



Република Србија
Републички секретаријат за
јавне политике
Број: 011-00-000216/2015-02
28.12.2015. године
Влајковићева 10
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Б Е О Г Р А Д
Бирчанинова 6

Предмет: Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима, који је Републичком секретаријату за јавне политике достављен дана 02.12.2015. године, актом број: 011-00-00447/2015-17 од 30.11.2015 године.

Сходно чл. 39а, 40. и 46. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), а у складу са чланом 33. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 44/14, 54/15 и 96/15 - др. закон), даје се:

Мишљење

Нацрт закона о изменама и допунама Закона државним службеницима **садржи делимичну Анализу ефеката закона.**

Образложење

Министарство државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: предлагач) доставило је Републичком секретаријату за јавне политике (у даљем тексту: Секретаријат) Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима (у даљем тексту: Нацрт закона) са Анализом ефеката закона, ради давања мишљења.

У Анализи ефеката закона, предлагач је формално доставио одговоре на сва питања регулисана чланом 40. Пословника Владе, међутим одговори на питања су генерално могли да буду детаљније образложени.

Секретаријат истиче да је току поступка израде анализе ефеката прописа обавио консултације са предлагачем и да је предлагач усвојио поједине примедбе и сугестије у погледу текста анализе ефеката закона.

Предлагач је у Изјави о усклађености закона са стратешким документима Владе навео да је Нацрт закона усклађен са Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС“ бр.9/14 и 42/14-исправка).

Поред тога, Републички секретаријат за јавне политике је мишљења да би Нацрт закона требало да буде усклађен и са:

- Акционим планом Стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године,

- Акционим планом за спровођење Стратегије стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији од 2013-2015. и
- Акционим планом за поглавље 24.

На питање *На кога ће и како највероватније утицати решења у Закону*, предлагач је идентификовао субјекте регулације и навео како ће најзначајније законске новине утицати на њих.

Међутим, ради потребног разјашњења појединих законских одредби истичемо и одређене коментаре на конкретне законске одредбе.

Члан 6. Нацрта закона у ставу 2 и 3. предвиђа да се пријава на конкурс врши на обрасцу јединствене пријаве и да приликом предаје јединствена пријава на конкурс добија шифру под којом кандидат учествује у даљем изборном поступку до усменог разговора, која омогућава објективност и непристрасност у изборном поступку и заштиту личних података кандидата.

Позивамо предлагача да детаљније објасни на који начин ће добијање шифре приликом подношења јединствене пријаве омогућити објективност и непристрасност у изборном поступку и заштиту личних података кандидата.

Члан 8. став 2. Нацрта закона предвиђа да је руководилац дужан да изврши избор кандидата са листе избор у року од 15 дана од дана пријема те листе.

Постављамо питање предлагачу да наведе какве ће правне последице настати у случају да руководилац органа на изабере коначног кандидата са листе за избор у предвиђеном року.

Члан 22. став 1. Нацрта закона предвиђа да државни службеник на извршилачком радном месту изузетно може бити оцењен пре истека периода за оцењивање, уколико по процени непосредног руководиоца није остварио очекиване резултате рада у периоду кварталног вредновања.

Постављамо питање предлагачу да објасни разлоге за прописивање ове законске одредбе с обзиром да је државни службеник који се оцењује дужан да оствари очекиване резултате у прописима предвиђеном року, те смо мишљења да на овај начин у одређеним случајевима надређено лице може злоупотребити поједина овлашћења у поступку вршења оцене службеника уколико тај рок још увек није истекао.

Члан 27. став 1. Нацрта закона предвиђа да Министарство надлежно за послове државне управе може да предложи Влади доношење програма за развој кадрова у органима државне управе.

Постављамо питање који су разлози за прописивање дискреционог овлашћења надлежног Министарства у погледу предлагања Влади доношења програма за развој кадрова у органима државне управе, као и да ли је разматрао опцију да неки други орган (на пример Служба за управљање кадровима) доноси такав развојни програм и под којим условима.

На питање *Које трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима*, предлагач је навео да доношење Закона неће проузроковати нове трошкове грађанима и привреди. Такође је у Образложењу закона навео и да за спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства.

Секретаријат наводи да је у оквиру одговора на ово питање, потребно извршити идентификацију свих директних и индиректних трошкова које ће сносити субјекти регулације због примене нових предложених решења, али и државни органи и организације надлежне за спровођење и праћење примене закона. Трошкове је потребно квантификовати и новчано изразити где год је то могуће, а ако то није могуће трошкове је потребно квалитативно анализирати. С тим у вези, истичемо да је у

трошковну анализу потребно начелно укључити и све уштеде које могу настити као последица нових законских решења (на пример због смањења буџетских трошкова везаних за издвајања за плате које би се увећале по основу напредовања у већи платни разред или у више звање као последица лимитираног броја највиших оцена и др.).

Нарочито је потребно извршити детаљну анализу административних трошкова на основу методе стандардног трошка имајући у виду предложене значајне измене административних процедура у поступцима спровођења интерних и јавних конкурса. С тим у вези, истичемо да се могу користити уколико постоје и подаци добијени из већ урађених релевантних студија и анализа из ове области.

Такође, наводимо да је у трошковну анализу потребно укључити и предложена законска решења која утичу на смањење трошкова одређене категорије субјекта регулације (на пример члан 7. Нацрта закона у делу који се односи на то да само кандидати који су успешно прошли све делове изборног поступка достављају доказе који се прилажу у конкурсном поступку). Када је наведено законско решење у питању указујемо на потребу детаљније анализе дистрибутивних ефеката који могу настати за одређене категорије субјеката регулације. Наведена законска одредба с једне стране смањује трошкове кандидатима тако што сада неће бити у обавези да одмах уз пријаву доставе и сву потребну конкурсну документацију, међутим са друге стране може повећати трошкове државним органима који спроводе конкурс, имајући у виду да ће на овај начин **сви благовремено пријављени** кандидати бити тестирани, то јест да неће бити пре тога елиминисани на основу недостатка документације која се прилаже уз конкурс.

На овај начин могу настати нови трошкови за државне органе јер ће бити потребно знатно више времена конкурсној комисији да **припреми, прегледа и оцени** повећан број тестова, с обзиром на потенцијално значајно већи број кандидата који ће начелно учествовати у тестирањима. Такође, подсећамо да се овде може јавити и проблем **недостатка адекватног простора** и времена за тестирање у случају да се пријави велики број кандидата (нарочито приликом спровођења јавних конкурса).

Истичемо да одређена предложена законска решења проузрокују пре свега нове индиректне трошкове за грађане и привреду (кроз додатно издвајања из буџета Републике Србије) као последица увођења нових административних процедура или измену постојећих у поступцима спровођења интерних и јавних конкурса, затим приликом преузимања државних службеника по основу споразума, као и у другим случајевима (чл. 4,6,7,8,20 и 27. Нацрта закона).

Даље наводимо и да поједина предложена законска решења проузрокују и директне трошкове за грађане (на пример члан 6. Нацрта закона у делу који се односи на прописивање обавезе достављања очитане биометријске личне карте или копије личне карте уз пријаву за јавни конкурс).

Овом приликом позивамо предлагача да идентификује све директне и индиректне трошкове које ће предложена законска решења проузроковати субјектима регулације.

На питање *Да ли су позитивне последице доношења Закона такве да оправдавају трошкове које ће он проузроковати*, предлагач је навео да примена закона неће проузроковати нове трошкове.

Овом приликом посебно указујемо да је као одговор на ово питање након идентификације трошкова, потребно извршити идентификацију и анализу директних и индиректних користи које ће имати субјекти регулације од примене нових законских решења и представити их на што објективнији начин. Да би се то постигло, неопходно је квантификовати користи и новчано их изразити, где год је то могуће. Ако то није могуће, ове користи је потребно квалитативно анализирати. Потом је неопходно

спровести и представити анализу која показује однос очекиваних трошкова и очекиваних користи од примене новопредложених решења.

Након поређења трошкова и користи, потребно је дати оцену да ли су укупне користи (односно очекивани позитивни ефекти) такви да оправдавају укупне трошкове (односно очекиване негативне ефекте) које ће примена нових предложених.

На питање *Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону*, предлагач је навео да поводом Нацрта закона није одржана јавна расправа и навео разлоге за то. Такође је доставио податке који се тичу процеса обављених консултација са заинтересованим странама, углавном представника државних органа и најзначајније примедбе и сугестије које су изнете на текст Нацрт закона.

Секретаријат истиче да је предгач пропустио да јасно наведе, а нарочито да образложи, које примедбе и сугестије заинтересованих страна нису прихваћене и из којих разлога.

Такође мишљења смо да је у процес консултација било потребно укључити и представнике запослених лица у државним органима, нарочито ако се узме у обзир чињеница да формална јавна расправа није одржана у смислу члана 41. Пословника Владе.

На питање *Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*, предлагач је детаљано описао потребне регулаторне мере које се односе на доношење нових (или измену постојећих) подзаконских аката којима се регулише поступак оцењивања државних службеника, као и спровођења конкурса и полагања државног стручног испита и навео рокове за њихово доношење.

Овом приликом указујемо на значај одговора на ово питање, имајући у виду предмет законске регулативе, проблеме уочене у пракси, као и обим измена које се овим законом предлажу.

С тим вези, истичемо да је потребно навести и образложити капацитете за спровођење предложених решења и предочити план активности и свих мера за спровођење законских решења, нарочито укључујући и следеће мере и активности:

- **институционално управљачке:** који органи, организације и тела су надлежни за спровођење закона; какви су њихови финансијски, техничко-технолошки, организациони и кадровски капацитети (посебно када су у питању лица која ће вршити психолошке процене кандидата) за спровођење новопредложених решења; на који начин ће се успоставити међуинституционална сарадња између органа, организација и тела надлежних за спровођење предложених решења (ресорно надлежно Министарство и управна инспекција као орган у саставу, Служба за управљањем кадровима и Високи службенички савет); затим да ли је неопходно основати нову, односно укинути постојећу институцију, мењати организациону структуру постојећих органа и организација, мењати број запослених у њима и друго;
- све **остале мере и активности** које имају за циљ пуну примену законских решења и система контроле примене, што треба да укључи и **мере за праћење остваривања зацртаних циљева** (тј. за спровођење *ex-post* анализе).

Имајући у виду све наведено, Републички секретаријат за јавне политике је мишљења да **Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима** садржи делимичну **Анализу ефеката закона**.

В.Д. ЗАМЕНИКА ДИРЕКТОРА

Бојана Тошић

