

## **Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе**

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

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Предмет Нацрта закона су измене и допуне Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, пре свега, у делу који се односи на доношење и спровођење програма стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе.

Како је наведено у образложењу Нацрта закона, доношењем Стратегије стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 27/15), утврђени су циљеви на којима треба да се заснива „успостављање усклађеног, трајног и одрживог система стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе”. Ови циљеви, према образложењу, треба да допринесу повећању нивоа знања и вештина запослених у јединицама локалне самоуправе неопходних за остваривање основних постулата модерне локалне самоуправе и „принципа Европског административног простора”, односно способности да се „спроведу обавезе које проистичу из чланства Републике Србије у Европској унији”. Истовремено, препозната је потреба да се систем стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе усклади са системом стручног усавршавања у другим сегментима јавне управе, те је указано да је овај циљ могуће остварити у оквиру централне националне институције за стручно усавршавање, на основу јединствено утврђених програма стручног усавршавања. На крају, истакнуто је да је неопходно изменити или допунити поједине одредбе Закона ради прецизирања и обезбеђивања целовитости система који уређује, односно омогућавања несметаног остваривања права и обавеза утврђених Законом.

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 2.**

Овим чланом предвиђена је измена члана 14. став 7. Закона. Конкретно, уместо важећег решења, којим је прописано да функционеру престаје радни однос престанком функције, односно даном престанка обавезе вршења дужности, предложено је да се ова одредба допунити тако што ће се предвидети да функционеру може престати радни однос и након протекла рока у којем има право на накнаду плате.<sup>1</sup> Имајући у виду да се на овај начин, без јасног

---

<sup>1</sup> Према Закону, функционер има право на накнаду плате у трајању од три месеца, у висини плате коју је имао у

образложења, функционери у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе стављају у привилегован положај у односу на функционере на републичком нивоу, за које није предвиђено овакво решење, сматрамо да би требало размотрити брисање предложене одредбе.

#### **Члан 122.**

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 *органу јединице локалне самоуправе касни са извршавањем утврђених обавеза или поступањем у утврђеним роковима – у најмање 10% обавеза и поступака*, те ако *руководилац органа јединице локалне самоуправе оцени да опште стање у области којом руководи указује на потребу стручног усавршавања запослених*. 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 органу јединице локалне самоуправе касни са извршавањем утврђених обавеза или поступањем у утврђеним роковима – у најмање 10% обавеза и поступака. Поред тога, у циљу ограничавања дискреционих овлашћења руководиоца органа јединице локалне самоуправе и прописивања јасних критеријума за утврђивање потреба за стручним усавршавањем, неопходно је изменити формулацију ако *руководилац органа јединице локалне самоуправе оцени да опште стање у области којом руководи указује на потребу стручног усавршавања запослених*.

Према ставу 3, Национална академија спроводи *поступак утврђивања потреба за стручним усавршавањем које је у вези са континуираним стручним усавршавањем у јединицама локалне самоуправе и обуком руководиоца, у сарадњи са Саветом, као и одговорним лицима за послове управљања кадровима у органима јединица локалне самоуправе, а разматра их и усваја Програмски савет Националне академије*. Нацрт закона, међутим, не одређује довољно јасно која је улога 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 122а**

Овим чланом уређено је питање општег програма обуке. Ставом 6. прописано је које теме нарочито обухвата општи програм континуираног стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе, 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 заштита људских права и борба против корупције, 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 и борба против корупције, бити припреман у сарадњи са релевантним

---

време престанка функције, с тим да се ово право може изузетно продужити до три месеца уколико у том времену функционер стиче право на пензију. С друге стране, ово право престаје пре истека рока од три месеца, заснивањем радног односа или стицањем права на пензију према прописима о пензијском и инвалидском осигурању.

државним органима, или службама Владе.

Ставом 9. предвиђено је да секторски програм континуираног стручног усавршавања припрема, и развија Савет, у сарадњи са Националном академијом, а спроводи га јединица локалне самоуправе, која *може* одлучити да га спроведе самостално или да његово спровођење повери Националној академији или другом спроводиоцу обука у складу са законом. Међутим, Нацртом закона нису прописани критеријуми за одлучивање јединице локалне самоуправе о томе да ли ће секторски програм континуираног стручног усавршавања спровести самостално, или не. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати критеријуми по којима ће јединица локалне самоуправе одлучивати о спровођењу секторског програма континуираног стручног усавршавања.

#### **Члан 122в**

Овај члан односи се на посебне програме обуке. Према ставу 2, јединица локалне самоуправе, 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 сама програмира, а да спровођење повери Националној академији, те да тај програм програмира и спроведе Национална академија. Слично као и код претходног члана, указујемо да Нацртом закона нису прописани критеријуми за одлучивање јединице локалне самоуправе о томе како ће програмирати и спровести посебан програм обуке. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати критеријуми по којима ће јединица локалне самоуправе одлучити о програмирању и спровођењу посебног програма обуке.

#### **Члан 122ђ**

Овим чланом уређено је доношење програма стручног усавршавања. Ставом 1. предвиђено је да Општи програм обуке и Програм обуке руководиоца, за сваку годину доноси Влада, на предлог Националне академије, по прибављеном мишљењу Савета. С друге стране, према ставу 2, посебне програме обуке, за сваку годину, доноси руководиоца по прибављеном мишљењу Савета. Међутим, овим одредбама нису прописани рокови за доношење поменутих програма, односно за прибављање мишљења Савета, нити је јасно предвиђено да ли мишљење Савета мора бити позитивно. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне на тај начин што ће се предвидети рокови за доношење Општег програма обуке, Програма обуке руководиоца, посебних програма обуке, као и за достављање мишљења Савета, те прецизирати да ли мишљење Савета у оба случаја мора бити позитивно.

#### **Члан 122ж**

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 122з

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 релевантних у области која је део програма стручног усавршавања, првенствено из реда запослених у државним органима и органима јединица локалне самоуправе*, док је у ставу 3. наведено да се предавач *селекује 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 довољно јасно одређено у којим ситуацијама може доћи до одступања од правила из члана 122ж 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 релевантних у области која је део програма стручног усавршавања, првенствено из реда запослених у државним органима и органима јединица локалне самоуправе; 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; јасно 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 Секторског програма континуираног стручног усавршавања и 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 су 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, ставом 11, Влади је препуштено да својим актом, на предлог Националне академије, ближе уреди *критеријуме 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 122ј**

Овај члан тиче се вредновања спроведених програма стручног усавршавања. Према ставу 1, вредновање програма стручног усавршавања остварује се нарочито на основу годишње оцене непосредног руководиоца о утицају похађања обука на унапређење обављања посла, оцене полазника о реализованом програму, оцене реализатора програма, оцене Савета и оцене Програмског савета Националне академије. С друге стране, ставом 2. предвиђено је да *критеријуме и мерила за вредновање програма стручног усавршавања утврђује Национална академија, у сарадњи са Саветом, као и одговорним лицима за послове управљања кадровима у државним органима*. Нацрт закона, међутим, не одређује круг одговорних лица за послове управљања кадровима у државним органима са којима Национална академија треба да оствари сарању, нити је довољно јасно која је улога поменутих субјеката у поступку утврђивања критеријума за вредновање спроведених програма стручног усавршавања. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона детаљније уреди улога Националне академије и осталих субјеката у овом поступку.

### **Члан 122к**

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 5.**

Овај члан односи се на допуну члана 128. Закона. Поред осталог, предвиђено је да су ментори у програмима стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе, *по правилу, запослени који имају значајно искуство у обављању релевантних послова и који су остварили запажене и признате резултате у раду јединице локалне самоуправе*. С обзиром на то да су формулације *по правилу; значајно искуство у обављању релевантних послова и остварили запажене и признате резултате у раду јединица локалне самоуправе* 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 јединицама локалне самоуправе.

### **Чланови 7. и 9.**

Овим члановима предвиђена је допуна члана 163. и члана 169. Закона. Наиме, важећим решењем прописано је да нераспоређеном службенику, који није премештен на друго радно место, престаје радни однос по сили закона првог дана након протекла два месеца. С друге стране, предложеном допуном предвиђа се да службенику коме је престао рад на положају, а није распоређен на друго радно место за које испуњава услове, радни однос по сили закона престаје првог дана након протекла рока у којем остварује право на накнаду плате.<sup>2</sup> На овај

<sup>2</sup> Према члану 54. став 2. и став 3. Закона, службеник коме је престао рад на положају, уколико не постоји радно место на које може бити распоређен, има право на накнаду плате у трајању од три месеца у висини коју је имао у време престанка рада на положају. Ово право може се изузетно продужити до три месеца уколико у том времену службеник стиче право на пензију.

начин, узимајући у обзир чињеницу да Закон о државним службеницима не садржи овакву одредбу, службеници којима је престао рад на положају у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе стављају се, без одговарајућег образложења, у привилегован положај у односу на државне службенике којима је престао рад на положају. Имајући у виду наведено, сматрамо да би требало размотрити брисање предложеног решења.

#### **Члан 8.**

Овим чланом предвиђена је измена члана 168. Закона, којим се уређује доношење новог Правилника о организацији и систематизацији радних места и промена овог правилника. Према ставу 2, ако новим правилником или његовом променом, нека радна места буду укинута или број службеника смањен, прекобројни службеници се распоређују, односно премештају на друга одговарајућа радна места, *а предност имају они са бољим оценама у последње три године.*

Имајући у виду да је формулација *предност имају они са бољим оценама у последње три године* недовољно прецизна, као и чињеницу да се не може искључити могућност да постоји већи број службеника које је потребно распоредити, а који имају идентичне оцене у последње три године, у односу на број одговарајућих радних места, јасно је да је неопходно допунити ове одредбе и прописати додатне критеријуме који ће се примењивати у поменутој ситуацији.

#### **Члан 12.**

Овим чланом прописано је да ће се подзаконска акта која су предвиђена овим законом донети у року од шест месеци од дана његовог ступања на снагу. Имајући у виду да је без благовременог доношења ових подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, сматрамо 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 13, до доношења нових подзаконских аката примењивати прописи донети до ступања на снагу овог закона, ако нису у супротности са његовим одредбама.

#### **Члан 15.**

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 запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, пре свега, у делу који се односи на доношење и спровођење програма стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе.

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, 12. мај 2017. године