

## **Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима**

### **I Општа процена ризика корупције**

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима (у даљем тексту: Нацрт закона) поводом којег је у току јавна расправа.

Предмет Нацрта закона су измене и допуне Закона о државним службеницима у делу који се односи на доношење и спровођење програма стручног усавршавања.

Како је наведено у образложењу Нацрта закона, Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 - исправка), као један од посебних циљева реформе, утврђено је успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима. Посебно место даје се стручном усавршавању, јер се унапређење те области сматра једним од суштинских услова за успешно успостављање интегрисаног управљања и развоја људских ресурса и изградњу административних капацитета који могу да обезбеде подизање нивоа компетенција неопходних за квалитетно обављање послова из утврђеног делокруга и надлежности, односно послова целокупне јавне управе. Имајући у виду наведено, предвиђа се, поред осталог, „успостављање правног и институционалног оквира за стручно усавршавање запослених у осталим органима и организацијама јавне управе на основу јединствених програма стручног усавршавања за поверене послове и дефинисање претпоставки за обједињавање стручног усавршавања службеника у целом систему јавне управе”. Полазећи од поменутих приоритета, како је истакнуто, неопходно је приступити и доношењу закона којим ће се изменити или допунити одредбе тренутно важећег Закона о државним службеницима, чиме би се обезбедили материјални елементи унапређења стања у области стручног усавршавања државних службеника и успоставили односи који на усклађен, целовит и методичан начин подређују сва питања значајна за остваривање сврхе стручног усавршавања и стицање функционалних, примењивих знања државних службеника за спровођење укупних реформских циљева и принципа.

Иако Нацрт закона садржи значајне новине, које би требало да допринесу реформи система стручног усавршавања и даљој професионализацији јавне управе, Агенција за борбу против корупције истиче да поједине одредбе садрже извесне недостатке и ризике корупције који се тичу, пре свега, употребе непрецизних формулација, давања овлашћења органима јавне власти да одређена питања ближе уреде подзаконским актима, иако би их требало уредити законским одредбама, непостојања рокова и постојања правних празнина.

### **II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона**

У овом делу мишљења следи приказ недостатака и ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона.

#### **Члан 97а**

Овај члан тиче се критеријума, мерила и начина утврђивања потреба за стручним усавршавањем. Ставом 1. прописано је да потреба за стручним усавршавањем постоји нарочито ако се, поред осталог, *у државном органу касни са извршавањем утврђених обавеза или поступањем у утврђеним роковима – у најмање 10% обавеза и поступака*, те ако

*руководилац државног органа оцени да опште стање у области којом руководи и припрема и спровођење стратешких и планских аката из делокруга и надлежности органа којим руководи, а којим се унапређује стање у области, указују на потребу стручног усавршавања државних службеника. С обзиром на то да би критеријуми за утврђивање потребе за стручним усавршавањем требало да буду што је могуће објективнији и прецизнији, указујемо да је у овој одредби најпре неопходно јасно одредити ко утврђује да ли се у државном органу касни са извршавањем утврђених обавеза или поступањем у утврђеним роковима – у најмање 10% обавеза и поступака. Додатно, у циљу ограничавања дискреционих овлашћења руководиоца државног органа и прописивања јасних критеријума за утврђивање потреба за стручним усавршавањем, неопходно је изменити формулацију ако руководилац државног органа оцени да опште стање у области којом руководи и припрема и спровођење стратешких и планских аката из делокруга и надлежности органа којим руководи, а којим се унапређује стање у области, указују на потребу стручног усавршавања државних службеника.*

Према ставу 3, *утврђивање потребе за стручним усавршавањем разматра и усваја Програмски савет Националне академије, која исту развија у сарадњи са надлежним органом за послове управљања кадровима у државној управи, службом Владе за координацију послова Владе у приступању Европској унији, као и одговорним лицима за послове управљање кадровима у државним органима.* Нацрт закона, међутим, не одређује јасно која је улога Националне академије и осталих поменутих субјеката у поступку утврђивања потребе за стручним усавршавањем. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона детаљније уреди улога Националне академије и осталих субјеката у овом поступку.

#### **Члан 97б**

Овим чланом уређено је питање општег програма обуке. Ставом 6. прописано је које теме обухвата програм континуираног стручног усавршавања државних службеника у државним органима, док је у ставу 7. наведено да тај програм за једну од ових тема - *Европска унија*, Национална академија припрема, спроводи и развија у сарадњи са службом Владе за координацију послова Владе у приступању Европској унији. С обзиром на то да програм континуираног стручног усавршавања државних службеника у државним органима обухвата и специфичне теме, као што су, на пример, заштита људских права, борба против корупције и управљање финансијама, нејасно је зашто је предложеним решењем направљен изузетак само у погледу тематске области *Европска унија*, тј. зашто није предвиђено да ће програм и за поменуте теме Национална академија припремати, спроводити и развијати у сарадњи са релевантним државним органима, или службама Владе. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона предвиди да ће и програм за остале тематске области, као што су заштита људских права, борба против корупције и управљање финансијама, бити припреман у сарадњи са релевантним државним органима, или службама Владе.

#### **Члан 97г**

Према ставу 2, државни орган, у складу са овим и посебним законом, *а у непосредној сарадњи са Националном академијом, може да одлучи да посебан програм обуке: самостално програмира и спроводи; да тај програм програмира Национална академија, односно да преузме припремљен програм Националне академије, а самостално га спроводи; да сам програмира, а да спровођење повери Националној академији, те да тај програм програмира и спроведе Национална академија.* Нацртом закона, међутим, нису прописани критеријуми за одлучивање државног органа о програмирању и спровођењу посебног програма обуке.

Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати критеријуми, или елементи критеријума, по којима ће државни орган одлучити о програмирању и спровођењу посебног програма обуке.

#### **Члан 97ђ**

Овим чланом уређено је доношење програма стручног усавршавања. Ставом 1. предвиђено је да Општи програм обуке и Програм обуке руководилаца за сваку годину доноси Влада, на предлог Националне академије, по претходно прибављеном мишљењу Високог службеничког савета. С друге стране, према ставу 2, посебне програме обуке доноси руководилац, односно други надлежни орган, за сваку годину, према посебним потребама државног органа, а посебни програм који се односи на преговарачки тим и преговарачке групе и друге релевантне групе у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, односно потребе које произилазе из тог процеса, руководилац органа у чијем делокругу су послови европских интеграција – по претходно прибављеној сагласности органа у чијем делокругу су области обухваћене одговарајућим преговарачким поглављем. Међутим, овим одредбама нису прописани рокови за доношење поменутих програма. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе Нацрта закона допуне тако што ће се предвидети рокови за доношење Општег програма обуке и Програма обуке руководилаца, односно посебних програма обуке за државне органе за сваку годину.

#### **Члан 97ж**

Овај члан тиче се предавача, других реализатора и спроводилаца програма. Ставом 2. прописано је да предавачи *могу бити* из састава запослених у Националној академији, под условом да су претходно акредитовани под општим условима акредитације предавача. С обзиром на то да према Нацрту закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи чланови стручних тела ове академије, који учествују у вршењу селекције предавача, могу бити запослени у тој институцији, предложено решење ствара могућност да ова лица оцењују и бирају за предаваче своје колеге. У циљу отклањања овог недостатка и ризика за настанак злоупотреба у пракси, препорука је да се ова одредба брише.

#### **Члан 97з**

Овај члан односи се на селекцију и акредитацију предавача и других реализатора и спроводилаца програма. Према ставу 2, селекција предавача спроводи се из *реда стручњака из области релевантне за рад државних органа, првенствено из реда запослених у државним органима*, док је у ставу 3. наведено да се предавач *селектује на основу стручног, радног и предавачког искуства у предметној области за коју се пријављује, објављених радова из релевантне стручне области, провере тренерских вештина, као и успеха у програму обуке предавача*. Овим одредбама није прецизније уређен поступак селекције, нити је одређено у којим ситуацијама може доћи до одступања од правила из члана 97ж став 1. да програм стручног усавршавања Националне академије реализују акредитовани предавачи. Уместо детаљнијег уређења ових питања, ставом 8. предвиђено је да Влада, на предлог Националне академије, доноси акт којим се ближе уређује програм селекције, обуке, акредитације и начина ангажовања предавача, ментора и коуча, износ накнада за њихов рад, као и облик, начин уписа и вођења сталне листе предавача и других реализатора обука. Додатно, формулације *из реда стручњака из области релевантне за рад државних органа, првенствено из реда запослених у државним органима; стручног, радног и предавачког искуства у предметној области и успеха у програму обуке предавача* недовољно су прецизне и подложне различитим тумачењима у пракси. У циљу отклањања поменутих недостатака,

неопходно је допунити ове одредбе тако што ће се уредити поступак селекције; предвидети у којим ситуацијама може доћи до одступања од правила да програм стручног усавршавања Националне академије реализују акредитовани предавачи, те прописати прецизни услови и критеријуми за селекцију предавача.

Ставом 9. прописано је да се за спровођење посебних програма обуке могу акредитовати лица која испуне услове у погледу потребних кадрова, простора, опреме и средстава. Прецизније, према ставу 10, лице које поднесе захтев за акредитацију мора да има, односно да обезбеди, поред осталог, одговорно лице, као и реализаторе обуке са сталне листе предавача коју води Национална академија, друге реализаторе обуке ангажоване из реда запослених у високошколским установама које су акредитоване у складу са прописима о високом образовању или из реда запослених у научноистраживачким институтима *или реализаторе обуке који имају најмање исти ниво и врсту образовања као и запослени који су полазници обуке, односно одговарајућег програма и који поседују стручно, радно и предавачко искуство у области у којој се програм спроводи, односно објављене радове из релевантне стручне области.*

С обзиром на то да се формулације *врсту образовања, поседују стручно, радно и предавачко искуство у области у којој се програм спроводи, односно објављене радове из релевантне стручне области,* недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима у пракси, те да нису прописани критеријуми, нити елементи критеријума за процену испуњености овог услова, предложеним решењем се Националној академији дају широка дискрециона овлашћења у погледу акредитовања лица за спровођење програма обуке. Како би се отклонио овај недостатак, неопходно је прецизирати формулације *врсту образовања, поседују стручно, радно и предавачко искуство у области у којој се програм спроводи, односно објављене радове из релевантне стручне области,* те законским одредбама прописати јасне критеријуме, или елементе критеријума, за оцену испуњености услова за акредитацију лица за спровођење обука. Уместо тога, у ставу 11. наведено је да Влада, на предлог Националне академије, доноси акт којим се *ближе уређују критеријуми и мерила којима се доказује испуњеност услова из ст. 9. и 10. овог члана, односно потврђује статус акредитоване високошколске установе или научноистраживачког института, као и облик, начин уписа и вођења евиденције о овим лицима.*

#### **Члан 97к**

Овим чланом уређено је питање верификације програма стручног усавршавања. Ставом 5. прописано је да, поред осталог, *услове издавања уверења учеснику, односно кориснику програма стручног усавршавања ближе прописује Национална академија.* Питање услова издавања уверења учеснику, односно кориснику програма стручног усавршавања неопходно је детаљније уредити Нацртом закона, па је препорука да се ове одредбе, у том смислу, допуне.

#### **Члан 97л**

Овај члан тиче се стручног усавршавања стажирањем. Према ставу 5, Влада ближе уређује начин избора државних службеника који се упућују на стручно усавршавање путем стажирања. Нацрт закона, међутим, не садржи одредбе које се односе на питање услова и критеријума за избор државних службеника који се упућују на стручно усавршавање путем стажирања. Имајући у виду наведено, мишљења смо да је питање услова и критеријума за избор државних службеника који се упућују на стручно усавршавање путем стажирања неопходно детаљније уредити законским одредбама, уместо подзаконским актом Владе.

## **Члан 2.**

Овај члан односи се на допуну члана 105. Закона. Поред осталог, предлаже се да су ментори стручног оспособљавања приправника, *по правилу*, државни службеници и запослени који имају *значајно искуство у обављању релевантних послова и који су остварили запажене и признате резултате у раду државних органа*. С обзиром на то да су формулације *по правилу*; *значајно искуство у обављању релевантних послова и остварили запажене и признате резултате у раду државних органа* недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима у пракси, неопходно је изменити ову одредбу и јасно одредити услове и критеријуме за одређивање ментора у програмима стручног оспособљавања приправника.

## **Члан 3.**

Овим чланом допуњује се члан 106а Закона. Поред осталог, новим ставовима 6. и 7. предвиђено је да се стручно оспособљавање у државним органима обавља, *по правилу*, под непосредним надзором ментора, односно стручног лица које испуњава услове за ментора у складу са овим законом. По окончању стручног оспособљавања, ментор руководиоцу државног органа доставља извештај о оствареним резултатима и успеху. Имајући у виду да је формулација *по правилу* недовољно прецизна и оставља простор за различита тумачења, као и да није одређен рок у којем је ментор дужан да достави извештај о оствареним резултатима и успеху руководиоцу, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се јасно уредити начин спровођења стручног оспособљавања у државним органима, те прописати рок за достављање извештаја о оствареним резултатима и успеху.

## **Члан 5.**

Овим чланом прописано је да ће подзаконски акти који су предвиђени овим законом бити донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. С обзиром на то да је без благовременог доношења подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење законских одредаба, указујемо да је неопходно да они буду припремљени и донети у краћем року од оног који је предвиђен Нацртом закона – на пример, у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона. Додатни разлог за ову препоруку представља чињеница да ће се, према члану 6, до доношења нових подзаконских аката примењивати прописи донети до ступања на снагу овог закона, ако нису у супротности са одредбама овог закона.

## **Члан 8.**

Према ставу 3, лица која су, по прописима који су се примењивали до дана ступања на снагу овог закона, одлуком надлежног органа, стекла статус лица која спроводе програме, односно статус реализатора програма (предавача, ментора, коуча и сл.) и акредитована или на други начин овлашћена да учествују у спровођењу, односно реализацији програма и која се налазе на постојећим листама лица овлашћених за спровођење, односно реализацију програма, које воде надлежни органи, *задржавају стечени статус и настављају да спроводе, односно реализују програме на којима јесу или на којима буду ангажовани – док не буду акредитовани и уписани у сталну листу предавача и других реализатора обуке или евиденцију о акредитованим спроводиоцима обуке, у складу са одредбама овог закона и прописа донетих за његово извршавање, а најдуже три године од дана ступања на снагу овог закона.*

С обзиром на то да је период од три године од дана ступања на снагу овог закона, у којем поменута лица задржавају стечени статус и настављају да спроводе, односно реализују програме на којима јесу или на којима буду ангажовани, прилично дуг, указујемо на то да би

требало размотрити могућност његовог скраћења.

### **III Закључак**

Предмет Нацрта закона су измене и допуне Закона о државним службеницима у делу који се односи на доношење и спровођење програма стручног усавршавања.

Иако Нацрт закона садржи значајне новине, Агенција за борбу против корупције истиче да поједине одредбе садрже извесне недостатке и ризике корупције који се тичу, пре свега, употребе непрецизних формулација, давања овлашћења органима јавне власти да одређена питања ближе уреде подзаконским актима, иако би их требало уредити законским одредбама, непостојања рокова и постојања правних празнина.

Агенција за борбу против корупције сматра да би усвајање датих препорука и отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело остваривању циљева доношења Нацрта закона и адекватној реформи система стручног усавршавања у јавној управи.

Београд, 10. мај 2017. године