

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Рационализација броја запослених у локалној
самоуправи**

(мастер рад)

Ментор:

Проф. др Горан Обрадовић

Студент:

Анђела Стојадиновић

Број индекса: М025/19-О

Ниш, 2020. година

Садржај:

I УВОД	1
II ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	4
1. Општи појам локалне самоуправе.....	4
2. Историјски развој локалне самоуправе у Србији.....	8
III ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЗАПОСЛЕНИХ КРОЗ ПОЗИТИВНУ ЗАКОНСКУ РЕГУЛАТИВУ	9
1. Закон о локалној самоуправи.....	10
2. Положај локалних службеника кроз Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.....	14
IV РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КРОЗ ПРИМЕНУ ЗАБРАНЕ ЗАПОШЉАВАЊА	19
V РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА БРОЈА ЗАПОСЛЕНИХ И УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА	31
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	41
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	45
ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ	46
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ	48
БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА	53

I УВОД

Корени потребе за реформом јавне управе у нашој земљи сежу далеко у прошлост. Као транзициону земљу, Републику Србију су деценијама пратиле смене различитих политичких партија, које су за последицу имале честе промене у организационој структури функционисања целокупне државе, а самим тим и јавне управе. Законска регулатива везана за јединице локалне самоуправе је од 90-их година три пута доношена и мењана. Свака промена са собом би повлачила и структуралне промене, које нису карактеристичне само за нашу земљу, већ за све земље које су у транзицији.¹ Те промене су неретко биле праћене нетранспарентним „кадровским запошљавањем“, где се до запослења долазило не по основу личних и професионалних компетенција, већ по основу припадности владајућој политичкој партији.

Овакво несистематично запошљавање довело је до енормног повећања броја запослених у јавној управи, укључујући и јединице локалне самоуправе, представљајући велики буџетски терет. Као најчешћи индикатори постојања вишка запослених истичу се вођење социјалне политике преко политике запошљавања у општини, свакако политички притисци по основу партијске припадности, као и запошљавање по родбинској линији.² Редослед набрајања у директној је вези са процентом заступљености сваког од ових узрока у пракси.

Затечено неодрживо стање било је аларм за домаћег законодавца да на терену јавне управе изврши корените промене. Република Србија је 29. априла 2008. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) са Европском унијом, који је на снази од 1. септембра 2013. године. Да би остварила пријем у чланство, било је потребно спровести бројне реформе на терену домаћег законодавства. Тако је у оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању ЕУ и Републике Србије, члан 114 (у оквиру Поглавља VIII – Политика сарадње), посвећен јавној управи. У том члану наводи се да ће сарадња: „имати за циљ да се обезбеди развој ефикасне и одговорне јавне управе у Србији, а нарочито пружање подршке примени владавине права, одговарајућем функционисању

¹ П. Димитријевић, Д. Вучетић, З. Лончар, *Право локалне самоуправе*, Ниш, 2020, стр. 179.

² И. Вукођански, „У сусрет новом Закону о службеницима у јединицама локалне самоуправе“, *Правни живот* бр. 10/12, стр. 346.

државних институција у корист целокупног становништва Србије, као и несметаног развоја односа између ЕУ и Србије. Сарадња у овој области ће преваходно бити усредсређена на изградњу институција, укључујући развој и примену транспарентног и непристрасног система запошљавања, управљања кадровима и напредовања у државној служби, континуирану обуку и промовисање етике у јавној управи. Сарадња ће обухватити све нивое јавне управе...“, а како је то предвиђено Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији.³

Реформа једне државне управе мора бити систематски спроведена у складу са правним системом државе. Систематско спровођење не може се постићи без утемељења стратегија реформе државне управе. Те стратегије, опет, нужно треба ускладити са правним системом и логичним начином функционисања друштвеног система одређене државе. Једна од њих тиче се унапређења социјалне политике и запошљавања, која је регулисана поглављем 19.⁴

Како је утврђено да је број запослених у јавном сектору знатно већи од оног који је присутан у државама чланицама Европске уније, законодавно тело Републике Србије донело је одговарајуће обавезујуће акте који управо имају за циљ смањење броја запослених у јавном сектору и уштеду буџетских средстава. Тако је 2015. године, на седници Шеснаестог ванредног заседања, Народна скупштина усвојила Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.⁵ Закон је ступио на снагу осмог дана од објављивања у „Службеном гласнику“, односно 12.08.2015.године. Истина, усвајањем овог закона, постигнут је један од циљева реформе јавне управе, па тако и локалне самоуправе, а то је смањење броја запослених, у оквиру рационализације као једног од принципа реформе јавне управе (према Стратегији).

Ипак, пракса која је уследила након усвајања наведеног закона јесте довела до смањења броја запослених, али на плану ефикасности јавне управе резултати су изостали. Не тако мали број запослених са великим радним искуством остао је без посла, а јавна управа, укључујући и јединице локалне самоуправе, без прекопотребног стручног кадра,

³ *Службени гласник РС*, бр. 9/2014, 42/2014 – испр. и 54/2018.

⁴ М. Марковић, *Рационализација државне управе у РС*, специјалистички рад, Београд, 2013, стр. 28.

⁵ *Службени гласник РС*, бр. 68/2015.

који је од есенцијалне важности за добро функционисање саме управе. Стога је било потребно предвидети нова законска решења која ће се бавити управо тим питањима.

Усвајањем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, службенички систем у Републици Србији коначно постаје целовит. У оквиру закона уређује се радноправни положај запослених, односно локалних службеника у јединицама локалне самоуправе, где се коначно престаје са применом одредаба Закона о радним односима у државним органима, који је због архаичности и неусклађености са актуелним дешавањима, изазивао бројне проблеме у функционисању јединица локалне самоуправе. Осим тога, закон по угледу на Закон о државним службеницима из 2005. године, изузетну пажњу посвећује усавршавању, професионализацији и деполитизацији локалне самоуправе, представљајући идеалну подлогу за стварање оптимизоване и професионализоване управе.

Како већина грађана врло често долази у додир са јединицама локалне самоуправе, јасно је да су општине и градови „камен темељац“ за добро пружање услуга грађанима и привреди. Због проблема који постоје у функционисању, предузет је низ мера које имају за циљ стварање одрживог система са стручним кадром одговарајућих компетенција. Управо анализирање постигнутих резултата применом принципа рационализације у јединицама локалне самоуправе, као и важности управљања људским ресурсима, који подразумевају стварање оптимизованог стручног кадра, јесте предмет овог рада, уз осврт на предности и недостатке истих.

У раду ће, након увода, бити дат општи осврт на проблематику локалне самоуправе, кроз обраду питања општег појма локалне самоуправе и историјског развоја локалне самоуправе у Србији. Део рада који следи представља централни део, који је посвећен свим важним сегментима рационализације, кроз тумачење релевантних прописа домаћег законодавства, поткрепљених одговарајућим теоријским приступом. Завршни део рада биће посвећен проблематици рационализације броја запослених у јединицама локалне самоуправе, а у смислу Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, а са циљем да се учини осврт на проблеме приликом спровођења у пракси и евентуална решења, у циљу смањења броја запослених и уштеди буџетских

средстава. Такође, у завршном делу рада стављен је акценат на стручно усавршавање и управљање људским ресурсима, као битним сегментима рационализације запослених.

Приликом израде мастер рада, користиће се догматски и нормативни метод, метод анализе случаја и упоредно – правни метод.

II ПОЈАМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Општи појам локалне самоуправе

Као саставни део државне управе и државног система, локална самоуправа представља један од стубова савремене демократије.

Локална самоуправа има дугу предисторију и њени корени су били видљиви још у XII веку, када су развијенији градови у Европи добијали статус слободних градова од тадашњих монарха и феудалаца, што је озваничавано разним повељама и статутима. Модерна локална самоуправа, пре свега у Европи, настала је у XIX и XX веку и представља део јединственог система државне власти.⁶

Сам термин „локална(само)управа“ (local government, local self-government) први пут јавља се почетком 19. Века (1832. године), употребљен од стране енглеског филозофа Церемија Бентама. У савременом добу, локална аутономија праву револуцију доживљава 1980-их и то у Италији, где су државни службеници и бројни политичари, организовани у такозвану „Gruppo di Pavia“, а под руководством утицајног италијанског политичара и правника Масима Севера Ђанинија, изборили спровођење структуралних промена у тадашњем систему локалне самоуправе. Све реформе биле су обухваћене чувеним Актом бр. 142/1990.⁷

Уз појам локална самоуправа као преовлађујући у европској и ваневропској пракси (енгл. local self-government), поједине земље за исту појаву користе и друге термине, какви су локална демократија, локално друштво, локална заједница, локална власт, локална

⁶ Б. Љубоја, *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*, Београд, 2013 стр. 9.

⁷ G.Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Brill, 2017 стр. 1.

аутономија, локална управа (local administration), локална влада (local government), локална јавна управа, територијална самоуправа, локални систем управљања и слични.⁸

Локална самоуправа заузима веома битно место у систему организације сваке модерне државе. *Три основна принципа* за формирање органа управе су: реални, територијални и персонални. У пракси долази до комбинације набројаних принципа јер сваки од њих доприноси и побољшава одређене аспекте организације и деловања органа државне управе.⁹ Као универзална појава, локална самоуправа даје одговор на два постављена циља: представља политичку противтежу власти централних органа; то је посебна организациона јединица која редовним обављањем послова задовољава потребе на локалном нивоу.

У савременим организацијама јављају се подједнако елементи и централизације и децентрализације, па се принцип централизације и принцип децентрализације не могу посматрати као алтернативе које се међусобно искључују, већ се морају тражити њихове оптималне комбинације¹⁰. Иако тежи што већем степену аутономије у односу на централне органе, локална самоуправа, као део државног система, зависна је у одређеној мери од тог система, те није могуће ни замислити постојање једне јединице локалне власти која би имала потпуну аутономију. То би значило непостојање државе. С друге стране, њен основни циљ јесте да служи грађанима, па тако локална самоуправа има сопствене задатке, односно улогу, своје органе и службе, имовину и финансије, специфичне политичке институције, процесе одлучивања, прописе и извршни апарат. Стога би било нецелисходно њено оснивање, а не пружити јој одређени степен аутономије. Овакво прожимање локалне самоуправе са централном влашћу, доводи нас до закључка да локална самоуправа и држава представљају једну нераскидиву целину, јер све док постоји држава, немогуће је замислити локалну самоуправу са потпуном аутономијом. Државни (централни) органи дакле могу (из разлога целисходности), али не морају (не постоји правна обавеза) делегирати поједине послове из своје надлежности како би се на тај начин обезбедило ефикасније и рационалније остваривање права и дужности грађана, односно

⁸ Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, 2009, стр. 1.

⁹ С. Лилић, *Управно право - управно процесно право*, Београд, 2014, стр. 59.

¹⁰ D. Waldo, *The Administrative State: Centralization vs. Decentralization*, New York, 1948.

задовољавање њихових потреба. На тај начин јача демократичност државне организације, јер су органи локалне самоуправе ближе потребама и интересима грађана.¹¹

Да локална самоуправа јесте стуб темељац сваке демократске државе, у прилог говори и најважнији европски акт о локалној самоуправи – Европска повеља о локалној самоуправи од 1985. године (у даљем тексту: ЕПЛС). У том документу се очување и јачање локалне самоуправе схвата као значајан допринос изградњи Европе на начелима демократије и децентрализације власти, уз одређење минимума стандарда који треба да обезбеде развој локалне самоуправе и допринесу подизању ниова демократије у Европи. Смисао локалне самоуправе лежи у њеном задатку да омогући задовољавање потреба људи који су настањени на једном ужем подручју.¹² Према ЕПЛС-у, под појмом локална самоуправа се подразумева право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе знатним делом јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва.¹³

Локална самоуправа и није ништа друго него облик или начин остваривања тзв. локалне демократије. Кроз њу се реализује један од најважнијих демократских принципа, принцип партиципације, по коме грађани имају право да учествују у вођењу јавних послова. Тај принцип може да се најнепосредније оствари управо на локалном нивоу власти, кроз установе локалне самоуправе. Стога је тачно када се каже да је локална самоуправа „тло на коме се доказује демократија“ и да без локалне самоуправе нема праве демократије, јер се суштина демократског уређења и концепција демократије утолико пре могу остваривати на нивоима власти који су ближи народу (демосу), него на централном нивоу као удаљенијем од народа.¹⁴ Постојање локалних власти и јавних служби огледа се у њиховом задатку да грађанима пружају услуге и решавају проблеме.¹⁵

Јединица локалне самоуправе јесте „чувар“ непосредне демократије, јер се представничка демократија, чији је носилац држава, јавља само као нужност. Та нужност

¹¹ П. Димитријевић, Д. Вучетић, Ј. Вучковић, *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2018, стр. 16.

¹² Р. Мујовић, *Европска повеља о локалној самоуправи и наша локална самоуправа*, Локална самоуправа, Ниш, бр. 2, 1997, стр. 24.

¹³ Чл. 3. став 1. *Европске повеље о локалној самоуправи*

¹⁴ Б. Љубоја, *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*, Београд, 2013, стр. 9.

¹⁵ Р. Бингам (и др.), *Менаџирање на локалната власт*, Скопје, 2009, стр. 207-427.

настаје услед гломазности савремених држава. Неспорно се може рећи да је јединица локалне самоуправе оличење чисте нетакнуте демократије, исте оне која се родила у старој Грчкој, и једини прави носилац суверености.¹⁶

Чињеницу да је основни предуслов за функционисање једне демократске државе подела власти на законодавну, извршну и судску, више нико не оспорава. О том систему три власти које контролишу једна другу, говорио је још француски филозоф Шарл Монтескје, у свом делу „О духу закона“. Монтескје сматра да би увек присутна злоупотреба власти коју чине носиоци државних функција требало да буде сведена на најмању меру. С обзиром да је све већа демократизација нужно захтевала и учешће већег броја грађана у пословима државе, дошло се и до појма вертикалне поделе власти, односно подела власти на централну и локалну, односно централну, федералну (у сложеним државама) и локалну.¹⁷ Кроз посматрање односа централне и локалне власти, јављају се три концепције.

Према *првој концепцији*, локална самоуправа је инструмент за извршење постављених задатака, у којој постоји примат централе и чиста инструменталност локалне управе. Локална власт је наглашено подређена централној власти. *Друга концепција* више је оријентисана ка децентрализацији локалних органа. Локални органи управљају аутономним локалним интересима које им је централна власт поверила, и који су у великој мери независни. *Трећа концепција* предвиђа практично „мини“ локалну државу, која има потпуну правну, финансијску и политичку аутономију.¹⁸ Ипак, у савременом демократском друштву, практично је немогуће хомогено применити искључиво један од наведених коцепата. Напротив, у пракси се ова три модела преплићу и допуњују међусобно.

Следом свега наведеног, „најисправније“ би било дефинисати појам локалне самоуправе у функционално – организационом смислу, јер се локална самоуправа остварује као правна функција грађана на одређеној територији (општине, градови и градске општине), али и као функција и одговорност локалне власти. Због тога, локалну

¹⁶ Д. Вељковић, *Задуживање јединица локалне самоуправе*, мастер рад, Ниш, 2015, стр. 9.

¹⁷ Б. Љубоја, *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*, Београд, 2013, стр. 9.

¹⁸ П. Димитријевић, Д. Вучетић, Ј. Вучковић, *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2018, стр. 32.

самоуправу дефинишемо као „*систем права, обавеза и одговорности органа, организација и грађана да у јединицама локалне самоуправе, више или мање самостално уз законом прописан државни надзор управљају одређеним јавним пословима на одређеном делу државне територије.*“¹⁹

2. Историјски развој локалне самоуправе у Србији

Локална самоуправа у Србији има дугу традицију, која датира од времена пре Првог српског устанка. Српски народ је и под турском владавином имао одређени степен локалне аутономије, што је и потврђено ферманом из 1793. године, после Свиштовског мира. Одржавани су сеоски зборови, кнежинске и нахијске скупштине. Српска државност је обновљена 1804. године, те се та година може сматрати врло значајном, јер се од 1804. па кроз цео XIX век упоредо са развојем српске државе развија се и локална самоуправа. Сртењским уставом од 1835. године, Србија је била подељена на окружја, срезове и општине, док је такозваним турским уставом од 1838. године организована на округе, срезове, сеоске и варошке општине, а тада се и Београду први пут одређује посебан статус. На основу тог турског устава, 13. јула 1839. године донет је први Закон о општинама, који предвиђа као органе општински одбор и општински суд, мада стварну контролу над општинама има срески начелник, те су општине практично биле под полицијском контролом. Самосталност општина била је ниска, оне су и даље биле под високим степеном контроле од стране централне власти, па тако и Устав од 1838. године карактеришу знатни недостаци и празнине. Законом из 1866. године, а за време владавине кнеза Михаила, органи општине јесу општински збор, општински суд и општински одбор, са кметом као највишим органом, мада је опет пресудну улогу у избору органа и даље имала полиција. Централна власт је, такође, имала право да спаја и раздваја општине, што је дезавуисало тадашњи систем локалне самоуправе. Прекретницу представља Устав од 1888. године, који у великој мери реafirмише локалну самоуправу, који је у то време био један од најнапреднијих у Европи, а на основу ког је донет и Закон о општинама 1889. године. Овим законом, Србија се дели на округе, срезове и општине. Период од 1894. до 1901. године може се узети као период стагнације, јер се у погледу локалних самоуправа нису уводила никаква нова правила, насупротив, враћали су се у примену закони који су

¹⁹ *ibid.*

важили неколико деценија раније. Тек се 1902. године уводе новине, и то Законом о општинама којим се општина одређује као основна управна и судска јединица. Период после Првог светског рата доводи до нових промена у Краљевини СХС, а касније и у Краљевини Југославији, где је територија земље подељена на девет бановина, при чему је територија Србије подељена на четири бановине. Бановине су биле административно-територијалне јединице чији су органи били испостава централне власти. И локална самоуправа је била под јаком централном контролом. Окончање Другог светског рата довело је до формирања Југославије на новим, како организационим, тако и идеолошким основама. Локална самоуправа се развијала упоредо са тадашњим друштвеним развојем, као и промене које су социјалистичку Југославију непрестано пратиле, од строгог централизма совјетског типа 1945. године, до процеса децентрализације, етатизације федералних јединица, до потпуне дезинтеграције земље која се десила 1990. године. Уставом од 1974. године потврђује се статус општине као основне друштвено-политичке заједнице, а самосталност општина у спровођењу изворних надлежности јесте толика да су поједини аутори говорили о Југославији као својеврсној федерацији општина. Србија у то време има 180 општина, од којих 114 на подручју централне Србије, 22 на подручју Косова и Метохије и 44 на подручју Војводине.²⁰

III ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЗАПОСЛЕНИХ КРОЗ ПОЗИТИВНУ ЗАКОНСКУ РЕГУЛАТИВУ

Република Србија је унитарна држава у којој грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, а остварују га непосредно или преко својих слободно изабраних представника.²¹ Као вид вертикалне поделе власти, гарантована је Уставом Републике Србије. Систем локалне самоуправе чине градови и општине и Град Београд, као посебна територијална јединица. Србија има 174 јединице локалне самоуправе. Иако месне заједнице нису јединице локалне самоуправе, оне представљају значајан облик

²⁰ А. Ђурђевић, *Локална самоуправа у Србији – од 1804. године до транзиције*, Локална самоуправа, часопис за теорију и праксу локалне самоуправе, бр. 01/2010, Ниш, стр. 23.

²¹ Д. Вучетић, *Територијална организација Републике Србије*, Усклађивање права Србије са правом ЕУ, Ниш, 2014, стр. 389.

интересног организовања становништва, а у циљу задовољавања заједничких и свакодневних потреба локалног становништва, нарочито у сеоским срединама.

Тако је чланом 12 ставом 1 утврђено да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Став 2 предвиђа да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости.²² Локална самоуправа прожима се и даље кроз Устав. У оквиру Главе 7, која се тиче територијалног уређења, а ставом 176 предвиђено је право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника. Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају статус правних лица. Уставом се конституише право аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе на самостално уређивање, док се члановима 188 закључно са чланом 193, регулишу облици, надлежности, правни акти, надзор над радом и заштита локалне самоуправе.

После највишег правног акта једне земље, пратећи хијерархију правних аката, следећи најважнији извор регулисања локалне самоуправе јесте Закон о локалној самоуправи²³ и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе²⁴.

1. Закон о локалној самоуправи

Већ у другом члану, Закон о локалној самоуправи даје дефиницију локалне самоуправе, коју одређује као право грађана да непосредно и преко слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и обавеза органа локалне самоуправе да, у складу са законом, планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.²⁵ Овде ваља напоменути да је локална самоуправа регулисана и Законом о територијалној организацији Републике

²² Чл. 12. став 1. Устава РС.

²³ *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

²⁴ *Службени гласник РС*, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – закон и 86/2019 – др. закон.

²⁵ Чл. 23 Закона о локалној самоуправи.

Србије, где се у члану 2 наводи да територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије.²⁶

Када говоримо о правном статусу јединица локалних самоуправа, разликујемо: **општине, градове и град Београд**, чији положај се уређује посебним законом (Закон о главном граду).

За постојање једне општине, потребно је да су испуњена два кумулативна услова. Први је да поседује способност да преко својих органа самостално врши права и дужности, а други се везује за број становника. У погледу првог услова, остављен је простор за различита тумачења, јер самостално вршење послова подразумева вршење свих изворних послова, али и свих права и дужности из своје надлежности (квалификаторни услов).²⁷ Општина представља основну територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа, а Законом о територијалној организацији на територији Републике Србије формирано је 23 градова, град Београд, 150 општина и аутономне покрајине.²⁸

У вези за претходно наведеним, чланом 191 Устава Републике Србије наводи се да су органи општине – скупштина општине и други органи – одређени статутом, у складу са законом, а да скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом. Тако је према члану 11 Закона о територијалној организацији Републике Србије, општина основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника, уз напомену да општине које су добиле овај статус пре ступања на снагу овог закона, задржавају свој статус, уколико број становника не прелази 10.000. У случају оснивања нових општина, услов је наведени број становника, осим уколико постоје посебни економски, географски или историјски разлози. Тада је могуће оснивање општине и без испуњавања услова у погледу броја становника. Исте критеријуме предвиђа и Закон о локалној самоуправи. Посебан статус као главни град има Београд, који у свом саставу има 17 градских општина.

²⁶ *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020 – др. закон.

²⁷ П.Димитријевић, Д.Вучетић, З.Лончар, *Право локалне самоуправе*, Ниш, 2020, стр. 184.

²⁸ *op.cit.*

Закон о локалној самоуправи чланом 27 предвиђа да су органи општине: *скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа.*

Скупштина општине је највиши орган општине који врши основне функције локалне власти. Њу чине одборници чији мандат траје 4 године, а које грађани бирају на непосредним изборима. Број одборника не може бити мањи од 19, ни већи од 75. Листа надлежности скупштине општине је опсежна, тако да ћемо навести само неке од њих: доноси статут општине и пословник скупштине; доноси буџет општине и завршни рачун општине; доноси програм развоја општине и појединих делатности; доноси прописе и друге опште акте; бира и разрешава локалног омбудсмана; бира и разрешава председника скупштине и заменика председника скупштине итд.

Председник општине, заједно са општинским већем, јесу извршни органи општине. Председника општине бирају одборници, односно скупштина општине, тајним гласањем, већином од укупног броја гласова, на период од 4 године. Председник општине: представља и заступа општину; предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина; наредбодавац је за извршење буџета; усмерава и усклађује рад општинске управе; доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине; врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине.²⁹

У састав *општинског већа* улазе председник општине (који је и председник општинског већа), заменик председника општине, као и чланови општинског већа чији је број утврђен статутом општине и које бира скупштина општине, на период од 4 године, тајним гласањем. Општинско веће носи главну улогу предлагача, када су у питању прописи и акти који се доносе на нивоу јединице локалне самоуправе.

Општинска управа образује се као јединствени орган, а могуће је и њено оснивање за територије које имају преко 50.000 становника. Општинска управа припрема нацрте аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће, извршава њихове одлуке, решава у првом степену у управним поступцима који се тичу права и дужности грађана, предузећа, установа и других организација, извршава законе и друге прописе који су поверени општини итд.

²⁹ Чл. 44 Закона о локалној самоуправи.

Следећи сегмент локалне самоуправе и територијалног уређења јесу *градови*. Град је јединица локалне самоуправе утврђена законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника.³⁰ Битно је да територија за коју се град образује представља природну географску целину, економски повезан простор, као и да постоји добра повезаност између насеља. У случају да постоје посебни разлози (економски, географски или историјски), може се утврдити да је град територијална јединица и када има мање од 100.000 становника (Ужице, Ваљево, Пожаревац, Пирот, Зајечар, Вршац, Бор...).

Органи града су: *скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа*. За разлику од скупштине општине, чији број одборника не сме бити мањи од 19, а већи од 75, за скупштину града предвиђено је да број одборника не може бити већи од 90. Када говоримо о градоначелнику, важно је рећи да у оним градовима чији број становника не прелази 100.000, он може поставити највише три своја помоћника, док у осталим градовима градоначелник може имати највише 5 помоћника. Све одредбе којима се регулишу надлежности, начин бирања и делокруг послова везане за општине, сходно се примењују и на градове.

Иако немају својство јединице локалне самоуправе, јер нема изворне послове као што их има јединица локалне самоуправе, члан 25 Закона о локалној самоуправи предвиђа да се статутом града образују једна или више градских општина.³¹ Градске општине као такве могу обављати само оне послове које су им поверене из надлежности града.

Органи локалне самоуправе обављају 2 врсте послова: изворне и поверене. Приликом обављања изворних послова, органи локалне самоуправе нису хијерархијски подређени централним органима, те у том погледу уживају аутономију. Када је реч о повереним пословима, органи локалне самоуправе потчињени су централним органима.

У складу са претходно наведеним, ови органи дужни су да сарађују са органима централне власти, аутономних покрајина као и са органима других јединица локалних самоуправа на територији Републике Србије, ради остваривања својих права и дужности, а све то у складу са Уставом, законом и другим прописима. Чланом 78 овог закона органима

³⁰ Чл. 23 Закона о локалној самоуправи.

³¹ Чл. 25 Закона о локалној самоуправи.

Републике и територијалне аутономије дато је овлашћење да врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, све у складу са Уставом и законом, као што је и предвиђена обавеза јединица локалних самоуправа да на захтев надлежних надређених органа благовремено доставе тражене податке, списе и исправе.

2. Положај локалних службеника кроз Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

Доношењем Закона о државним службеницима 2005. године, у пракси се наметнуло питање на која лица се примењују одредбе овог закона, а посебно када је реч о радним односима запослених у јавном сектору. Чини се неопходним ставити напомену да термин „јавни сектор“ није законски дефинисана категорија, јер представља врло широк појам, који се разликује од једног до другог државног система. У правној терминологији наше земље, под „јавним сектором“ подразумевамо јавну управу у њеном најширем смислу, која обухвата: а) државну управу, тј. органе управе (нпр. министарства и управе) и управне организације (нпр. заводи, дирекције, агенције), чија је основна делатност обављање управних послова, а који се налазе у оквирима формалне државне структуре, и б) недржавну управу, тј. организације којима управни послови нису основна делатност, али који управну делатност могу обављати на основу поверених јавних овлашћења (нпр. јавне агенције и јавне установе), а које се не налазе у оквирима формалне организационе структуре државе.³²

Тумачећи Закон о државним службеницима, њиме је регулисан радноправни однос запослених у органима државне управе, судовима, јавним тужилаштвима, Републичком јавном правобранилаштву, службама Народне скупштине, службама председника Републике, службама Владе, службама Уставног суда и службама органа чије чланове бира Народна скупштина, по принципу *lex specialis*. Осим народних посланика, председника Републике, судија Уставног суда, чланова Владе, судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и других лица која на функцију бира Народна скупштина, Влада или лица која према посебним прописима имају статус функционера, и који по природи не могу да се подведу под појам државних службеника, остаје нерегулисан статус

³² С. Лилић, *Управно право - Управно процесно право*, Београд, 2014, стр. 166.

запослених у јединицама локалне самоуправе.³³ Законом је било прописано да ће се и у будуће одредбе Закона о радним односима у државним органима примењивати и на запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, све до доношења посебног закона.³⁴

Неопходно је било донети такав закон који ће уредити радноправни положај локалних службеника, с обзиром на значај локалних службеника за правни систем државе и крајње особен и специфичан службенички радни однос. Тако је Народна скупштина Републике Србије у марту месецу 2016. године усвојила Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, а почетак примене био је предвиђен за 1. децембар 2016. године. Циљ доношења оваквог закона првенствено је реформа целокупног службеничког система у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, деполитизација кадрова, као и увођење службеничког система по угледу на систем државне управе, који функционишу још од 2005. године, односно професионализација.

У овом делу рада, у основним цртама бавићемо се појединим општим, али и посебним питањима положаја, права и обавеза јавних службеника (запослених) у органима јединица локалне самоуправе, односно општини, граду и граду Београду, а са циљем да се сагледа њихов статус кроз примену Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. За дефинисање положаја локалних јавних службеника полазну тачку представља службенички систем, на основу ког се ти јавни службеници разврставају према одређеним критеријумима. Тако службенички систем поседује три основна дела: *класификациони систем, платни систем и начин напредовања*. Овакав службенички систем има за циљ да обезбеди максимум ефикасности, са становишта органа јединица локалне самоуправе и праведности и једнакости са становишта појединца – службеника у њему. Службенички систем треба бити постављен тако да постоји висок степен објективности критеријума, независних од лица – службеника на које се те одлуке односе, а с друге стране, службенички систем треба се

³³ И. Вукоњански, „У сусрет новом Закону о службеницима у јединицама локалне самоуправе“, Правни живот бр. 10/12, стр. 346.

³⁴ С. Могић, „Права управа – професионална управа је реалан циљ“, Полис – часопис за јавну политику, Београд, 12/2017, стр. 6.

базирати на институтима и процесима који ће бити етички прихватљиви за највећи део броја запослених.³⁵

Битну ставку представља и давање одговора на питање ко чини јавног, па самим тим и локалног службеника. Службеници би, према некој општој дефиницији, требало да буду лица која обављају послове, претежно интелектуалне природе, у органима и организацијама јавне службе, па и у органима јединица локалне самоуправе, и то као своје *трајно и редовно занимање*. То би даље значило да у службенике не би требало да спадају чланови представничких тела, јер њима недостаје елемент професионалности. Исто важи и за чланове колегијалних тела у органима локалних самоуправа и организацијама јавних служби из реда грађана, јер им недостаје елемент сталности, јер они те послове обављају привремено и пригодно. У ову групу се могу уврстити и лица на функцијама за које су непосредно бирања од стране бирача, јер им недостаје елемент сталности и професионалности. Локални службеници треба да чине стручан апарат, који има за задатак да остварује и унапређује управу у локалним заједницама.³⁶

Ипак, у смислу члана 3 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе запосленима се сматрају функционери, службеници и намештеници. У циљу разликовања ова три појма, дефинисаћемо сваки од њих.

Функционер је изабрано, именовано, односно постављено лице (осим службеника на положају) у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно у органима градске општине, као и у службама и организацијама које оснивају исти, према посебном пропису.

Службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално – финансијских, рачуноводствених и административних послова. Под појмом службеника подразумева се лице које је на извршилачком радном месту, као и лице које је на положају.

³⁵ Р. Брковић, *Радноправни положај локалних службеника у Србији у светлу нових законских решења*, у: *Радно и социјално право – часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1/2016, Београд, стр. 58.

³⁶ *ibid.* стр. 57.

На крају, намештеник је лице које ступа у радни однос, а ради обављања пратећих, помоћно – техничких послова у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

Послодавац запослених у јединицама локалне самоуправе је сама јединица локалне самоуправе. У јединицама локалне самоуправе, права и дужности за функционере врши скупштина града, општине или градске општине, односно радно тело скупштине које је одређено статутом или актом скупштине којим се уређује надлежност, састав и организација радних тела скупштине. Када је реч о службеницима на положају, права и дужности у име послодавца врши орган јединице локалне самоуправе, надлежан за постављање службеника на положају.

За службенике и намештенике, начелник градске управе или општинске управе ако је општина образована као јединствен орган, односно начелник управе за поједине области, или начелник управе градске општине, односно руководилац – је тај који у име послодавца врши права и дужности. Кад је реч о правима и дужностима функционера и службеника која нису уређена овим законом, примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за јединице локалне самоуправе, као и колективни уговор код послодавца.

За утврђивање радноправног положаја локалних службеника, од изузетне важности јесте одређивање врсте радних места службеника, те је чланом 47 став 1 Закона предвиђено да се радна места службеника деле на положаје и извршилачка радна места, а све у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности. Притом, извршилачка радна места разврставају се по следећим звањима: самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, виши референт, референт и млађи референт.³⁷

Влада Републике Србије је Уредбом о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе³⁸, утврдила критеријуме за разврставање радних места и мерила за опис радних места службеника. У члану 5 ове уредбе, предвиђено је да се службеничка

³⁷ Чл. 58 - 59 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

³⁸ *Службени гласник РС*, бр. 88/2016, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 86/2019 – др. закон.

радна места, односно положаји и извршилачка радна места уређују Правилником о организацији и систематизацији радних места у аутономној покрајини, јединици локалне самоуправе и градској општини. Тим Правилником утврђен је опис радних места, звања у којима су радна места разврстана, потребан број извршилаца за свако радно место, врста и степен образовања, радно искуство, укључујући и друге услове за рад потребне за одређено радно место.

Да би се једно радно место попунило, потребно је да кумулативно буду испуњена два услова: да је радно место предвиђено Правилником, и да је његово попуњавање предвиђено Кадровским планом за текућу годину. За разлику од Правилника који не представља новину за локални службенички систем, Кадровски план апсолутно јесте непознаница. Формално – правно гледано, Кадровски план представља једну врсту својеврсне табеле у којој је приказан број запослених према радним местима и звањима, број запослених са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се доноси кадровски план, а уз то и број приправника чији се пријем планира и број запослених чији се пријем у радни однос на одређено време планира у кабинету градоначелника, председника општине, односно председника градске општине или због повећања обима посла. На основу Кадровског плана се доноси Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, укључујући и измене и допуне тог правилника. Кадровски план у јединици локалне самоуправе усваја скупштина града, општине, односно градске општине истовремено са одлуком о буџету јединице локалне самоуправе, односно градске општине.³⁹

Надовезујући се на претходно наведено, долазимо до начина попуњавања слободних радних места. Услови да би се једно лице примило у радни однос су: да је пунолетан држављанин Републике Србије; да има прописано образовање; да испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и актом о систематизацији радних места; да није правноснажно осуђивано на безусловну казну затвора од најмање шест месеци; да раније није престајао радни однос у државном органу, односно у органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, због теже повреде дужности из радног односа. Извршилачко радно место попуњава се трајним премештајем, спровођењем

³⁹ Чл. 77 ст. 3 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

интерног конкурса, преузимањем службеника или заснивањем радног односа након спроведеног јавног конкурса. Редослед радњи је следећи: премештај, интерни конкурс, преузимање и на крају јавни конкурс. Без обзира на начин попуњавања радног места, од изузетне је важности стручна оспособљеност и подобност за одређено радно место, што само додатно указује на то колики је значај Кадровског плана. Положај се попуњава постављањем.⁴⁰

Када је реч о трајању радног односа, по правилу се заснива на неодређено време, али закон препознаје и трајање радног односа на одређено време, радни однос са непуним радним временом, као и пробни рад. Радни однос на одређено време не може да прерасте у радни однос на неодређено време, сем приправнику након положеног државног стручног испита. Осим тога, када је реч о пробном раду, њему не подлежу службеници на положају, као и лица запослена на радним местима у кабинету изабраног лица у органу аутономне покрајине, лица запослена на радним местима у кабинету градоначелника града Београда, председника Скупштине града Београда, затим лица на радним местима у кабинету градоначелника, председника општине или председника градске општине, као и лица која учествују у припреми или реализацији одређеног пројекта.⁴¹

IV РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КРОЗ ПРИМЕНУ ЗАБРАНЕ ЗАПОШЉАВАЊА

Да би се спровео принцип рационализације локалне самоуправе, неопходно је претходно преиспитати организацију локалне самоуправе, како у целини, према врстама органа и пословима које обављају, тако и појединачно, са становишта организације и расподеле послова у сваком органу. Почетни корак представљају функционалне анализе сваког органа локалне самоуправе, које преко критичког сагледавања стања треба да доведу до неопходне реорганизације. Главни циљ је да се направи јасно разграничење надлежности и послова између различитих органа локалне самоуправе и избегне преклапање. На основу прецизно утврђене врсте и обима послова које орган

⁴⁰ Чл. 81 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

⁴¹ Р. Брковић, *Радноправни положај локалних службеника у Србији у светлу нових законских решења*, у: *Радно и социјално право – часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1/2016, Београд, стр. 67.

обавља, могуће је утврдити стварно потребан број запослених. Да би се потребан број запослених реално утврдио, потребно је у оквиру сваког органа дати прецизан, а не уопштен опис послова сваког радног места, јер на основу непрецизних и уопштених описа послова није могуће правилно утврдити који се све послови у оквиру једног радног места заиста обављају, па тиме није могуће правилно одредити ни потребан број запослених који те послове треба да извршавају. Уколико је овај процес праћен и подржан професионализацијом и модернизацијом локалне самоуправе, могуће је постићи подизање квалитета услуга, уз смањење броја запослених, што коначно значи и смањење трошкова за рад локалне самоуправе.

Почеци реформе јавне управе датирају још из 2004-е године. Циљ те реформе био је успостављање система који ће функционисати по принципу „добре управе“, као и усвајање пропратних стратешких докумената. Успостављање модерне и ефикасне управе био је основни предуслов за спровођење реформи.

Према документу Стратегије реформе управе у Републици Србији, у земљама ЕУ, у јавној управи у просеку је запослено 7 лица на сваких 100 становника, док је у Републици Србији тај број изнад 8, што указује да су високи расходи за запослене у јавној управи у знатној мери последица неадекватности броја и структуре запослених у јавној управи.⁴² Како је циљ Републике Србије чланство у Европској Унији, јасно је да наша држава у процесу интеграција мора испунити све услове постављене у свим својим сегментима. Тако се Србија обавезала на поштовање принципа и стандарда ЕУ – начела тзв. Европског административног простора (енг. European Administrative Space).

Принципи Европског административног простора су: поузданост и предвидивост, односно правна сигурност; отвореност и транспарентност управног система и унапређење учешћа грађана и других друштвених субјеката у раду јавне управе (тзв. партиципација); одговорност рада органа јавне управе; ефикасност и делотворност.⁴³

Осим принципа, стратегија ставља акценат и на *децентрализацију*, *деполитизацију*, *професионализацију*, *рационализацију* и *модернизацију*. Тако је за професионализацију и деполитизацију предвиђено да се резултати у овим областима остваре тако што ће се

⁴² Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁴³ *ibid.*

службенички систем унапредити како на централном, тако и на локалном нивоу. Следећи корак јесте усавршавање запослених, јер без стручног кадра нема ни ефикасне управе, а које је уско повезано са принципима деполитизације, професионализације, као и увођења merit sistema, који се заснива на моделу напредовања и награђивања у складу са заслугама.

Рационализација сама по себи представља низ различитих активности које су у служби „добре управе“. Ипак, иако се рационализација у нашој земљи спроводи неколико година уназад, чини се да поједине активности нису спроведене у потпуности, као што су укидање непотребних послова, поједностављивање процедура, а да се не умањи делотворност и ефикасност обављања управних послова. Насупрот томе, постоје званични подаци који сведоче о томе да су у многим органима у радни однос примљени запослени за којима није постојала реална потреба, када је у питању обим посла и ефикасност у обављању дужности. То се доводи у везу са недовољним степеном деполитизације, што је водило запошљавању одређених партијских кадрова и која је, према неким истраживањима, један од кључних разлога неефикасности јавне управе, а самим тим и локалне самоуправе.

Надовезујући се на претходно наведено, намеће се закључак да у систему локалне самоуправе постоји значајан простор за уштеду. Поред запослених у управи и установама, непоходно је рационализовати локална јавна предузећа, од којих многа врше послове јавне управе, иако су организована у форми предузећа која запошљавају преко 50% запослених на нивоу локалне самоуправе.⁴⁴ Један од најефективнијих начина уштеде у било каквом организационом облику јесте смањење броја запослених. Отелотворење рационализације јесте усвајање и ступање на снагу Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Основни циљ доношења овог закона јесте рационализација целокупног јавног сектора. Примена принципа рационализације има за крајњи циљ стварање оптимално организованог јавног сектора који ће ефикасно и ажурно обављати послове јавног сектора, уз ангажовање најмањег потребног броја извршилаца, како би се смањили укупни расходи за његов рад.

⁴⁴ *Модерна држава – рационална држава колико, како и зашто*, Београд, 2015, стр. 36.

Јавни сектор, у смислу наведеног закона, а у складу са чл. 2, подељен је на четири система, и то: систем државних органа, систем јавних служби, систем аутономне покрајине и систем локалне самоуправе.

Када је у питању термилошко одређење појма локалне самоуправе, важно је истаћи да и Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору даје дефиницију, па тако, следећи чл. 2, *систем локалне самоуправе* чине органи јединице локалне самоуправе, јавне службе, јавна предузећа, привредна друштва и друге организације, које у систему локалне самоуправе имају обавезу пријављивања података о запосленима у Регистар, односно запослене чије се плате, односно зараде финансирају из буџета јединице локалне самоуправе.

Наравно, спровођење закона подразумева поштовање одговарајућих принципа који су у функцији заштите не само државе, већ и крајњих корисника услуга. Тако је чл. 3 Закона прописана примена следећих начела:

Начело одговорног фискалног управљања (ст. 1) – подразумева одговорно управљање јавним средствима, обавезама и фискалним ризицима ради испуњења фискалних правила утврђених законом којим се уређује буџетски систем, које налаже смањење расхода за плате на одржив ниво, а све у циљу обезбеђења фискалне одрживости и очувања стабилности јавних финансија.

Начело рационалности (ст. 2) – подразумева неопходност успостављања економичне организационе структуре у областима деловања организационих облика у јавном сектору, потребне за ефикасно, стручно и успешно обављање послова и руковођење уз што мање трошкове.

Начело функционалности (ст. 3) – подразумева организацију вршења послова у складу са њиховом природом, начином обављања и њиховом међусобном функционалном повезаношћу, као и остваривање пуне запослености свих извршилаца на начин адекватан врсти, сложености и обиму послова.

Начело ефикасности (ст. 4) – подразумева организацију рада успостављену на начин којим се у највећој мери, са оптималним бројем запослених, омогућава ефикасно извршавање закона и задовољавање потреба грађана и других субјеката.

Да би се сви наведени циљеви реализовали, усвојени су следећи принципи: принцип децентрализације, принцип деполитизације, принцип професионализације, принцип рационализације и принцип модернизације.

Принцип децентрализације у својој основи има захтев за преношење послова органа централне државе на органе локалне самоуправе. Децентрализација је важна јер представља битан предуслов свеобухватне демократизације друштва. Она омогућава веће учешће грађана у креирању јавне политике. Сходно томе, уколико је на овај начин ближа грађанима, власт поседује потпуније информације о потребама и захтевима појединаца. То даље доприноси већем квалитету задовољавања јавних потреба и укупном развоју локалне средине. На послетку, непосредан контакт са грађанима значи и већу одговорност доносилаца политичких одлука. Самим тим, могућност да се они претворе у отуђене од реалног стања је смањена на најмању могућу меру. Три основна начина да се спроведе децентрализација су модел преношења власти, модел деконцентрације власти и модел поверавања власти. Основне разлике међу њима потичу од степена у којем се послови централне државе преносе на локалну самоуправу. Најдецентрализованарији је први, најцентрализованарији је други, док је трећи модел комбинација прва два и сматра се најпогоднијим за земље у транзицији.

Принцип деполитизације, пре свега је захтев за поштовањем система заслуга. Осим тога, неопходно је спровести и стабилност у смислу да политичке промене доносе смену само кадрова који су постављени, а не и запослених који чине дугорочну стручну основу локалне самоуправе.

Принцип професионализације односи се на стварање кадровског система који ће упошљавати и стварати одговорне, стручне и способне кадрове. Основни циљ тих кадрова ће бити савесно испуњавање дужности из делокруга послова јединице

локалне самоуправе. Та намера темељи се на захтевима за равноправношћу при запошљавању кадрова и постављању на положај, при оцењивању кадрова и сл.

Принцип модернизације односи се пре свега на средства која користе запослени приликом обављања задужења из делокруга послова локалне самоуправе. У том смислу, принцип модернизације подразумева увођење савремених информатичких и телекомуникационих средстава у употребу. Централизација и дигитализација података од значаја за грађане је важан задатак модернизације. Полазна тачка на том путу је увођење електронске управе (е – управа). Циљ је међусобна интеграција и боља сарадња органа државне управе.

Тумачећи циљеве који су постављени и подупрети одговарајућим начелима којима се гарантује њихово спровођење, јасно је да законодавац већ више од деценију уназад улаже велике напоре у погледу реорганизације једне од најважнијих сфера функционисања једне државе. Вративши се на тумачење позитивног законодавства, које је неопходно како бисмо разумели суштину рационализације, у наредном делу рада бавићемо се надлежношћу за утврђивање максималног броја запослених и посебним одредбама о рационализацији у систему локалне самоуправе и јавним службама.

Надлежност за утврђивање максималног броја запослених у јавном сектору, у складу са уставном регулативом која предвиђа трипартитну власт, припала је извршној власти, односно *Влади Републике Србије*. Влада својим актом утврђује максималан број запослених за сваки орган, организацију, службу и други организациони облик у јавном сектору, осим за организационе облике у систему аутономне покрајине и систему локалне самоуправе. Правно говорећи, када је реч о аутономним покрајинама и локалним самоуправама, Влада РС делегира своју надлежност овим системима, тако што ће надлежни органи аутономне покрајине, односно скупштина јединице локалне самоуправе, *својим актом утврдити максималан број запослених за сваки организациони облик у систему аутономне покрајине, односно систему локалне самоуправе*, што је и предвиђено чл. 6 Закона. Подразумева се да акти којим надлежни органи аутономних покрајина и скупштина јединица локалне самоуправе утврђују максималан број запослених, морају бити у потпуности у складу са актом Владе РС.

Чланом 8 Закона посебно су предвиђени егзактни критеријуми и мерила за утврђивање максималног броја запослених, у погледу запослених у јединицама локалне самоуправе: за групу јединица локалне самоуправе до 50.000 становника – 9,50 запослених на 1.000 становника, уз просечно 28 насељених места и површине од 443км²; за групу јединица локалне самоуправе од 50.000 до 100.000 становника – 11,50 запослених на 1.000 становника, уз просечно 41 насељено место и површине од 725км²; за групу јединица локалне самоуправе од 100.000 до 150.000 становника – 14,00 запослених на 1.000 становника, уз просечно 65 насељених места и површине од 916км²; за град Крагујевац – 15 запослених на 1.000 становника; за град Ниш – 16,50 запослених на 1.000 становника; за град Нови Сад – 18 запослених на 1.000 становника; за град Београд – 18,5 запослених на 1.000 становника.

Примењујући овакве критеријуме, закон посебно истиче да максималан број запослених у систему локалне самоуправе представља укупан број запослених у органима јединице локалне самоуправе, јавним службама, јавним предузећима и правним лицима основаним од стране тих предузећа, као и привредним друштвима и другим организацијама које у систему локалне самоуправе имају обавезу пријављивања података о запосленима у Регистар, односно запослених чије се плате, односно зараде финансирају из буџета јединице локалне самоуправе.

Рационализација запослених односи се како на запослене на неодређено време, тако и на запослене на одређено време, као и лица ангажованих по другим основима.

Када је реч о запосленима на неодређено време, њихов укупан број не може бити већи од максималног броја који је утврђен законом. Смањење запослених регулише се тако што надлежни орган у периоду спровођења рационализације сваке календарске године, а најкасније до 30. јуна, има обавезу смањења броја запослених – најмање до максималног броја запослених у складу са законом. Изузетак је учињен 2015. године, када је закон и ступио на снагу. У тој години, рационализацију запослених било је могуће извршити у року од 60 дана од доношења акта којим се утврђује максималан број запослених на неодређено време.

За лица запослена на одређено време или која су ангажована по другим основима, чланом 10 ст. 1 Закона предвиђено је да тај број не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време. Наредним ставом истог члана прописано је да организациони облик који има мање од 100 запослених може имати највише до 10 запослених на одређено време или по другим основима.

Чланом 12 Закона предвиђено је да док се рационализација спроводи, може се повећати број запослених, али само до максималног броја запослених у организационом облику, под условом да је број запослених мањи од утврђеног максималног броја запослених. Дакле, организациони облик може повећати број запослених до максимално утврђеног броја, али уз једно битно ограничење: *повећање се не може спровести на радним местима и пословима на којима је спроведена рационализација.*

Надовезујући се на претходно излагање, ст. 6 истог члана, предвиђа се још једно ограничење, а то је да се у радни однос не може примити, ни радно ангажовати лице коме је радни однос у јавном сектору престао споразумом уз исплату новчане накнаде, односно лице коме је у том организационом облику престао радни однос уз исплату отпремнине, у складу са законом. Сваки акт који је у супротности са овом одредбом – сматраће се ништавим.

Оно на шта законодавац посебно обраћа пажњу јесу одредбе које се тичу рационализације запослених у систему локалне самоуправе и у јавним службама. Када је реч о локалним самоуправама, чланом 15 Закона, предвиђено је да се број запослених на неодређено време смањује за 25% посто у два случаја: у јединицама локалне самоуправе, која према последњем попису становништва има 15.000,00 становника; у јединицама локалне самоуправе која спада у четврту групу развијености, према прописима којима се уређује развијеност јединица локалне самоуправе.

С друге стране, предвиђени су и основи за увећање броја запослених који су запослени на неодређено време, те се тако број запослених повећава: за сваки проценат изнад просека групе који се односи на број насељених места из члана 8. Закона, број запослених се увећава за 0,01 запосленог на 1.000,00 становника, што у преводу значи 1 запослени на 1.000,00 становника; за сваки проценат изнад просека групе који се односи на

површину јединице локалне самоуправе из члана 8. Закона, број запослених увећава се за 0,005 запослених на 1.000,00 становника, односно до 0,5 запослених на 1.000,00 становника; за сваки језик националне мањине који је у службеној употреби, број запослених повећава се за 0,3 на 1.000,00 становника.

Битно је нагласити да се у максималан број запослених не убрајају стручна лица која су ангажована у установама предшколског образовања и васпитања, а која почињу са радом од почетка примене закона до 1. јуна 2016. године.

Један од начина спровођења рационализације у јединицама локалне самоуправе остварује се и кроз сарадњу и удруживање јединица локалних самоуправа са другим јединицама локалних самоуправа. Сарадња и удруживање предвиђено је и Законом о локалној самоуправи, и то члановима 88-89 тог закона. На тај начин обезбеђује се рационално обављање појединих послова, али то не значи и повећање укупног броја запослених у тим јединицама. Напротив, број остаје исти, као што и средства за плате у буџету не могу бити увећана.

Ефикасан вид спровођења мера рационализације јесте и успостављање интерног тржишта рада у јединици локалне самоуправе, кога чине управо запослени. На тај начин, евентуално постојање непопуњених радних места може се извршити путем интерног конкурса, који Влада РС уређује својим актом.

Систематизација радних места са собом неминовно повлачи једну последицу, а то је престанак радног односа. Законска регулатива различито уређује престанак радног односа, у зависности од тога да ли су испуњени услови за старосну или превремену старосну пензију. Оно што прати наш Закон о начину оређивања максималног броја запослених у јавном сектору јесте и дискриминаторски формулисан члан 20, који је одлуком Уставног суда, због супротности са чл. 21 Устава РС, стављен ван снаге.⁴⁵

У зависности од тога да ли је запослени пристао на престанак радног односа или не, исплаћује се новчана накнада или отпремнина.

⁴⁵ Решење Уставног суда број ИУз-244/2015.

Да би запосленом престао радни однос уз исплату новчане накнаде, потребно је испунити пар претходних корака. Најпре, организациони облик треба да утврди да више не постоји потреба за одређеним пословима, или да постоји потреба за смањењем броја извршилаца. Након тога, организациони облик спроводи анкету (анкета се спроводи само међу запосленима који раде на неодређено време). Запосленима који се изјасне да прихватају престанак радног односа, исплаћује се новчана накнада.

Висина новчане накнаде зависиће: од времена које је запосленом остало за испуњење услова за пензију, према прописима о пензијском и инвалидском осигурању, као и од тога да ли запослени евентуално испуњава услове за превремену старосну пензију.

Тако, запосленима којима на дан престанка радног односа недостаје *више од две године* до испуњења услова за пензију, исплатиће се новчана накнада у висини 1/3 просечне плате, односно зараде у последња три месеца која претходе месецу престанка радног односа, односно 1/3 просечне зараде у Републици Србији за месец који претходи месецу престанка радног односа, а у зависности од тога шта је за запосленог повољније. Зарада се увећава за 30% за сваку годину рада у јавном сектору, с ограничењем да укупна висина новчане накнаде не може бити већа од 8.000,00 евра у динарској противвредности.⁴⁶ Након престанка радног односа, ова лица не остварују право на новчану накнаду за случај незапослености.

За оне запослене којима на дан престанка радног односа недостаје *до две године* до испуњавања услова за пензију, исплаћује се новчана накнада у висини шест просечних зарада у Републици Србији за месец који претходи месецу престанка радног односа. Ни ова категорија, као ни претходна, не остварује право на новчану накнаду за случај незапослености.

И најзад, запослени који на дан престанка радног односа испуњавају услове за *превремену старосну пензију*, имају право на исплату новчане накнаде у висини од четири просечне зараде у Републици Србији, за месец који претходи месецу престанка радног односа. Ова лица *не остварују право на отпремнину за одлазак у пензију*.

⁴⁶ Чл. 21 Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

С друге стране, на запослене који нису добровољно прихватили престанак радног односа након спроведене анкете, примењују се одредбе о престанку радног односа уз *исплату отпремнине*. На овај начин, организациони облик решава проблем вишка запослених. У складу са словом закона, запослени који је утврђен као вишак запослених, односно који је нераспоређен, има право на отпремнину, у висини која се одређује у складу са законом, а која се обрачунава за све године рада у радним односу у јавном сектору. Отпремнина се исплаћује у року од 30 дана од дана престанка радног односа запосленог. За разлику од запослених који имају право на исплату новчане накнаде услед престанка радног односа и не полажу право на новчану накнаду за случај незапослености, она лица која представљају вишак запослених - имају право на накнаду за случај незапослености.

Тумачећи овај закон, поставља се питање колико је добрих, а колико лоших ствари донела забрана запошљавања у јавном сектору. Директна последица оптимизације броја запослених јесте да је у великој мери остварен кванитативни циљ – смањење броја запослених, али не и квалитативни циљ. За спровођење рационализације предложено је коришћење такозваног LEAN концепта. LEAN концепт има своје корене у производњи, а током последње деценије, овај концепт проширен је изван производње. Суштина овог концепта је коришћена у сектору услуга, а од недавно и у јавном сектору, а све у циљу побољшања ефикасности пружања услуга, са што мање инвестиција. На овај начин, елеминишу се непотребна расипања. Примена овог концепта не мора нужно значити и отпуштање запослених, јер његов циљ није смањење броја запослених, већ стварање ефикасне државне управе и локалне самоуправе. Ипак, наредба за смањење броја запослених практично је била полазна основа за спровођење рационализације, тако да су многе јединице локалне самоуправе изашле са предлогом да се запослени који имају 2 године до старосне пензије, прогласе технолошким вишком. Овакво, наизглед, одлично решење заправо не решава суштински проблем функционисања управе, а разлога има више. Први јесте тај што проглашавањем запосленог који поседује дугогодишње искуство, знање и праксу технолошким вишком, повлачи за собом чињеницу да ће остали запослени из његовог окружења остати ускраћени за учење од „старијих и искуснијих“. Друго,

смањење броја запослених не решава суштински проблем управе, а то су неуређени процеси. Осим тога, у великом броју случајева проблем у једном органу је лоша организација, док људски фактор има споредну улогу.

Значај рационализације огледа се у постојању „добре управе“, која подразумева кадар стручних људи који ће савесно обављати послове који су у опису њиховог радног места. Ипак, због чини се несистематичног спровођења мера, не може се са сигурношћу тврдити да је остварен квалитативни циљ, а то је управо „добра управа“. Велики број запослених ангажован је по основу уговора на одређено време (чак 60%), што улива одређену дозу несигурности код самих запослених. То за собом повлачи чињеницу да је у јавном сектору све мање професионалаца и свеопште снижавање квалитета рада. Запажен је и пораст броја запослених по основу уговора о привременим и повременим пословима, чији је статус неповољан, јер они готово немају никаква загарантована права из Закона о раду⁴⁷. Број овако запослених лица процењује се на скоро 70 хиљада.

Због проблема који постоје у функционисању, а који се могу сагледати кроз однос (не)ефикасног и (не)одговорног деловања административне структуре једног система⁴⁸, успех новог приступа неминовно захтева спровођење структуралних промена, а које би требало да обезбеде прецизно дефинисање радних задатака, мерење учинка, односно ефекта и квалитета рада у односу на постављене циљеве, флексибилну организацију, контролу трошења ресурса, систем надгледања, извештавања и ревизије процеса, механизме награђивања и санкционисања.⁴⁹ Усвајањем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, учињен је један од најважнијих корака у процесу реформе. Увођење обавезе постојања кадровског плана, каталога радних места, стручног усавршавања запослених, оцењивања службеника, представља новину за положај запослених, чији је статус о појединим питањима до 2016. године био регулисан архаичним законом из периода деведесетих година. Деполитизација, професионализација и увођење службеничког система по угледу на органе државне управе кључни су за постојање „добре управе“, уз акценат на обавезу посебног организовања

⁴⁷ *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – Одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

⁴⁸ G. Katrougalos, *Le crise da Legitimitate de L' Administration*, Athens, 1993, стр. 227.

⁴⁹ Б. Блажић, Д. Миловановић, П. Димитријевић, Б. Јовичић, Локална самоуправа (Реформа локалне самоуправе у Црној Гори), Подгорица, 2003, стр. 14.

послова управљања људским ресурсима у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, која ће омогућити квалитетнију организацију рада.⁵⁰

V РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА БРОЈА ЗАПОСЛЕНИХ И УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Рационализацију не можемо посматрати само кроз призму смањења броја запослених у јединицама локалне самоуправе, односно само као квантитативно смањење броја запослених. Кључно решење управо лежи у увођењу новог концепта развоја људских ресурса у јединицама локалне самоуправе, који треба да има за циљ стварање модерне, аутономне, високо професионализоване, ефикасне и економичне локалне самоуправе, која ће бити у стању да осигура демократске друштвено – политичке и економске процесе на путу прикључења земљама Европске уније.⁵¹

Стога, потребно је расветлити једну чињеницу која је у вези са рационализацијом броја запослених у јединицама локалне самоуправе, а то је потреба за професионализованим кадром, одговарајућих стручних компетенција, с обзиром да не тако мали број општинских и градских управа појам „вишка запослених“ не дефинише као превелики број запослених, већ као неадекватну професионалну структуру постојећих кадрова, што ће рећи да је у тим органима препознат вишак запослених са средњом стручном спремом, али исто тако и мањак запослених са високом стручном спремом.

Улагање у људске ресурсе и стручно усавршавање треба сматрати инвестицијом која ће обезбедити резултате и успешност у било којој сфери пословања па и запослених у јединицама локалне самоуправе. Данас се најуспешнијим административним системима у Европи и свету сматрају они који су том питању посвећивали посебну пажњу и успоставили механизме за континуирано праћење потреба и изградњу кадровских капацитета стручним усавршавањем, заснованим на контроли квалитета.

⁵⁰ Р. Живковић, „На путу од кадровске евиденције до управљања људским ресурсима“, Полис – часопис за јавну политику, Београд, 12/2017, стр. 21.

⁵¹ П. Димитријевић, Д. Вучетић, Ј. Вучковић, *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2018, стр. 237.

У складу са Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији, Стратегијом стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Стратегијом стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији, Министарство државне управе и локалне самоуправе је започело реформу у области стручног усавршавања, и има активну улогу у креирању и успостављању новог система стручног усавршавања. Овакав систем треба да обезбеди јединствене стандарде, критеријуме и мерила у стручном усавршавању и усклади програме стручног усавршавања. У том циљу усвојен је Закон о Националној академији за јавну управу⁵², која има статус јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих и која представља централну институцију система стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије, укључујући и јединице локалне самоуправе. Континуирано стручно усавршавање које се спроводи под окриљем Националне академије, обезбеђује да сваки запослени локални службеник на ефикасан, правилан и економичан начин одговори на потребе грађана и спроведе прописе, без дискриминације и на стандардизован начин.

Положај локалних службеника Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе уређује на начин који треба да омогући професионалан, стручан, квалитетан и ефикасан рад локалних службеника. Посебну пажњу усмерио је на поступак запошљавања, односно попуњавање радних места, у складу са принципима транспарентности и заслуга, кроз јачање конкурсног поступка који треба да има за циљ запошљавање на основу стручних способности и резултата рада. Такође, уводи савремена начела управљања која ће омогућити каријерни развој запослених и подстицати стручно усавршавање запослених. Тиме су испуњени основни стандарди и принципи Европске уније у области локалног службеничког система.

Закон представља добар правни оквир за успостављање система за управљање људским ресурсима. Наиме, у досадашњем службеничком систему на локалном нивоу, стручно усавршавање се спроводило *ad hoc*, без сагледавања реалних потреба запослених, без посебног плана и без постојања јединствене евиденције о похађаним обукама. Због тога је законодавац у Глави деветој, посветио пажњу стручном усавршавању, дефинишући

⁵² *Службени гласник РС*, бр. 94/2017.

га као право и дужност службеника да стиче знања и вештине, односно способности за извршавање послова радног места у складу са потребама послодавца.⁵³

Како би стручно усавршавање било делотворено, Влада Републике Србије у том циљу основала је Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе, који је задужен да прати примену законских одредаба у области стручног усавршавања. Састоји се од председника и седам чланова, који се бирају на период од пет година. Председника и три члана предлаже министарство надлежно за локалну самоуправу, а четири члана предлаже Стална конференција градова и општина, од којих најмање два морају бити представници јединица локалне самоуправе.⁵⁴

Програми стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе јесу општи програм обуке, програм обуке руководиоца и посебни програм обуке, у складу са специфичним потребама из делокруга и надлежности јединица локалне самоуправе.

Општи програм обуке односи се на запослене код којих постоји потреба за подизањем нивоа знања и вештина, а ради обављања послова у јединицама локалне самоуправе. Састоји се од уводног програма, који се користи за оне запослене који први пут заснивају радни однос у јединицама локалне самоуправе, као и ради припреме запослених за полагање државног стручног испита, и програма континуираног стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, који обухвата практична знања и вештине које су заједничке или одликују већину корисника. Програм континуираног стручног усавршавања обухвата општи програм континуираног стручног усавршавања и секторски програм континуираног стручног усавршавања.

Програм обуке руководиоца има за циљ стручно усавршавање запослених који се припремају или се налазе на руководећим радним местима. Овај програм омогућава стицање знања и вештина и унапређивање способности за успешно руковођење, и успешно утврђивање и спровођење јавних политика у јединицама локалне самоуправе.⁵⁵

⁵³ Чл. 116 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

⁵⁴ Чл. 118 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

⁵⁵ Чл. 122б Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Посебни програми обуке спроводе се ради стручног усавршавања запослених у јединици локалне самоуправе, у складу са специфичним потребама из делокруга и надлежности јединице локалне самоуправе, односно потребама везаним за поједина радна места, врсте послова и посебне групе послова.⁵⁶ Овај програм обухвата секторски посебни програм обуке и посебни програм стручног усавршавања у јединици локалне самоуправе. Разлика између ова два програма састоји се у томе што се код секторског посебног програма обуке ради о подизању нивоа знања и вештина на пословима које је државна управа поверила јединици локалне самоуправе ради обављања, док се код посебног програма стручног усавршавања ради о пословима који су у изворној надлежности јединице локалне самоуправе. Када је реч о сарадњи са Националном академијом за јавну управу, законодавац је оставио могућност избора државне управе, односно јединице локалне самоуправе ко ће изградити и спроводити наведене програме. Према првом моделу, орган државне управе, односно јединица локалне самоуправе може самостално изградити и спроводити програм, затим може израду поверити Националној академији, а самостално спроводити програм, може самостално изградити, а спровођење поверити Националној академији, и као последњу могућност израду и спровођење у потпуности поверити Националној академији.

С обзиром да савремена локална самоуправа има потребу за кадровима развијених знања, посебно је важно успоставити целовит приступ управљања људским ресурсима, који ће допринети јачању јединица локалне самоуправе, бољој организацији и учинку, кроз унапређење компетенција локалних службеника, и изабраних представника локалне самоуправе.

Компетенције представљају капацитет једне особе, а то су знања, вештине, ставови, особине и способности да посао обави на делотворан начин. Да би један локални службеник успешно обављао послове радног места, мора да поседује компетенције потребне за рад које представљају скуп знања, вештина, особина, ставова и способности, који обликују његово понашање.

⁵⁶ Чл. 122в Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

У циљу ефикасног спровођења реформе јавне управе, било је потребно донети одговарајући правни документ који ће представљати правни оквир потребних компетенција за делотворан рад службеника. Тако је 2018. године донета Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника, чија је примена почела 2019. године.⁵⁷ Том уредбом ближе се одређују понашајне и функционалне компетенције, па тако понашајне компетенције представљају скуп потребних и пожељних радних понашања да би државни службеник делотворно и квалитетно обављао послове, док су функционалне компетенције заправо скуп потребних пожељних знања и вештина које државни службеник примењује у раду да би делотворно и квалитетно обавио посао. Функционалне компетенције деле се на опште функционалне и специфичне функционалне компетенције.

Иако се наведена уредба односи на државне службенике, након пажљивог упоређивања локалног службеничког система са државним службеничким системом, јасно је да је локални службенички систем у великој мери заостан од државног службеничког система и да су реформске промене у њему спровођене по угледу на државне службенике. Стога се као неминован закључак намеће да се ова уредба сходно примењује и на запослене у јединицама локалне самоуправе, с обзиром да грађани долазе у додир са државном управом преко органа локалне самоуправе, и да запослени у њима морају бити спремни да одговоре на све изазове приликом вршења својих дужности.

Може се констатовати да позитивноправни систем једне државе конституише државног и локалног службеника у складу са својим друштвеним приликама у држави. Наша држава је донела низ закона у циљу стварања окружења подстицајног за лични развој, стручно усавршавање и компетенције за рад у органима државне управе и јединицама локалне самоуправе.

Надовезујући се на претходно наведено, долазимо до закључка да је непрекидно оспособљавање и стицање нових знања и вештина пресудно у данашњем окружењу, у коме знање представља најзначајнији фактор развоја. У прилог томе говори и идеја

⁵⁷ *Службени гласник РС*, бр. 4/2019.

Питера Сенгеја о „организацији која непрекидно учи“, данас позната и као „организација која се свесно развија“.

Такође, у средишту система управљања људским ресурсима је оцењивање постигнутих резултата запослених у јединици локалне самоуправе. Потреба за оцењивањем резултата рада наметнута је самим променама које су се дешавале у непосредном окружењу, а које се огледају у повећаним очекивањима грађана, у погледу квалитета услуга које добијају од локалне самоуправе, као и чињенице да су грађани данас много више информисани о законским процедурама, те очекују да локална администрација буде транспарентна.

Посебан правни акт који регулише област оцењивања је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који садржи само минималне одредбе о оцењивању, а сам поступак оцењивања детаљно је регулисан Уредбом о оцењивању службеника⁵⁸. У овом поступку учествују следећи субјекти: оцењивани, оцењивач, контролор, а као посебно тело и организациона јединица за управљање људским ресурсима.

Предмет оцењивања су искључиво резултати рада службеника и радно понашање које службеник исказује на радном месту. Уредбом о оцењивању службеника дефинисана су начела на којима почива поступак оцењивања запослених, уз акценат на независност и непристрасност свих актера који учествују у поступку оцењивања. Осим тога, оцењивање се не може посматрати као *ad hoc* активност, која се спроводи једном годишње, већ је то континуирани процес и интерактивни однос учесника у поступку оцењивања, те се службеник оцењује једном у календарској години, за период од 1. јануара до 31. децембра. Изузеци од редовног циклуса оцењивања су када службенику престаје радни однос (спроводи се на захтев службеника), привремено оцењивање (спроводи се у случају промене оцењивача), превремено (спроводи се у случају да службеник у једном кварталу буде оцењен оценом „не задовољава“) и ванредно оцењивање. Ванредно оцењивање се спроводи за службеника који је добио оцену „не задовољава“ у једном кварталу, или уколико у годишњем оцењивању има оцену „не задовољава“.

⁵⁸ *Службени гласник РС*, бр. 02/19.

Уредбом о оцењивању службеника уређују се мерила за оцењивање и поступак оцењивања службеника у органима, службама и организацијама аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и градске општине.⁵⁹ Сходно томе, лица која се оцењују су сви службеници који су засновали радни однос на неодређено време и који су у периоду за оцењивање радили најмање шест месеци.⁶⁰ У тај круг улазе и јавни службеници који су на пробном раду, као и службеници запослени на неодређено време са непуним радним временом, уколико се број њихових радних сати уклапа у напред наведени минимум од шест месеци проведених на раду, током једне календарске године.⁶¹ Приправници који обављају приправнички стаж и службеници запослени на одређено време, се не оцењују.

У зависности од хијерархијске лествице, сваки службеник има свог оцењивача. Основно је правило да службеника оцењује лице или орган које одлучује о његовим правима, обавезама и одговорностима.⁶² Службеника запосленог на извршилачком радном месту оцењује лице које је непосредно претпостављено службенику (на пример: руководиоца одељења, шеф одсека, координатор групе и слично). Када је реч о руководиоцима посебних служби или организација, њих оцењује орган који је надлежан за његово постављење, где се извештај о оцењивању не припрема, већ тај орган доноси и решење којим одређује оцену службеника. У случају службеника на положају који руководи органом (начелник управе), или службеника који не руководи органом (заменик начелника управе), оцењивач је градоначелник, односно председник општине или председник градске општине. И у овом случају извештај о оцењивању се не припрема, већ градоначелник, председник општине, или председник градске општине доноси решење којим одређује оцену службеника.

Као координатора целокупног процеса оцењивања, Уредба предвиђа постојање организације која је задужена за управљање људским ресурсима, чији је првенствени задатак да организује поступак оцењивања, координира и помаже у спровођењу поступка оцењивања, као и давање подршке свим учесницима у поступку оцењивања. Треба

⁵⁹ Чл. 1 Уредбе о оцењивању службеника.

⁶⁰ С. Томић, Приручник за оцењивање службеника у локалној самоуправи, Београд, 2019, стр. 8.

⁶¹ П. Димитријевић, Д. Вучетић, З. Лончар, *Право локалне самоуправе*, Ниш, 2020, стр. 245.

⁶² Чл. 133 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

напоменути да је њена подршка пре свега техничке природе, јер нема права да утиче на садржај извештаја о оцењивању.

Да би један службеник уопште могао бити оцењен за остварене резултате, морају се унапред утврдити индивидуални циљеви између оцењивача и оцењиваног. Радни циљеви се морају утврдити у одређеном року, и то до 31. децембра једне године за наредни период оцењивања, а најкасније до 15. јануара године за коју се спроводи оцењивање. Радне циљеве, којих може бити најмање три, а највише пет, припрема оцењивач, и то на основу сврхе и описа радног места, те су најзначајнији документи за формулисање истих: правилник о организацији и систематизацији радних места или коначни опис радног места, као и стратешки циљеви организационе јединице у којој службеник ради. Стратешки циљеви се дефинишу коришћењем тзв. S.M.A.R.T. методе, скраћенице која значи: S – Specific (специфичан), M – Measurable (мерљив), A – Achievable (остварив), R – Realistic (реалан у односу на ресурсе), T – Time bound (временски ограничен).⁶³

Утврђивање радних циљева не сме бити пука формалност, већ подразумева и активну улогу оцењиваног, који на конструктиван начин учествује у готово свим фазама оцењивања, а нарочито приликом утврђивања радних циљева, као и у фази разговора о оцени. Стога, разговор је обавезан и најзначајнији део поступка оцењивања, јер се путем њега добијају повратне информације о јаким странама службеника, као и могућим областима за даље усавршавање, а давање повратне информације од стране оцењивача се сматра кључним сегментом руковођења.

Још једно лице у поступку оцењивања које је непосредно претпостављено оцењивачу је контролор. Контролор има улогу обезбеђивања баланса између оцењивача и оцењиваног, у случају када је тај баланс нарушен. Он контролише извештај о оцењивању, и ставља контролни потпис.

Мерила за оцењивање, која представљају основ оцењивања, деле се у две групе: прва група тиче се резултата рада, а друга се односи на радно понашање запослених

⁶³ П. Димитријевић, *Основе менаџмента јавне управе*, Ниш, 2018, стр. 75.

(самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност, савесност и сарадња са другим службеницима, као и евентуална друга мерила специфична за одређено радно место). У укупној оцени, ове две (под)оцене су подједанко пондерисане и носе 50% од укупне вредности оцене, а сваки од наведених параметара може се оценити оценом од један (1) до четири (4), где је оцена (1) „не задовољава“, оцена (2) „задовољава“, оцена (3) „добар“ и оцена (4) „истиче се“.⁶⁴

Начелник управе на крају целокупног поступка (на основу извештаја), за сваког запосленог у управи, доноси решење о оцењивању.⁶⁵ Решење о оцењивању је управни акт којим се одлучује о правима, обавезама и одговорностима службеника, а тиче се оцене службеника за један период оцењивања. Службеник може изјавити жалбу против решења, у року од осам дана од дана пријема решења, по којој као другостепени орган, одлучује жалбена комисија. У случају основане жалбе, одлука жалбене комисија не замењује решење, већ се поступак оцењивања мора поновити и оцена мора поново размотрити, а у складу са мишљењем жалбене комисије.

Овакав систем оцењивања може произвести последице које можемо квалификовати као *позитивне* и *негативне*. *Позитивне последице* оцењивања су напредовање, планирање професионалног развоја запослених и награђивање. Службеник може напредовати, уколико му је најмање два пута узастопно одређена оцена „истиче се“, или му је у периоду од пет година узастопно одређена оцена „добар“. *Негативне последице* се односе на губитак одређених права из радног односа, као што су губитак звања или платног разреда, за службенике на извршилачким радним местима, у случају ако су након ванредног оцењивања били оцењени оценом „задовољава“, или чак прекид радног односа, уколико су након ванредног оцењивања били оцењени оценом „не задовољава“. За службенике на положају, негативна последица може бити и разрешење због оцене „не задовољава“ на ванредном оцењивању, односно због два пута добијене оцене „не задовољава“ у редовном поступку оцењивања, без обзира на редослед.

⁶⁴ П. Димитријевић, Д. Вучетић, З. Лончар, *Праволокалне самоуправе*, Ниш, 2020 стр. 246.

⁶⁵ *ibid.*

Из свега изложеног, закључује се да је постизање објективног и реалног оцењивања, односно вредновања резултата рада, од изузетне важности јер треба да води бољем планирању свих ресурса, економичном трошењу средстава и постизању веће транспарентности, што представља кључ модерне и рационалне управе, чију основу чини службенички систем заснован на заслугама запослених.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Спровести реформе у једној држави и суштински и из корена променити дотадашњи начин функционисања система, процес је који подразумева дужи временски период. Реформа државне управе и локалне самоуправе није била потребна само због процеса европских интеграција, већ и да би се квалитет живота грађана подигао на виши ниво.

Међутим, брзина напора у правцу спровођења реформе јавне управе, укључујући и јединице локалне самоуправе, била је под негативним утицајем значајног обима промена на нивоу политичког одлучивања у оквиру извршне власти, укључујући и Министарство државне управе и локалне самоуправе, због више избора у периоду од 2012-е до 2017-е године, од којих је сваки подразумевао неколико месеци током којих је нагласак са реформе јавне управе померан ка изборним кампањама и формирању нове владе. Укупно, око једна трећина периода спровођења Стратегије реформе јавне управе се поклапала са изборним активностима.⁶⁶ Исхитрена рационализација броја запослених јавне управе у Србији, спроведена у 2009. години, у знатној мери произвела је смањење капацитета, услед линеарног смањења броја запослених, без претходно спроведених анализа, које се односе на потребе за вршењем послова, обимом тих послова, преклапањем или дуплирањем, начином обављања тих послова или могућношћу за њиховом модернизацијом.⁶⁷ Ограничен квалитет и неажурност услуга које је пружала јавна управа Србије, огледа се у ограниченим капацитетима, што је последица лоше структуре запослених у јавној управи.

На основу спроведених анализа, планирана рационализација броја запослених у јединицама локалне самоуправе требала је да смањи број запослених за 10 процената. Ипак, предвиђање 4 запослена на сваких 1.000 становника, на нивоу целокупне јавне управе значило би смањење укупног броја запослених за свега 2,4 процента, што не представља значајну уштеду за буџет Србије. Осим тога, и на местима где је дошло до смањења броја запослених, запажено је да је број оних који су остали без посла надомештен ангажовањем услуга приватног сектора (услуге обезбеђења, техничког

⁶⁶ *Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији*, Београд, 2019, страна 20.

⁶⁷ *Модерна држава – рационална држава колико, како и зашто*, Београд, 2015, стр. 12.

одржавања, ИТ услуга, услуга чишћења итд.), што и даље за резултат није дало буџетску уштеду, већ само другачији начин исказивања трошкова.⁶⁸

У 2015. години, уложен је значајнији напор да се задатку реформе приђе систематично, како би се избегло даље нарушавње капацитета јавне управе. Међутим, рационализација спроведена у периоду 2015 – 2017 године, дала је низ негативних ефеката, који се морају поменути. Број запослених који се постепено смањивао, у складу са захтевима фискалне консолидације, довео је до тога да мање људи обави више посла, слабе управљачке одговорности, високог процента службеника на положајима који су у статусу вршилаца дужности, као и недостатка специфичних компетенција и вештина за новододељене послове и неједнаке спремности за реформе и сарадњу између институција.⁶⁹ Негативна страна јесте и чињеница да је велики број запослених у статусу радног односа на одређено време, или по основу уговора о привременим и повременим пословима, што још више повећава ризик да се неће успети у акумулирању потребних компетенција и стручног знања, а рестриктивне мере које су на снази још од 2013. године, са додатним редуцијама уведеним Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, чија је примена била предвиђена до 31.12.2019. године, на снази су и у 2020. години.

Може се констатовати да је све напред наведено указивало на лоше управљање људским ресурсима од стране јединица локалне самоуправе, јер су радни однос заснивали кадрови са неодговарајућом стручном спремом, неадекватних компетенција, радног искуства, знања и потребних вештина. Све то упућује на запошљавање по „партијској припадности“, као и по родбинској линији, јер је и на републичком нивоу уочена значајна неједнакост у спровођењу рационализације броја запослених у јединицама локалне самоуправе. У појединим јединицама примећен је значајно већи број запослених, иако обим посла није нужно захтевао то, и обрнуто. Да не постоји довољна доза искрености у спровођењу реформи, као пример из праксе може послужити Град Београд, који је на седници Скупштине града 2016. године утврдио да већ тада није постојао вишак запослених међу 32.985 који имају радни однос на неодређено време. Евидентно је да је у

⁶⁸ *Економски ефекти кадровске политике у јавном сектору – рационализација и департизација*, Београд, 2016, стр. 25;

⁶⁹ *Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији*, Београд, 2019, стр. 12.

многим градским општинама дошло до гомилања носилаца политичких функција, тако да председник има заменика председника, помоћнике председника, чланове већа, председника скупштине општине, заменика председника скупштине општине, секретара скупштине општине и заменика секретара скупштине општине, не рачунајући начелника општинске управе и његовог заменика.

Постоји још један сегмент јавне управе на локалном нивоу, који је остао недовољно расветљен, а то су локална јавна предузећа. И самим позиционим документом Министарства државне управе и локалне самоуправе, под називом *Модерна држава – рационална држава*, констатовано је да на нивоу локалних самоуправа у четири највећа града (Београд, Крагујевац, Ниш, Нови Сад), око 60 процената запослених припада локалним јавним предузећима, агенцијама и другим правним лицима. Нажалост, у наведеном документу нису третирана јавна предузећа. Чињеница је да поменута јавна предузећа представљају предмет предизборних и постизборних коалиционих споразума, којим руководе партијски кадрови. Политизација и партијско запошљавање довели су до великих проблема у квалитативној структури запослених, као и пораста броја запослених. Потребно је првенствено утврдити тачан број запослених и спровести рационализацију, уз смањење броја запослених, као и донети нове систематизације, и омогућити департизацију и деполитизацију тих јавних предузећа. Можда би као решење требало размотрити проширење поља примене свих законских и подзаконских аката на јавна предузећа на локалном нивоу, како рационализација не би представљала само пуко смањивање броја запослених, већ рационално сагледавање стања у конкретном предузећу, планско предвиђање одговарајућих мера, и на крају, њихово системично и темељно спровођење.

Тумачећи наведено, долазимо до закључка да је суштина рационализације не смањење броја запослених, већ добро организован систем који ће функционисати по принципу минималних улагања, уз тачно разграничење послова у локалној самоуправи и утврђивање стварно потребног броја запослених, као и одговорно управљање људским ресурсима са правим људима, на правом месту и у право време⁷⁰, а који се у многим земљама показао као делотворан. Кашњење наше државе у њеном спровођењу наизглед се може сматрати пропустом, али заправо говоримо о предности, с обзиром да смо имали

⁷⁰ М. Станковић, И. Стевић, Д. Томић Пилиповић, *Успостављање функције управљања људским ресурсима у локалној самоуправи*, Београд, 2012, стр. 10.

прилику да утврдимо који су пропусти начињени у правним системима других земаља. Користећи ту привилегију, имамо могућност да учимо на својим и туђим грешкама.

Концепт доброг функционисања јединица локалне самоуправе подразумева развој људских ресурса, управљање кадровима и стално усавршавање, усклађено са реалним потребама и могућностима којима располажу јединице локалне самоуправе. Обезбеђење наведених предуслова може послужити као основа да запослени у јединицама локалне самоуправе развију свест о служби као својеврсној друштвеној, статусној и професионалној привилегији, уз обезбеђење систематског, функционалног приступа, где ће се рационализација спроводити само тамо где је она заиста неопходна, што би уједно био кључни ефекат свих напред наведених мера.

Попис коришћене литературе:

1. Бингам Ричард Д, (и др.), *Менаџирање на локалната власт*, Скопје, 2009;
2. Блажић Ђ, Миловановић Д, Димитријевић П, Јовичић Б, *Локална самоуправа (Реформа локалне самоуправе у Црној Гори)*, Центар за толеранцију и дијалог, Подгорица, 2003;
3. Брковић Р, *Радноправни положај локалних службеника у Србији у светлу нових законских решења*, у: Радно и социјално право – часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, број 1/2016, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд 2016;
4. Voggero G, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Brill, 2017;
5. Вукоњански И, *У сусрет новом Закону о службеницима у јединицама локалне самоуправе*, у: Правни живот – часопис за правну теорију и праксу, тематски број 10, Београд, 2012;
6. Вучетић Д, *Територијална организација Републике Србије*, Усклађивање права Србије са правом ЕУ, зборник радова, Правни факултет Ниш, 2014;
7. Димитријевић П, *Основе менаџмента јавне управе*, Ниш, 2018;
8. Димитријевић П, Вучетић Д, Лончар З, *Праволокалне самоуправе*, Ниш, 2020;
9. Димитријевић П, Вучетић Д, Вучковић Ј, *Систем локалне самоуправе*, пето измењено и допуњено издање, Ниш, 2018;
10. Ђурђевић А, *Локална самоуправа у Србији – од 1804. године до транзиције*, Локална самоуправа, часопис за теорију и праксу локалне самоуправе, бр. 01/2010, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2010;
11. Живковић Р, „*На путу од кадровске евиденције до управљања људским ресурсима*“, Полис – часопис за јавну политику, Београд, 12/2017;
12. Katrougalos G, *Le Crise de Legitimite de L'Administration*, P. Sakkoulas Freres, Athens, 1993;
13. Лилић С, *Управно право - управно процесно право*, ЈП Службени гласник, Београд, 2014;
14. Љубоја Б, *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2013;

15. Милосављевић Б, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009;
16. Могих С, „*Права управа – професионална управа је реалан циљ*“, Полис – часопис за јавну политику, Београд, 12/2017;
17. Мујовић Р, *Европска повеља о локалној самоуправи и наша локална самоуправа*, Локална самоуправа, Ниш, бр. 2, 1997;
18. Станковић М, Стевић И, Томић Пилиповић Д, *Успостављање функције управљања људским ресурсима у локалној самоуправи*, Београд, 2012;
19. Цинић Ј, *Реформа јавне управе у Србији*, Загреб, 2011, стр. 1 –5.
20. Waldo D, *The Administrative State: Centralization vs. Decentralization*, New York, 1948;

Попис остале истраживачке грађе:

1. Вељковић Д, *Задуживање јединица локалне самоуправе*, мастер рад, Правни факултет у Нишу, 2015;
2. *Европска повеља о локалној самоуправи*, Савет Европе, Стразбур, 1985;
3. *Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији - Финални извештај*, Београд, 2019;
4. *Економски ефекти кадровске политике у јавном сектору – рационализација и департизација*, Пројекат „Транспарентно до посла“, Београд, 2016;
5. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/2014, 42/2014 – испр. и 54/2018;
6. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018, 113/2017 – др. закон, 95/2018 - закон и 86/2019 – др. закон;
7. Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018;
8. Закон о Националној академији за јавну управу, *Службени гласник РС*, бр. 94/2017;
9. Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 68/2015;

10. Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020 – др. закон;
11. Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – Одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење;
12. М. Марковић, *Рационализација државне управе у РС*, специјалистички рад, Криминалистичко полицијска академија Београд, 2013;
13. *Модерна држава – рационална држава колико, како и зашто?* Позициони документ, РС; МДУЛС, Београд 2015;
14. Решење Уставног суда број ИУз-244/2015 од 09.09.2015. године, преузето са правне базе *Paragraf Lex*;
15. Томић С, Приручник за оцењивање службеника у локалној самоуправи, Београд, 2019;
16. Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 4/2019;
17. Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 88/2016, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 86/2019 – др. закон;
18. Уредба о оцењивању службеника, *Службени гласник РС*, бр. 02/19;
19. Устав РС, *Службени гласник РС*, 98/06.

РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА БРОЈА ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ САЖЕТАК

Јединице локалне самоуправе јесу „жила куцавица“ добре кореспонденције државе са својим грађанима. Стога је изузетно важно тај систем уредити ваљано, јер грађани у великом броју случајева долазе у додир са државом управо служећи се услугама које пружају јединице локалне самоуправе. Како је задовољство грађана и ажурност управе један од најбитнијих циљева, јасно је зашто вреди улагати напоре у адекватно функционисање органа јединица локалне самоуправе.

Рационализација броја запослених у јединицама локалне самоуправе јесте један од начина реформе јавне управе, чијим саставним делом можемо сматрати управо и локалне самоуправе. Рационализација као принцип значи постојање оптимално организованог јавног сектора, уз најмањи могући број ангажованих запослених, у циљу смањења укупних расхода за њихов рад. Из оваквог дефинисања, следи закључак да рационализација не значи само смањење броја запослених, већ и постојање оптимално организованог јавног сектора, која заједно са осталим мерама представља „добру управу.“ У смислу оптимизованог јавног сектора, у овом случају јединица локалне самоуправе, важно је уочити да се спровођење принципа рационализације не може и не сме свести на пуко смањивање броја запослених, већ да она подразумева и низ других активности, као што су укидање непотребних послова, поједностављење процедура и успостављање једне економичне организационе структуре, која има за циљ ефикасно, стручно и успешно обављање послова, уз што мање трошкове. Још један битан моменат за разумевање рационализације јесте да је овај принцип немогуће посматрати изоловано од осталих принципа реформе јавне управе (принципа децентрализације, деполитизације, професионализације и модернизације), јер се сви они међусобно надовезују и чине једну повезану целину.

У мастер раду дат је општи осврт на проблематику локалне самоуправе (општи појам и историјски развој локалне самоуправе), након чега су обрађена питања везана за рационализацију броја запослених у јединицама локалне самоуправе, посматрана кроз

законска решења, а у смислу Закона о локалној самоуправи и Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, као једног од кључних за стварање „добре управе.“ Посебна пажња посвећена је забрани запошљавања кроз призму Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, као и досадашњим постигнутим резултатима и проблемима приликом спровођења принципа рационализације у јединицама локалне самоуправе, уз осврт на важност управљања људским ресурсима.

Током израде мастер рада коришћени су догматски и нормативни метод, метод анализе случаја и упоредно – правни метод.

Почетак примене принципа рационализације у јединицама локалне самоуправе може се окарактерисати као несистематичан. Имплементација стратегије није праћена одговарајућом евалуацијом резултата, финансијским пројекцијама и проценама нити сопственим акционим планом.⁷¹ Несразмерно смањивање броја запослених без претходно утврђеног плана, као и неуједначена примена на републичком ниову, довела је до тога да су у многим јединицама локалне самоуправе укидана радна места и смањиван стручни кадар, само да би се остварио квантитативан циљ, а то је смањење броја запослених, односно уштеда буџетских средстава, иако је обим посла можда захтевао и већи број запослених. С друге стране, постоје званични подаци који представљају пример потпуно супротан од напред наведеног, где су у локалним самоуправама увођена нова радна места, и запошљаван већи број запослених, од оних који је реално потребан за ефикасно обављање послова и пружање услуга. Немогуће је такву чињеницу не довести у везу са недовољном деполитизацијом целокупног јавног сектора.

Ипак, из године у годину, захваљујући напорима надлежних власти, задовољство радом локалне самоуправе расте, што се највише огледа у уштеди времена и повећању квалитета услуга. Међуопштинска сарадња, која омогућава удруживање капацитета градова и општина ради пружања ефикаснијих услуга, такође је плод реформе јавне управе. Стога је од изузетне важности наставити са систематичним и планираним мерама управљања људским ресурсима, у циљу стварања Европског административног простора.

⁷¹Ј.Цинић, *Реформа јавне управе у Србији*, Загреб, 2011, стр. 1–5.

Кључне речи: локална самоуправа, локални службеници, забрана запошљавања, рационализација броја запослених, управљање људским ресурсима.

RATIONALIZATION OF NUMBER OF EMPLOYEES IN LOCAL SELF – GOVERNMENT UNITS

ABSTRACT

Local self-government units are the “lifeline” of good correspondence between the state and its citizens. Therefore, it is exceptionally important to regulate the system properly, because in a large number of cases, citizens get in touch with the state by using the services provided by the local self-government units. As the contentment of the citizens and the diligence of the administration are one of the most important goals, it is clear why it is worth putting an effort in the adequate functioning of the organs of local self-government units.

Rationalization of the number of employees in local self-government units is one of the methods to reform public administration, of which local self-governments can be viewed as an essential part. Rationalization as a principle means the existence of optimally organized public administration, with the lowest possible number of employees, in order to reduce the total expenses of their work. This definition leads to a conclusion that rationalization doesn't only include reducing the number of employees, but also the existence of optimally organized public administration, which along with other measures represents „good governance”. In terms of an optimized public sector, in the case of local self-government units, it is important to notice that the implementation of the principle of rationalization can not and must not lead us to a mere reduction in the number of employees. It includes other activities, such as cutting unnecessary work, easing procedures and establishing one economical organizational structure, with a goal to effectively, competently and successfully do a job, with the lowest costs. Another important point for understanding rationalization is that it is impossible to view this principle as separated from other principles of public administration reform (principles of decentralization, depoliticization, professionalization and modernization), because they all add up and form an interconnected whole.

The Master thesis primarily provides a general overview of local self-government problems (general term and historical development of local self-government), after which the questions about the rationalization of the number of employees in local self-government are being processed and perceived through legal solutions, within the Law of the local self –

government and Law of employees in Autonomous Provinces and local self – government units, as one of the keys to creating „good governance”. Special attention in the master thesis is given to employment prohibition through the prism of the Law of determining the maximum number of employees in the public sector, as well as the results and problems accomplished so far in implementing the principle of rationalization in local self-government units, with review of importance of human resource management.

During the master work drafting, the dogmatic and normative method, the case study method and the comparative legal method were used.

The utilization of the principle of rationalization in local self-government units can be characterized as unsystematic. The strategy implementation wasn't followed by an appropriate evaluation of results, financial projections and valuations, nor the appropriate action plan. Disproportionally reducing the number of employees without a defined plan, as well as uneven implementation at the national level, leads to a reduction of workplaces and professional staff in many local self-government units, only to achieve a quantitative goal, which is reducing the number of employees and saving budget funds. On the other hand, there is official statistical data representing an example that is entirely opposite from the one above, introducing new workplaces and employment although there wasn't a real need. It's impossible not to link that fact with the insufficient depoliticization of the public sector.

Though, through the years, thanks to the efforts of government authorities, contentment with the work of local self–governments is raising and reflects in saving time and increased services quality. Inter–municipal collaboration is also one of possible ways of public administration reform. Achieved effects are directly related with the rationalization of the number of employees in local self–government units which, as previously mentioned, has a purpose of creating an optimally organized public sector, including local governments. Therefore, it is of particular relevance to continue with systematic and planned human resource management measures, towards the creation of European Administrative Space.

Key words: local self–government, local employees, employment prohibitions, rationalization of the number of employees, human resource management.

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Кандидат Анђела Стојадиновић рођена је 07.02.1995. године у Нишу. Као носилац Вукове дипломе 2014. године, завршила је средњу стручну школу Правно – пословна школа Ниш, када је и уписала основне академске студије на Правном факултету Универзитета у Нишу. Дипломирала је на Правном факултету Универзитета у Нишу фебруара 2019. године, са просечном оценом 8,23. Како је током студирања изразила интересовање за предмете који се тичу радног права, те исте године уписала је мастер академске студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, на општем смеру – ужој јавноправној научној области, као корисник буџетских средстава. У току трајања основних академских студија, кандидат је успешно обавио стручну праксу, 2016. године у Центру за социјални рад „Свети Сава“, а 2017. године у средњој стручној школи Правно – пословна школа Ниш, одабравши задатак из подручја радног права, под именом „Пријем у радни однос на основу конкурса“. У току студија, кандидат је успешно завршио програм обуке на Мобилној правној клиници, програм обуке у оквиру Правне клинике за медијацију, под окриљем организације Партнери за демократске промене Србија, подржану од стране Британске амбасаде у Београду, Европске банке за обнову и развој и Организације Уједињеног краљевства – помоћ британског народа, те била и учесник симулације суђења кривичног поступка.

Кандидат тренутно обавља свој приправнички стаж за полагање правосудног испита у адвокатској канцеларији у Нишу, од марта 2019. године. Течно говори енглески језик и служи се основама руског језика.