

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА УТВРЂИВАЊЕ РАДНИХ МЕСТА И БРОЈА ИЗВРШИЛАЦА КОЈИ РАДЕ НА ПОСЛОВИМА У ВЕЗИ СА ПРУЖАЊЕМ ЈАВНИХ УСЛУГА

Београд, децембар 2023. године

САДРЖАЈ

| | |
|---|----|
| 1. Увод | 3 |
| 2. Предмет | 8 |
| 3. Сврха..... | 9 |
| 4. Појам јавне услуге..... | 9 |
| 5. Обим примене | 9 |
| 6. Начела за утврђивање радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга..... | 9 |
| 7. Утврђивање послова, радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга..... | 10 |
| 8. Подршка у примени методологије | 10 |

1. Увод: У Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, која је објављена у „Службеном гласнику РС”, број 42. од 27. априла 2021. године и број 9. од 21. јануара 2022. године, у делу 5, који је посвећен пружању услуга, наведено је да у овој области кључни изазов представља незадовољавајући квалитет пружених услуга крајњим корисницима, неуједначена приступачност услугама, пракса поступања јавне управе, као и недовољно доступне и јасне информације о услугама.

Додатно, релативно високи трошкови пружања услуга неповољно утичу на инвестиције и обим запошљавања. Недовољна искоришћеност потенцијала које отворени подаци нуде за побољшање процеса рада одражава се на нижу иновативност предузећа и стартапова у развоју нових услуга и производа, квалитет јавних услуга и уштеде у јавној управи.

С тим у вези неопходна је целовита усмереност на сам процес пружања услуге и задовољство крајњег корисника процесом и услугом, али и успостављен јединствен систем за праћење, вредновање и извештавање о квалитету пружених јавних услуга како би се обезбедио висок квалитет и информисала јавност. Додатни изазов представља чињеница да закон није утврдио ниједну институцију која се на стандардизован начин бави политиком пружања услуга, тј. координацијом и контролом квалитета.

У оквиру посебног циља, прописано је да фокус реформи у области пружања услуга до 2030. године јесте стварање прилагодљиве јавне управе која у кратком року, уз разумне трошкове пружа интегрисане кориснички оријентисане услуге, посебно водећи рачуна о мањинским и угроженим друштвеним групама.

За то је потребно успоставити систем за развој нових, кориснички оријентисаних услуга и оптимизацију постојећих услуга тако што ће се континуирано укључивати шира друштвена заједница у процес развоја услуга и употребљавати иновативни алати, а следећи вредности ЕУ и примењујући њене стандарде у тој области. Ефикасно пружање квалитетних услуга ће зависити и од капацитета јавне управе да ефикасно искористи велике сетове података, вештачку интелигенцију и блокчејн технологију како би брзо идентификовала просторе за оптимизацију постојећих и развој нових услуга, као и за унапређење интерних позадинских процеса у пружању услуга.

Како би се остварио Посебан циљ 5. предвиђено је спровођење следећих мера:

- унапређење развоја кориснички оријентисаних услуга кроз унапређење процеса развоја и оптимизацију постојећих услуга;
- повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање кориснички оријентисаних услуга и
- унапређен систем контроле и обезбеђења квалитета услуга.

У Акционом плану за период од 2021. до 2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, у оквиру посебног циља 5: Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које

одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство, предвиђен је посебна мера 5.2. Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга крајњим корисницима.

Израда методологије за утврђивање радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга је активност предвиђена у оквиру посебне мере 5.2, коју спроводи Служба за управљање кадровима са партнерима Министарством државне управе и локалне самоуправе, Националном академијом за јавну управу и Републичким секретаријатом за јавне политике.

Ради израде методологије за утврђивање радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга, формирана је Посебна радна група, која је израдила ову методологију.

Нормативни оквир за израду Методологије за утврђивање радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга: Посебна радна група за израду Методологије за утврђивање радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних при изради ове методологије пошла је од следећих прописа:

- Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – Одлука УС);
- Закон о државној управи („Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон);
- Закон о Регистру административних поступака („Сл. гласник РС”, бр. 44/21);
- Закон о државним службеницима („Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – испр, 83/05 – испр, 64/07, 67/07 – испр, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20 и 142/22);
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 95/18, 114/21, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закон, 86/19 – др. закон, 157/20 – др. закон и 123/21 – др. закон);
- Закон о полицији („Сл. гласник РС”, бр. 6/16, 24/18 и 87/18);
- Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон);
- Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године са Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године („Сл. гласник РС”, бр. 42/21 и 9/22);
- Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године („Сл. гласник РС”, бр. 73/21);

Полазне основе за дефинисање појма јавних услуга: Јавне услуге у Републици Србији, имајући у виду њене позитивноправне прописе, дефинисане су на различите, често међусобно супростављене начине. Стога је први проблем који се појавио у раду Посебне радне групе, дефинисање појма јавних услуга.

Чланом 2. ставом 1. Закона о општем управном поступку, прописано је да је управна ствар, у смислу овог закона, појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге.

Чланом 31. истог закона, нормирано је да се под пружањем јавних услуга сматра обављање привредне и друштвене делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања.

Под пружањем јавних услуга сматра се и обављање делатности, односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања.

Јавне услуге пружају се тако да обезбеде уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба.

Дефинисање јавних услуга, Законом о општем управном поступку, постављено је поприлично уско, с обзиром да не обухватају активности које не спадају у привредне и друштвене делатности које се предузимају у јавном интересу и искључује облике управног поступања, којима се одлучује о обавезама корисника јавних услуга. Ова дефиниција као пружање јавних услуга не обухвата одлучивање органа, на пример приликом доношења решења којим се утврђује пореска обавеза, издавање личне карте, возачке дозволе и томе слично.

У другим прописима, нема јасне дефиниције јавних услуга. У појединим прописима оне се на посредан начин дефинишу. Тако на пример у Закону о полицији, одређено је у више одредби да Министарство унутрашњих послова, може наплатити таксу уколико полицијски службеници пружају услуге правним и физичким лицима, које су повезане са основном делатношћу Министарства унутрашњих послова. Иако није дефинисано шта се сматра под тим услугама, произилази да полицијски службеници могу пружати јавне услуге и да су оне повезане са надлежношћу овог државног органа.

Други прописи, који су узимани у разматрање, не дефинишу сам појам јавних услуга. Тако Законом о регистру административних поступака, такође није дефинисан појам јавних услуга. Међутим, кроз нормативно уређење административног поступка, да се закључити да он у себи садржи и пружање јавних услуга.

Наиме, чланом 2. ставом 1. тачком 1) овог закона прописано је да је 1) административни поступак (у даљем тексту: поступак) у смислу овог закона, управни и други поступак који спроводе државни органи и организације, органи и организације аутономних покрајина и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција, као и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи) и који се покрећу по захтеву привредних субјеката и грађана ради остваривања одређеног права или испуњавања прописане обавезе, а који се уписује у Регистар административних поступака у складу са овим законом и Методологијом утврђеном на основу овог закона.

Административни поступак се односи на остваривање права, обавеза и правних интереса привредних субјеката и грађана у којима органи издају лиценце, дозволе, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврде, сертификате, извештај, мишљење,

обавештење, сведочанство, услове, декларацију, записник, личне и друге документе, изводе из службених евиденција или уносе достављене податке и документе у одређене јавне евиденције у складу са законом. Административним поступком се у смислу овог закона не сматрају судски поступци и поступци које спроводе имаоци јавних овлашћења поверених од стране суда, поступци који проистичу из радног односа у органу, као и поступци који се покрећу на захтев органа, а које спроводи други орган.

У одсуству друге позитивноправно одређене дефиниције, Посебна радна група је заузела став да се под јавном услугом сматра административни поступак, тј. под јавном услугом у смислу ове методологије, сматра се поступак везан за остваривање права, обавеза и правних интереса привредних субјеката и грађана у којима органи издају лиценце, дозволе, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврде, сертификате, извештај, мишљење, обавештење, сведочанство, услове, декларацију, записник, личне и друге документе, изводе из службених евиденција или уносе достављене податке и документе у одређене јавне евиденције у складу са законом. Јавном услугом се не сматрају судски поступци и поступци које спроводе имаоци јавних овлашћења поверених од стране суда, поступци који проистичу из радног односа у органу, као и поступци који се покрећу на захтев органа, а које спроводи други орган.

Полазне основе за дефинисање појма пружаоца јавних услуга: Након одређивања појма јавних услуга, потребно је било дефинисати њихове пружаоце. Из садржине Конвенције Међународне организације рада број 151, произилази да су пружаоци јавних услуга јавни службеници, а под њима се сматрају сва лица која су запослена од стране јавних власти.

Јавни службеници би се најшире могли одредити, као лица која користећи своја јавноправна овлашћења, којима их је држава снабдела, врше неки од послова из њене надлежности. Они су једним јавно-правним уговором трајно обавезани да служе држави.¹ Они представљају широк круг лица међу која можемо означити, запослене у државним органима, јавним службама, локалној самоуправи, аутономним покрајинама, јавним предузећима, привредним друштвима, као и појединце који у оквиру своје самосталне делатности примењују јавноправна овлашћења.²

Из Закона о регистру административних поступака, може се закључити да су пружаоци јавних услуга државни органи и организације, органи и организације аутономних покрајина и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција, као и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења. Дакле, ради се о једном изузетно широком кругу правних субјеката.

С обзиром на организационе и друге капацитете Посебне радне групе, при изради Методологије у обзир су узети органи државне управе, службе Владе и органи, службе и организације јединица локалне самоуправе. Уколико би се у обзир узели сви организациони облици који се баве пружањем јавних услуга, било би неизводљиво испуњење задатка Посебне радне групе, у роковима који су постављени Акционим

¹ С. Јовановић, *Држава II*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а.д., Београд, 1936, стр. 289, наведено према А. Антић, *Специфичности радноправног положаја локалних службеника*, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2021. године, стр.8.

² А. Антић, *Специфичности радноправног положаја локалних службеника*, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2021. године, стр.8.

плану за период од 2021. до 2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године.

Под органима државне управе у смислу Закона о државној управи, подразумевамо министарства, органе управе у саставу министарстава и посебне организације, као и службе Владе на који се примењују закони који се односе на органе државне управе, а под органима локалне самоуправе у смислу Закона о локалној самоуправи сматрају се скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа, скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа, а под организацијама, јавне службе које је основала јединица локалне самоуправе (изузев јавних предузећа и установа), ради обављања јавне службе.

Полазне основе за одређивање радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга: Имајући у виду све наведено, у смислу ове Методологије, пружаоцима јавних услуга, могу се сматрати запослени на извршилачким радним местима у органима и организацијама државних органа и јединице локалне самоуправе, тј. државни службеници и службеници на извршилачким радним местима. Под службеницима се подразумевају запослени на извршилачким радним местима у органима, службама и организацијама јединица локалне самоуправе.

Намештеници се у овим органима не могу сматрати пружаоцима јавних услуга, с обзиром на то да у смислу Закона о државним службеницима и Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, не обављају послове из надлежности органа у којима раде, већ помоћно техничке послове. Намештеници су лица која на пример раде на радним местима домара, куvara, возача и др. У најширем смислу бисмо могли рећи да се и они баве пружањем јавних услуга с обзиром да својим радом омогућавају успешно функционисање органа у којима раде али овакво широко схватање пружаоца јавних услуга није прихваћено од стране Посебне радне групе, имајући у виду да се под пружаоцима јавних услуга, у смислу ове Методологије, сматрају запослени на извршилачким радним местима у органима, тј. државни службеници и службеници.

На основу одредби Закона о државним службеницима, извршилачка радна места јесу сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу и разврстана су у звања виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.

Такође, сходно Закону о државним службеницима, положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу, а стиче се постављењем од Владе или другог државног органа или тела. С обзиром на одсуство непосредног контакта са корисницима јавних услуга, државни службеници на положајним радним местима, не могу се сматрати пружаоцима јавних услуга. Наиме, они непосредно не одлучују о правима, интересима или обавезама корисника услуга, тј. правних и физичких лица.

На основу одредби Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, извршилачка радна места службеника, су сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца унутрашњих

организационих јединица, која су разврстана у звања: самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, виши референт, референт и млађи референт.

Сходно Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, положај је радно место на коме службеник има овлашћења и одговорности у вези са руковођењем и усклађивањем рада органа, службе или организације аутономне покрајине, односно градске, општинске управе или управе градске општине. У јединици локалне самоуправе и градској општини, положаји у смислу одредаба овог закона, су радна места начелника градске, општинске, односно управе градске општине и њихових заменика. У граду Београду, уколико је градска управа организована као јединствен орган, положаји у смислу одредаба овог закона, су радна места начелника градске управе града Београда, његових заменика (секретар секретаријата градске управе града Београда) и подсекретар секретаријата. Као и у случају државних службеника на положајним радним местима, с обзиром на одсуство непосредног контакта са корисницима јавних услуга, службеници на положајима, не могу се сматрати пружаоцима јавних услуга. Наиме, они такође, непосредно не одлучују о правима, интересима или обавезама корисника услуга, тј. правних и физичких лица.

Посебна радна група за израду Методологије за утврђивање радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга заузела је став да се, у смислу ове Методологије, послови пружања јавних услуга односе на послове који се покрећу захтевом привредних субјеката, грађана и других субјеката, а који су везани за:

- остваривања права и правних интереса привредних субјеката, грађана и других субјеката у којима органи издају лиценце, дозволе, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврде, сертификате, извештаје, мишљења, обавештења, сведочанства, услове, декларације, записнике, личне и друге документе и изводе из службених евиденција;
- утврђивање обавеза привредних субјеката, грађана и других субјеката у којима органи издају лиценце, дозволе, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврде, сертификате, извештаје, мишљења, обавештења, сведочанства, услове, декларације, записнике, личне и друге документе и изводе из службених евиденција;
- унос достављених података и докумената у одређене јавне евиденције у складу са законом, ради остваривања права, обавеза и правних интереса грађана, привредних и других субјеката.

Такође, Посебна радна група за израду Методологије за утврђивање радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга заузела је став да се, у смислу ове Методологије, послови који проистичу из радног односа у органу, као и послови у вези са поступцима који се покрећу на захтев органа, а које спроводи други орган, не сматрају пружањем јавних услуга.

2. Предмет: За предмет ове методологије сматраће се појам јавне услуге и пружаоца јавних услуга за потребе утврђивања радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга; органи и организације на које се примењује Методологија; начела за утврђивање радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга.

3. Сврха: Сврха ове методологије је подршка органима државне управе и органима, службама и организацијама јединица локалне самоуправе у процесу утврђивања радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга у циљу повећања људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга крајњим корисницима.

4. Појам јавне услуге: Јавном услугом, у смислу ове методологије, сматра се административни поступак, односно поступак везан за остваривање права, обавеза и правних интереса привредних субјеката и грађана, дефинисан Законом о регистру административних поступака (у даљем тексту: Закон).

Јавне услуге обухватају административне поступке који се односе на издавање лиценци, дозвола, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврда, сертификата, извештаја, мишљења, обавештења, сведочанстава, услова, декларација, записника, личних и других докумената и извода из службених евиденција.

Јавне услуге у смислу ове методологије, обухватају и унос достављених података и докумената у одређене јавне евиденције у складу са Законом.

Јавном услугом, у смислу ове методологије не сматрају се судски поступци и поступци које спроводе имаоци јавних овлашћења поверених од стране суда, поступци који проистичу из радног односа у органу, као и поступци који се покрећу на захтев органа, а које спроводи други орган.

5. Обим примене: Ову методологију ће примењивати органи државне управе, службе Владе и органи, службе и организације јединица локалне самоуправе.

6. Начела за утврђивање радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга: Методологијом се одређују начело рационалности, начело функционалности и начело ефикасности као основа за утврђивање радних места и броја извршилаца који ради на пословима у вези са пружањем јавних услуга.

Начело рационалности - подразумева неопходност очувања економичне организационе структуре у областима деловања организационих облика у органима потребне за ефикасно, стручно и успешно обављање послова уз што мањи утрошак времена и финансијских средстава.

Начело функционалности - подразумева организацију вршења послова у складу са њиховом природом, начином обављања и њиховом међусобном функционалном повезаношћу, као и пуну ангажованост извршилаца, на начин који је адекватан врсти, сложености и обиму послова.

Начело ефикасности - подразумева организацију рада у органима на начин да се одржи оптималан број запослених, омогући ефикасно извршавање закона и задовоље потребе грађана, привреде и других субјеката у поступку пружања и коришћења јавних услуга.

7. Утврђивање послова, радних места и броја извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга: Групом послова који припадају пружању јавних услуга, у смислу ове Методологије сматрају се послови:

- остваривања права и правних интереса привредних субјеката, грађана и других субјеката у којима органи издају лиценце, дозволе, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврде, сертификате, извештаје, мишљења, обавештења, сведочанства, услове, декларације, записнике, личне и друге документе и изводе из службених евиденција;
- утврђивање обавеза привредних субјеката, грађана и других субјеката у којима органи издају лиценце, дозволе, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврде, сертификате, извештаје, мишљења, обавештења, сведочанства, услове, декларације, записнике, личне и друге документе и изводе из службених евиденција;
- у којима органи достављене податке и документе уносе у одређене јавне евиденције у складу са законом, ради остваривања права, обавеза и правних интереса грађана, привредних и других субјеката.

У смислу ове методологије пружаоцима јавних услуга сматрају се запослени на извршилачким радним местима у органима, тј. државни службеници и службеници.

Идентификовање радних места на којима се пружају јавне услуге врши се на основу сврхе радног места као једног од елемента обрасца коначног описа радног места, односно на основу описа послова код органа који немају образац коначног описа радног места.

Број извршилаца који раде на пословима у вези са пружањем јавних услуга утврђује руководилац органа.

8. Подршка у примени методологије: Служба за управљање кадровима, у оквиру делокруга свог рада, пружаће стручну помоћ органу у примени ове методологије.

Национална академија за јавну управу, у оквиру делокруга свог рада, пружаће подршку органу и запосленима на пословима у вези са пружањем јавних услуга планирањем и реализацијом редовних програма обука, као и планирањем посебних обука на захтев органа и организација на које се примењује ова Методологија, а у вези су са унапређењем компетенција, знања и вештина извршилаца који раде на пословима пружањем јавних услуга.