

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

ПРЕДЛОГ УРЕДБЕ О ИЗМЕНИ УРЕДБЕ О НАКНАДИ ТРОШКОВА И ОТПРЕМНИНИ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА И НАМЕШТЕНИКА

ПРИЛОГ 2: Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

- 1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Показатељи који се прате у области која је уређена овом Уредбом су накнада трошкова државних службеника и намештеника, услови под којима се остварује право на накнаду трошкова који настају у вези са њиховим радом у државном органу, начин накнаде и висина накнаде трошкова.

У овом тренутку Министарство спољних послова има значајне проблеме са попуњавањем радних места у дипломатско-конзуларним представништвима у овим државама – посебно када су у питању државни службеници у референтским и сарадничким звањима, односно намештеници (категорије са најнижим примањима). У претходном периоду, с обзиром на утврђен максимални број запослених, ова места су, из разлога вишегодишње непопуњености, чак и укидана – иако за то није било радног оправдања, напротив, односи са овим државама се третирају као приоритетни и са политичког и са економског становишта.

Тренутно, од укупно систематизованих 80 радних места у дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије у земљама које су означене као земље са тешким климатским условима или географски удаљене земље, тренутно је попуњено 57, односно 71%. При томе, проценат непопуњености административно-техничких радних места у овим представништвима је око 50%. Неповољни услови живота и рада утичу и да запослени, који одлазе на премештаје у ова представништва, често то чине без чланова својих породица – што се одражава и неповољно утиче и на радни учинак ове категорије запослених (одвојеност од породице).

- 2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима?

У предметној области, као прописи релевантни за запослене у државним органима спроводе се:

Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 63/06 – исправка, 115/06 - исправка, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14 и 95/18);

Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС”, бр. 98/07, 84/14 и 84/15).

У делу Уредбе која се односи на накнаду трошкова превоза који су потребни да би државни службеник или намештеник дошао са члановима породице на одмор у Републику Србију, добијени резултати нису у складу са планираним вредностима јер, између осталог, списком држава нису обухваћене све државе са тешким климатским условима у којима Република Србија има дипломатско-конзуларна представништва.

Због наведеног, Министарство спољних послова тешко попуњава упражњена радна места у представништвима у наведеним државама, што доводи до отежаног функционисања Министарства, а чиме се угрожавају интереси Републике Србије и њених држављана који живе и раде у овим земљама.

- 3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС”, бр. 98/07, 84/14 и 84/15).

- 4) Да ли су уочени проблеми у пракси и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема?

Према важећој одредби члана 42. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника утврђује се право на накнаду трошкова превоза који су потребни да би државни службеник или намештеник дошао са члановима своје породице на одмор у Републику Србију после најмање 18 месеци рада у држави с тешким климатским условима, као и трошкове њиховог повратка. Ови трошкови се накнађују у висини цене из путничке тарифе за превоз најекономичнијим превозним средством оне врсте и разреда који, према решењу о годишњем одмору, могу да се користе. С тим у вези, наведене су државе с тешким климатским условима у којима запослени остварују наведено право.

Основни проблем у примени ове одредбе произлази из немогућности да запослени у представништвима у државама са тешким климатским условима остваре наведено право јер те државе нису на списку држава у којима се остварује право на накнаду трошкова. Списком земаља, различито се третирају државе у истом географском подручју и са истим климатским условима. Примера ради, трошкови доласка на одмор запосленом и члановима његове породице признају се у Уједињеним Арапским Емиратима и Држави Кувајт, али се не признају у Држави Катар или Краљевини Саудијској Арабији која је једна од неколико земаља у свету где температура достиже и преко 50°C.

Имајући у виду да су услови живота и рада у наведеним земљама посебно тешки, не само због климатских услова, већ често и из безбедносних разлога, Министарство спољних послова има велики проблем упућивања државних службеника и намештеника у представништва која се налазе у овим државама.

Отежавајућа околност је што у државама које нису на наведеној листи земаља у којој је установљено ово право, Република Србија има и резиденцијално дипломатско-конзуларно представништво, што запослене у наведеним представништвима доводи у неједнак положај у односу на запослене у земљама у којима је наведено право утврђено.

Из наведених разлога, запослени у Министарству спољних послова ретко се пријављују за службу у земље са тешким климатским условима и у земље које су географски удаљене од Републике Србије. То за последицу има тешко попуњавање радних места у

појединим представништвима, чиме се угрожавају интереси Републике Србије и њених држављана у тим земљама.

Стога се, као један од начина за стимулисање запослених за службу у овим земљама предлаже измена наведене Уредбе. Поменуто решење уобичајено је и у упоредно-правној пракси, односно примењују га и бројне друге државе када су у питању запослени у дипломатско-конзуларним представништвима у државама са тешким климатским и безбедносним условима, односно географски удаљеним државама.

5) Која промена се предлаже?

Изменом Уредбе проширује се списак земаља с тешким климатским условима у којима државни службеници и намештеници остварују право на накнаду трошкова превоза за долазак на одмор у Републику Србију. Поред тога, изменом Уредбе остваривање овог права нису обухваћене само државе са тешким климатским условима, већ и географски удаљене државе, при чему је као критеријум за утврђивање географске удаљености узета удаљеност главног града стране државе од Београда од преко 8.000 километара.

Приликом одређивања овог критеријума пошло се од чињенице да у региону Северне Америке (САД и Канада), чији су главни градови нешто ближи Београду, нема изражених проблема са попуњавањем радних места. Поменуто је резултат и чињенице да су трошкови доласка у Републику Србију са ових дестинација значајно нижи, да у овим државама постоји бесплатно школовање, односно да постоје билатерални споразуми који омогућавају брачним друговима запослених у дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије да раде у држави пријема, односно обављају лукративну делатност.

Такође, критеријум од 8.000 километара је имао у виду и реалне буџетске могућности Републике Србије, односно да право на накнаду трошкова доласка на одмор у Републику Србију у овом тренутку није могуће установити за све запослене у дипломатско-конзуларним представништвима – иако упоредно-правна пракса, чак и у државама региона, говори супротно и ово право установљава за све запослене у дипломатско-конзуларним представништвима у иностранству.

Поред досадашњих држава у којима државни службеници и намештеници остварују право на накнаду трошкова превоза за долазак на одмор, ово право утврђује се и за државне службенике и намештенике који су на служби у: Краљевини Бахреин, Исламској Републици Иран, Демократској Републици Конго, Држави Катар, Султанату Оман, Републици Јужни Судан, Републици Замбији, Републици Кенији, Републици Јужној Африци, Републици Зимбабве, Краљевини Саудијској Арабији, Републици Аргентини, Федеративној Републици Бразил, Републици Чиле, Сједињеним Мексичким Државама, Републици Куби, Комонвелту Аустралији, Републици Кореји и Јапану.

Такође, мења се и услов у погледу времена потребног за остваривање наведеног права, тако да се уместо најмање 18 месеци рада, услов стиче након најмање најмање 12 месеци рада у држави са тешким климатским условима и географски удаљеној држави.

Министарство спољних послова, иако није спроводило формалну анкету, током унутрашњег социјалног дијалога и разговора са запосленима и представницима репрезентативног Синдиката запослених у Министарству, утврдило је да се управо ове чињенице (трошкови живота у овим земљама, удаљеност и трошкови доласка у земљу за породицу, и сл) наводе као главни разлози за незаинтересованост за премештај у ова

дипломатско-конзуларна представништва, те да би подстицаји ове врсте имали позитиван ефекат у смислу повећања заинтересованости за службовање у тим земљама. Овакви подстицаји, односно уживање „посебних“ права редовна је пракса и у другим страним државама (посебно у државама ЕУ и региона).

6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Промена је неопходна у члану 42. Уредбе, на начин да се смањује временски услов за остваривање наведеног права и да се комплетира листа земаља у којој се наведено право остварује, односно утврђује листа земаља са тешким климатским условима и географски удаљених земаља.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Предложене измене имају непосредан утицај на државне службенике и намештенике Министарства спољних послова који се упућују у представништва у земаља са тешким климатским условима и географски удаљеним земљама, као и на чланове њихове породице, али посредно утичу и на све запослене у Министарству спољних послова који ће имати додатни мотив за пријаву на службу у наведеним земљама.

Измена Уредбе има позитиван утицај, не само само на државне службенике и намештенике који се тек упућују у представништва у државама које се налазе на списку за остваривање права на накнаду трошкова за долазак на одмор у Републику Србију, већ и на државне службеника и намештенике који ово право већ остварују, јер ће смањивањем временског услова са 18 на 12 месеци боравка у тој земљи, више пута у току службе у том представништву моћи да остваре право на накнаду трошкова доласка на одмор у Републику Србију.

Такође, измена Уредбе позитивно ће утицати на функционисање Министарства спољних послова, односно дипломатско-конзуларних представништава у овим земљама, чиме се остварује општи интерес Републике Србије и штити интерес држављана Републике Србије у тим земљама.

Према тренутном стању, Република Србија има 23 представништва у државама које су обухваћене листом држава са тешким климатским условима и географски удаљеним државама; број запослених у наведеним представништвима је 57; број чланова породица запослених је 55, што укупно чини 112 лица којима ће се омогућити остваривање наведеног права. Министарство спољних послова очекује да ће предложене измене имати позитиван ефекат на попуњавање упражњених радних места, односно очекује да ће се број лица која уживају право на накнаду трошкова повећати.

8) Да ли постоји важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и окојим документима се ради?

Жељена промена може се постићи изменом Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС”, бр. 98/07, 84/14 и 84/15).

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Није могуће остварити промену применом важећих прописа.

10) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава?

Поменуто решење постоји у упоредно-правној пракси, односно примењују га и бројне друге државе када су у питању запослени у дипломатско-конзуларним представништвима у државама са тешким климатским и безбедносним условима, односно географски удаљеним државама.

ПРИЛОГ 3: Кључна питања за утврђивање циљева

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Изменом Уредбе постиже се општи циљ, а то је заштита интереса Републике Србије, њених држављана и правних лица у иностранству и омогућавање несметаног функционисања Министарства спољних послова.

Поред тога, измене Уредбе неопходне су, ради изједначавања положаја запослених у представништвима у земљама у којима су услови рада отежани због климатских услова и географски удаљеним државама.

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Посебни циљеви којима се постиже остварење општег циља су:

- дефинисање круга запослених који ће остваривати наведено право;
- обезбеђивање приближно истих права свим запосленима у земљама са тешким климатским условима, као и географски удаљеним земљама;
- мотивисање запослених у Министарству за одлазак у службу у наведене државе.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Општи и посебни циљеви усклађени су са Законом о спољним пословима („Службени гласник РС”, бр. 116/07, 126/07 – исправка и 41/09), постојећим правним оквиром, као и са приоритетним циљевима Владе.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Остваривање општих и посебних циљева могуће је утврдити на основу података о томе да ли ће у наредном периоду бити попуњена упражњена радна места у представништвима у овим земљама, као и перцепцији задовољства запослених који се упућују на рад у ове земље.

Тренутно, од укупно систематизованих 80 радних места у дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије у земљама које су означене као земље са тешким климатским условима или географски удаљене земље, тренутно је попуњено 57, односно 71%. При томе, проценат непопуњености административно-техничких радних места у овим представништвима је свега око 50%. Неповољни услови живота и рада утичу и да запослени, који одлазе на премештаје у ова представништва, често то чине без чланова својих породица – што се одражава и неповољно утиче и на радни учинак ове категорије запослених (одвојеност од породице).

У земљама са тешким климатским условима проценат попуњености радних места у просеку износи 68%, при чему је проценат попуњености административно-техничких места у овим представништвима, чак и у условима брисања једног броја њих, око 46%.

Када су у питању географски удаљене земље, проценат попуњености радних места у просеку износи 63%, при чему је проценат попуњености административно-техничких места у овим представништвима нижи – око 60%.

Предложеним изменама Министарство спољних послова очекује већу заинтересованост запослених за попуњавање радних места у дипломатско-конзуларним представништвима у овим државама, те њихову попуњеност у проценту од око 85% у наредне четири године. При томе, треба указати и да су у питању представништва која имају мали број запослених (просечно око 3), те да попуњавање сваког појединачног радног места значајно утиче на бољи рад дипломатско-конзуларног представништва.

Ефекат предложених измена биће приказан у редовном извештају о раду Министарства спољних послова у 2024. години.

ПРИЛОГ 4: Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

- 1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?

За остварење циља нису разматране друге опције ни опција „status quo”.

- 2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Поред регулаторних мера нису идентификоване друге опције за постизање жељених промена.

ПРИЛОГ 5: Кључна питања за анализу финансијских ефеката

- 1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року

Изабрана опција нема изражене финансијске ефекте на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року, с обзиром да није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије у 2021. години, као и да ће средства за ове намене бити обезбеђена и у наредном периоду, у оквиру постојећих буџетских лимита.

Ако узмемо као показатељ да је 57 лица тренутно у овим земљама и 55 чланова породице, укупан број авио-карата (накнада трошкова) не може бити већи од око двадесет годишње – који ће бити додатан трошак (и за запослене и за чланове њихових породица). То су средства која су обезбеђена на тој позицији буџета Министарства спољних послова.

Треба напоменути, да је одредбама Правилника о премештају запослених у дипломатско-конзуларна представништва Републике Србије прописано да у циљу рационалног коришћења средстава, запослени који се премешта на радно место у представништву користи годишњи одмор у целини пре ступања на нову дужност, а у години у којој је предвиђено да због протеча четири године запослени буде премештен у организациону јединицу Министарства, годишњи одмор се користи по престанку рада у представништву.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Финансијски ресурси ће се обезбедити у буџету Републике Србије.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Неће бити утицаја на међународне финансијске обавезе.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Није предвиђено оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Нема утицаја на расходе других институција.

ПРИЛОГ 6: Кључна питања за анализу економских ефеката

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Нема трошкова које ће измена Уредбе изазвати код грађана и привреде, малих и средњих предузећа.

2) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Предлог измене Уредбе не утиче непосредно на услове конкуренције. Посредно, боља кадровска попуњеност дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у овим државама може имати позитиван ефекат на конкурентност и наступ (лакши приступ) наше привреде на локалним тржиштима.

3) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Ова уредба има позитивне ефекте који се односе на права, обавезе и одговорности запослених у Министарству спољних послова који су на служби у земљама са тешким климатским условима и географски удаљеним земљама. Наведеном изменом унапређује се положај запослених у представништвима у овим земљама.

Такође, изменом Уредбе, на посредан начин, омогућава се несметано и боље функционисање Министарства спољних послова.

Постоје дипломатско-конзуларна представништва за која запослени показују мању заинетресованост и налазе се у ваневропским земљама, али нису у категорији ни држава са тешким климатским условима ни географски удаљеним државама. Уколико се појави извештај негативан ефекат за попуњавање радних места у дипломатско-конзуларним представништвима у овим земљама, Министарство спољних послова ће благовремено предузети одговарајуће мере. Као што је споменуто, друге државе (нпр. Словенија, Хрватска) обезбеђују плаћени годишњи одмор за све запослене у ДКП – било да су 500 км од Загреба/Љубљане или 5000 км. Схватајући реалне буџетске могућности, Министарство спољних послова није у могућности да ово право обезбеди запосленима у свим дипломатско конзуларним представништвима, док се не сагледају ефекти предложених измена.

ПРИЛОГ 7: Кључна питања за анализу ефеката на друштво

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Измена Уредбе неће проузроковати непосредне трошкове грађанима, али имајући у виду да претходном листом нису обухваћене све државе, повећаће се трошкови Министарства за ове намене. Ови трошкови имају оправдање због заштите интереса Републике Србије и њених држављана којима ће бити омогућена заштита у наведеним државама, као и због изједначавања положаја запослених у појединим земљама са сличним условима живота и рада.

2) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани,

незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Изабрана опција не утиче на друштвене групе али ће имати утицај на запослене у Министарству спољних послова који се упућују у представништва у државама са листе држава са тешким климатским условима и географски удаљеним државама и на чланове њихових породица.

Под члановима породице, који остварују наведено право, сматрају се супружник, и малолетна деца и деца на редовном школовању (брачна, ванбрачна, усвојена, пасторчад, штићеник и храненик) који с државним службеником или намештеником бораве у иностранству и заједно живе и троше средства.

На овај начин унапређују се и породични односи запослених чије породице са њим не бораве у иностранству, кроз омогућавање чешћих контаката.

- 3) Да ли би се реализацијом изабраних опције утицало на промене социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Реализација изабраних опција не утиче на промене социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу.

ПРИЛОГ 8: Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

Изабрана опција не утиче на животну средину, нема ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, квалитет и структуру екосистема, здравље људи и не представља ризик за животну средину.

ПРИЛОГ 9: Кључна питања за анализу управљачких ефеката

- 1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Изабраном опцијом се не уводе организационе, управљачке или институционалне промене.

- 2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције и није потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета.

- 3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

За реализацију изабране опције није потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.).

- 4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Изабрана опција је у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика

- 5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Изабрана опција не утиче на владавину права и безбедност.

- 6) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Додатне мере за спровођење ове уредбе и обезбеђивање њеног каснијег доследног спровођења нису потребне. Уредба о измени Уредбе треба да ступи на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РС”.

Поступак премештаја запослених у дипломатско-конзуларна представништва РС је већ уређен Правилником донетим на основу Закона о спољним пословима.

ПРИЛОГ 10: Кључна питања за анализу ризика

- 1) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не постоји ризик за спровођење изабране опције.