавање проблема

Имајући у виду правну природу отворених питања у вези са службеничким системом у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, измене и допуне важећег Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе су једини начин за решавање учених проблема.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Полазећи од стратешких приоритета, неопходно је изменити и допунити поједине одредбе ЗЗАПЈЛС ради прецизирања и обезбеђивања целовитости система који уређује, односно омогућавања несметаног остваривања права и дужности запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Такође, предложене измене и допуне Закона материја су која се искључиво регулише законом.

5. На кога ће и како утицати предложена решења

Овај закон имаће позитиван утицај на све запослене у јединицама локалне самоуправе, лица која ће убудуће конкурисати на радна места у органима, службама и организацијама у АП и ЈЛС,

имајући у виду да се изменама отклањају проблеми који постоје у пракси од почетка примене закона тј. од 1.12.2016. године. Примена закона утицаће директно на запослене у органима, службама и организацијама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, односно на функционере/службенике/намештенике запослене у тим органима, имајући у виду да се јасније прецизира статус запослених – функционера на које се примењују одредбе овог закона, јасно се утврђује ко у име послодавца врши права и дужности за одређене категорије запослених – службенике на положају и службенике који руководе органом организацијом и службом, дефинишу се права запослених - функционера по престанку функције, услови за рад у звањима што ће допринети да приликом расписивања конкурса буде већи обухват лица која могу да се пријаве на исти јер до сада су услови за рад у звањима предвиђали да кандидати морају да имају положен државни стручни испит, као и да запослени у органима, службама и организацијама који раде дуже од пет година могу бити распоређени на радна места у одговарајућим звањима уколико за њих испуњавају услове који се пре свега тичу стручних оспособљености тј образовања, дужност полагања државног стручног испита за запослене који немају обавезу пробног рада и који по заснивању радног односа немају положен државни стручни испит, као и прецизно утврђивање рока за полагање истог, прецизирање престанка радног односа по сили закона и због условне осуде, појашњење и детаљно регулисање радноправног статуса запослених у вези са доношењем новог Правилника као и код измена и допуна Правилника о организацији и систематизацији радних места; право на накнаде службеника који су нераспоредени као и право на отпремнину службеника на положају којима је протекао статус нераспоредених, боље мобилности запослених кроз учешће на интерним конкурсима и преузимање, прописивање јасније процедуре код вођења дисциплинског поступка и изрицања дисциплинских мера у смислу да се дисциплински поступак спроведе ефикасније и правичније, као и да дисциплинске мере које се тичу новчане казне буде изречена у односу на основу плату која припада запосленом, обезбеђивање стручности у раду и одлучивању по жалбама чиме се доприноси да права запослених буду адекватније заштићена.

Очекује се да примена нових законских решења позитивно утиче и на грађане и привреду с обзиром да су кадрови окосница сваког система и предуслов његовог развоја и напретка који треба да допринесе квалитетнијем, делотворнијем и ефикаснијем пружању услуга.

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

Примена новог Закона неће изазвати ни трошкове код грађана и привреде.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Измене и допуне Закона о запосленима у АП и ЈЛС неће изазвати додатне трошкове. С тим у вези потребно је имати у виду да унапређење инструмената за управљање људским ресурсима треба да допринесе развоју кадрова што представља један од предуслова развоја и напретка система локалне самоуправе. Локална самоуправа доприноси утврђивању делотворних и спроводивих јавних политика на овом нивоу власти, обезбеђује делотворно и ефикасно вршење надлежности како у изворним тако и у повереним пословима, решавање бројних управних ствари у различитим управним областима, која кроз инспекцијски надзор превентивно спречава енормне ризике по људски живот, здравље и животну средину, сузбија "сиву економију" и обезбеђује законито поступање и понашање правних и физичких лица, која води ажурне и потпуне евиденције, која располаже способностима да предвиди и предупреди будуће неизвесне догађаје или смањи штету која из тога може да проистекне (поплаве, мигрантска криза и сл.).

Такође, примена новог Закона неће изазвати грађанима и привреди додатне трошкове.

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

Одбор за правни систем и државне органе донео је Закључак 05 Број: 011-9885/2018 од 18.10.2018. да није потребно спроводити јавну расправу за Нацрт закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Са текстом Нацрта закона имали су прилике се упознају представници Сталне конференције градова и општина као и Мрежа начелника управа градова и општина. Наиме, 21. септембра 2018. године уз присуство чланова Сталне конференције градова и општина одржан је састанак Мреже начелника управа градова и општина на коме је разматрана радна верзија Нацрта закона и након које су дати концепцијски коментари и конкретни коментари на сам текст закона као и предлози који се углавном тичу питања које се односи на положај начелника управе.

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

Примена новог Закона подразумева доношење Акта Владе којим ће се ближе уредити мерила за оцењивање и поступак оцењивања службеника у свим органима, службама и организацијама у АП и ЈЛС, и за који је предвиђено да се донесе у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.