

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ УРЕДБЕ

Правни основ за доношење Уредбе о измени Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС”, бр. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15, 102/15, 113/15, 16/18, 2/19, 4/19, 26/19 и 42/19) садржан је у члану 44. став 1. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18 и 157/20).

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ УРЕДБЕ

Проблеми које акт треба да реши и циљеви који се актом постижу.

Иницијатива за Уредбу о изменама и допунама Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, потекла је од Министарства финансија које је указало на неадекватан положај и одлив кадрова запослених на радним местима на којима се обављају послови везани за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније, управљање средствима Европске уније и сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у оквиру делокруга Министарства финансија, као и на радним местима у оквиру акредитоване структуре за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније и у Управи за аграрна плаћања у оквиру делокруга Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Значај наведених послова произилази из одлука Владе Републике Србије, односно Одлуке о одређивању одговорних лица и тела у систему управљања програмима претприступне помоћи Европске уније за период 2007-2013. године („Службени гласник РС“, број 101/17) и Одлуке о одређивању одговорних лица и тела у систему управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године („Службени гласник РС“, 26/19), којима се одређују одговорна лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ. Такође, у складу са Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013. године („Службени гласник РС“, број 10/19), као и Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године („Службени гласник РС“, број 10/19), именују се одговорна лица и одређују следећа тела: Национални ИПА координатор; Национални службеник за одобравање; Управљачка структура Националног службеника за одобравање: а) Национални фонд (Министарство финансија) и б) Тело за подршку Националном службенику за одобравање (Министарство финансија), као и оперативна структура за спровођење програма претприступне помоћи у коју између осталих спадају Тело за уговарање (Министарство финансија), Управљачко тело у оперативној структури за управљање ИПАРД програмом (Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде), ИПАРД агенција у оперативној структури за управљање ИПАРД програмом (Управа за аграрна плаћања), као и Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (АФКОС) које у министарству надлежном за послове финансија и обавља послове који се односе на предузимање свих мера и активности у циљу заштите финансијских интереса Европске уније и Републике Србије.

Из утврђеног делокруга рада одговорних лица и тела у систему управљања претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА

П), може се видети да реч је о високо стручним и значајним пословима који захтевају висок ниво квалификација и компетенција стручног кадра, које морају да буду препознате и у описима пословима и захтевима за обављање послова на тим радним местима.

Према "Извештају о стању у вези са одливом кадрова и предлог мера за задржавање и превенцију утицаја одлива кадрова на несметан рад органа државне управе" који је припремила Служба за управљање кадровима, стопа одлива запослених на наведеним пословима је висока (процењени потенцијални одлив је 51.5%) која по њиховој процени захтева предузимање мера за задржавање постојећих кадрова, као и привлачење нових кадрова. Циљ је да се што пре ублаже негативни ефекти недовољног броја запослених, као и недостатак довољног броја искусног и стручног кадра који одржавају институционалну меморију неопходну за укупну искоришћеност расположивих фондова. Изградња институционалних капацитета у овој области је од критичне важности за Републику Србију имајући у виду будуће коришћење средстава у оквиру структурних и кохезионих фондова чији је износ далеко већи од износа средстава у оквиру претприступних фондова. Република Србија поштује обавезе које су у вези са захтевима система за управљање ЕУ фондовима, али заостаје у погледу обезбеђивања довољног и стабилног броја запослених који поседују довољно знања да учествују у процесима управљања ЕУ фондовима. Ово је такође један од најважнијих захтева у вези са административним капацитетима који се намећу у склопу преговарачког процеса за Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних фондова и прогрес који ће се пратити током процеса преговарања о приступању. Стога би занемаривање ревизорских препорука ЕК које се односе на задржавање одговарајућег (у смислу бројности и квалитета), способног и квалификованог особља, као и запошљавање новог, ускоро могло да доведе до значајног ослабљења акредитованог система, потенцијалне суспензије овлашћења преноса надлежности за управљање ИПА средствима што би се директно одразило на национални буџет кроз смањење стопе апсорпције расположивих ИПА средстава, наглог пораста корупције и неправилног поступања у трошењу средстава, као и губитка кредибилитета Републике Србије у преговарачком процесу приступања Европској унији.

Анализом аката о систематизацији у наведеним органима, утврђено је да је у **Министарству финансија, у Сектору за управљање средствима Европске уније** разврстано 7 (седам) радних места у звању вишег саветника и 7 (седам) у звању самосталног саветника, док би по процени тог органа оптимални број државних службеника за ефикасно и стручно обављање послова управљања средствима Европске уније био 13 у звању вишег саветника, односно 9 у звању самосталног саветника; у **Сектору за уговарање и финансирање** је разврстано 13 радних места у звању вишег саветника и 20 у звању самосталног саветника, док би оптимални број државних службеника за ефикасно и стручно обављање послова управљања средствима Европске уније био 61 у звању вишег саветника, односно 11 у звању самосталног саветника; у **Одељењу за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (АФКОС)** су разврстана 3 (три) радна места у звању вишег саветника и 3 (три) у звању самосталног саветника, док би оптимални број државних службеника за ефикасно и стручно обављање послова управљања неправилностима и преварама у поступању са средствима Европске уније био 5 (пет) у звању вишег саветника односно 3 (три) државна службеника у звању самосталног саветника.

У **Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде** – у ужој унутрашњој јединици у чијој надлежности су послови везани за управљање ИПАРД програмом разврстано је 5 (пет) радних места у звању вишег саветника и 7 (седам) у звању самосталног саветника, док би по процени тог министарства оптимални број државних службеника за ефикасно и стручно обављање послова управљања средствима европске уније за ИПАРД програм био 8 (осам) у звању вишег саветника, односно 10 (десет) у звању самосталног саветника; у **Управи за аграрна плаћања** укупно 39 државна службеника обавља послове у звању вишег саветника и 66 државна службеника у звању самосталног саветника, од чега је на ИПАРД пословима систематизовано 31 радно место виших саветника и 53 самосталних саветника, док би оптимални број државних службеника за ефикасно и стручно обављање послова управљања средствима Европске уније био 48 у звању вишег саветника, односно 88 у звању

самосталног саветника. Динамика запошљавања виших и самосталних саветника за 2021. годину, као и за 2022. годину била би (сукцесивна) и у складу са обезбеђеним средствима из буџета.

Имајући у виду ограничење које је за наведене органе државне управе које је одређено чланом 38. став 1. Уредбе, није могуће извршити повећање броја извршилаца у највећим звањима на наведеним пословима, сходно процени које су министарства приказала и која подразумевају високу сложеност наведених послова и стручни кадар који поседује одговарајуће квалификације и компетенције.

Изменом Уредбе предлаже се признавање специфичности и сложености послова у унутрашњим јединицама у Министарству финансија, односно ужој унутрашњој јединици у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и у Управи за аграрна плаћања, тако што ће се прописати њихово изузимање од ограничавајућег процента утврђеног у члану 38. Уредбе (да на радним местима у звању вишег саветника не може да ради више од 10% државних службеника, односно у звању самосталног саветника ради више од 20%).

Разматране могућности да се проблем реши и без доношења акта и зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема.

Законом о државним службеницима дат је основ да се Уредбом Владе која важи за органе државне управе, службе Владе, судове, јавна тужилаштва и Државно правобранилаштво разврставају положаји и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица, одређују послови који се раде у сваком од звања и прописују мерила за опис послова радних места у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. С тим у вези, разврставање радних места, описи радних места и поступак разврставања као и ограничење броја највиших звања и изузеци од ограничења прописани су Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника. У том смислу не постоји други начин да се постигне наведени циљ, односно да се послови који се односе на радна места у оквиру акредитоване структуре за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у Министарству финансија и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде изузму од ограничавајућег процента за разврставање радних места и распоређивања извршилаца у звање виши саветник и самостални саветник.

III ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. Предлога Уредбе, мења се члан 38. став 2. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, у погледу изузетка од ограничења од 10% државних службеника у звању вишег саветника, односно 20% државних службеника у звању самосталног саветника која не важе за Републички секретаријат за законодавство, Републички секретаријат за јавне политике, Министарство за европске интеграције, Канцеларију за ревизију система управљања средствима Европске уније, Службу за управљање кадровима, Канцеларију за информационе технологије и електронску управу, Центар за истраживање нсрећа у саобраћају и за радна места судијских помоћника и тужилачких помоћника, тако што се предвиђа изузетак од ограничења највиших звања и за Министарство финансија – за унутрашње јединице у чијој надлежности су послови везани за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније, управљања средствима европске уније и сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима европске уније (АФКОС), Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - за ужу унутрашњу јединицу у чијој надлежности су послови везани за рурални развој и Управу за аграрна плаћања.

Наведеним чланом додаје се и нови став 5. којим се прописује начин одређивања ограничења броја државних службеника из ст. 1. и 3. овог члана у Министарству финансија и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде тако да се приликом одређивања ограничења на овим радним местима, ограничење броја државних службеника одређује према

укупном броју државних службеника умањеном за број државних службеника који раде у унутрашњим јединицама, односно у органу управе у саставу министарства за које не важе ограничења.

Чланом 2. Предлога уредбе, предвиђено је ступање на снагу уредбе и то осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије.

IV ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ УРЕДБЕ

Додатна финансијска средства, за тражено изузимање из ограничења највиших звања, за :

- Министарство финансија за 2021. годину износила би 53,849,000 рсд, док би финансијски ефекат за 2022. годину и 2023. годину, при истом броју извршилаца у највишим звањима био идентичан.

- Министарство пољопривреде за 2021. годину износила би 2,450,000 рсд, док би финансијски ефекат за 2022. годину и 2023. годину, при истом броју извршилаца у највишим звањима био идентичан.

- Управа за аграрна плаћања за 2021. годину износила би 2,500,000 рсд, док би финансијски ефекат за 2022. годину и 2023. годину, при истом броју извршилаца у највишим звањима био 3,750,000 рсд.

Додатна финансијска средства би за буџет Републике Србије представљала сразмерно мало оптерећење у односу на обезбеђивање адекватног вредновања послова које државни службеници у овим државним институцијама обављају.

Средства за ове намене биће обезбеђена из текуће буџетске резерве у складу са финансијским могућностима Буџета Републике Србије, а према динамици запошљавања планираних виших и самосталних саветника за 2021. годину.

У прилогу се доставља попуњен ПФЕ образац.

V ПРЕГЛЕД ОДРЕДБЕ КОЈА СЕ МЕЊА И ДОПУЊУЈЕ

Члан 38

Правилником не може бити одређено да на радним местима у звању вишег саветника ради више од 10% државних службеника, нити да у звању самосталног саветника ради више од 20%.

Ограничења не важе за Републички секретаријат за законодавство, Републички секретаријат за јавне политике, Министарство за европске интеграције, МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА - ЗА УНУТРАШЊЕ ЈЕДИНИЦЕ У ЧИЈОЈ НАДЛЕЖНОСТИ СУ ПОСЛОВИ ВЕЗАНИ ЗА УГОВАРАЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА ИЗ СРЕДСТАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ, УПРАВЉАЊА СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СУЗБИЈАЊЕ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕВАРА У ПОСТУПАЊУ СА ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (АФКОС), МИНИСТАРСТВО ПОЉОПРИВРЕДЕ, ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ - ЗА УЖУ УНУТРАШЊУ ЈЕДИНИЦУ У ЧИЈОЈ НАДЛЕЖНОСТИ СУ ПОСЛОВИ ВЕЗАНИ ЗА РУРАЛНИ РАЗВОЈ И УПРАВУ ЗА АГРАРНА ПЛАЋАЊА, Канцеларију за ревизију система управљања средствима Европске уније, Службу за управљање кадровима, Канцеларију за информационе технологије и електронску управу, Центар за истраживање несрећа у саобраћају и за радна места судијских помоћника и тужилачких помоћника.

Изузетно од става 1. овог члана, правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места може бити одређено да на радним местима у звању вишег саветника ради до 15% државних службеника, а у звању самосталног саветника до 30% - ако је потреба за повећањем броја државних службеника у одређеном звању настала као последица измењеног делокруга органа услед преузимања послова.

Одређивање броја државних службеника применом одредбе става 3. овог члана врши се тако што се, пре доношење правилника, прибавља сагласност од министарства надлежног за послове државне управе и министарства надлежног за послове финансија о томе да су испуњени услови за разврставање радних места у звање вишег саветника и самосталног саветника и о укупном броју државних службеника у одређеном звању.

ПРИЛИКОМ ОДРЕЂИВАЊА ОГРАНИЧЕЊА БРОЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА ИЗ СТ. 1. И 3. ОВОГ ЧЛАНА, У МИНИСТАРСТВУ ФИНАНСИЈА И МИНИСТАРСТВУ ПОЉОПРИВРЕДЕ, ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ, ОГРАНИЧЕЊЕ БРОЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА ОДРЕЂУЈЕ СЕ ПРЕМА УКУПНОМ БРОЈУ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У ОРГАНУ УМАЊЕНОМ ЗА БРОЈ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА КОЈИ РАДЕ У УНУТРАШЊИМ ЈЕДИНИЦАМА, ОДНОСНО У ОРГАНУ УПРАВЕ У САСТАВУ МИНИСТАРСТВА, ЗА КОЈЕ НЕ ВАЖЕ ОГРАНИЧЕЊА.

Приликом одређивања ограничења броја државних службеника у органу државне управе, у звању самосталног саветника не узимају се у обзир радна места разврстана у то звање на којима се обављају инспекцијски послови са најмање 50% радног времена у складу са коначним описом радног места.

Ограничење броја државних службеника на радним местима разврстаним у звање самостални саветник на којима се обављају остали послови, у органу у којем се обављају инспекцијски послови, одређује се према укупном броју државних службеника умањеном за број државних службеника из става 5. б. овог члана.

У сврху примене ст. 5. б. и 6. 7. овог члана, органи су дужни да у називу радног места на којима се инспекцијски послови обављају најмање 50% радног времена у складу са коначним описом радног места наведу ознаку "инспектор".

Одредбе ст. 5-7. 6 - 8. овог члана не односе се на органе државне управе којима се подела радних места одређује посебним законом и чије разврставање се врши у складу са актом Владе који важи за одређени орган државне управе.