

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Радне верзије закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима

I Општа процена ризика корупције

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је и објавило Радну верзију закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима (у даљем тексту: Радна верзија закона).

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

Иако Радна верзија 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 Радне верзије закона

У овом делу мишљења следи приказ недостатака и ризика корупције у појединим одредбама Радне верзије 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, 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, 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* у циљу ограничавања дискреционих овлашћења руководиоца државног органа.

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, као и одговорним лицима за послове управљање кадровима у државним органима*. Радна верзија закона, међутим, не садржи детаљније одредбе о начину утврђивања потребе за стручним усавршавањем, нити јасно одређује која је улога Националне академије и осталих поменутих субјеката у овом поступку. Имајући у виду наведено, препорука је да се Радном верзијом закона детаљније уреди питање начина утврђивања потребе за стручним усавршавањем, као и улога Националне академије и осталих субјеката у том 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, извршава и развија у сарадњи са службом Владе за координацију послова Владе у приступању Европској унији. С обзиром на то да поред тематске области *Европска унија* постоји и низ других тема у оквиру програма стручног усавршавања државних службеника у државним органима, међу којима су на пример заштита људских права, борба против корупције и управљање финансијама, мишљења смо да би Радном верзијом закона требало предвидети да ће и оне бити припремане у сарадњи са релевантним државним органима, или службама Владе.

Члан 97г

Овај члан односи се на посебне програме обуке. 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. Радном верзијом 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 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 руководиоца и доносилаца одлука у процесу утврђивања и спровођења јавних политика за сваку годину доноси Влада, на предлог Националне академије. С друге стране, према ставу 2, посебне програме обуке доноси руководиоца, односно други надлежни орган, за сваку годину, према посебним потребама државног органа. Међутим, овим одредбама нису прописани рокови за доношење поменутих програма. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне на тај начин што ће се предвидети рокови за доношење Општег програма обуке и Програма обуке руководиоца и доносилаца одлука, односно посебних програма обуке за државне органе.

Члан 97ж

Овај члан тиче се предавача и других реализатора програма. Ставом 1. прописано је да програм стручног усавршавања који спроводи Национална академија, *по правилу*, реализују предавачи акредитовани у складу са програмом селекције, обуке и акредитације предавача. 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*. Наведеним одредбама није прецизније уређен поступак селекције, нити је одређено у којим ситуацијама може доћи до одступања од правила да програм стручног усавршавања Националне академије реализују акредитовани предавачи. Уместо детаљнијег уређења ових питања Радном верзијом закона, ставом 14. 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, као и износ накнада за њихов рад. Додатно, Радном верзијом закона нису прописани прецизни услови и критеријуми за селекцију предавача, имајући у виду да су 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 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.

Према ставу 7, предавачи *могу бити* из састава запослених у Националној академији, под условом да су претходно акредитовани под општим условима за акредитацију предавача. С обзиром на то да према Радној верзији 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.

Ставом 8. предвиђено је да ментори реализују програма стручног усавршавања када је, кроз групни или појединачни рад са полазницима и *у поступку обављања поступка њиховог радног места*, потребно обезбедити непосредну подршку и преношење комплетних искустава, способности и вештина које за рад у области која је предмет програма има ментор, а које треба да стекне полазник. Имајући у виду да је формулација *у поступку обављања поступка њиховог радног места* нејасна, препорука је да се она прецизира, или брише.

Члан 97ј

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

Члан 97к

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. Радна верзија 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 у програмима стручног усавршавања у државним органима, *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 усавршавања у државним органима.

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 није прописан рок за доношење подзаконских аката предвиђених овим законом. Имајући то у виду, препорука је да се он допуни тако што ће се одредити примерени рокови за доношење подзаконских аката неопходних за спровођење Радне верзије закона.

III Закључак

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

Иако Радна верзија 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 Радне верзије закона и адекватној реформи система стручног усавршавања у јавној управи.