

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

I Општа процена ризика корупције

Влада Републике Србије усвојила је на седници одржаној 22. септембра 2017. године Предлог закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га Народној скупштини на разматрање по хитном поступку, уз образложење да би његово доношење по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по рад органа државне управе и других државних органа на које се односи. Прецизније, како је истакнуто, доношење Закона о Националној академији за јавну управу, које је предложено по хитном поступку, захтева истовремено усклађивање одредаба Закона о државним службеницима са новом организационом формом у систему стручног усавршавања у јавној управи, односно иновирање материјалних елемената стручног усавршавања државних службеника ради омогућавања имплементације тог режима и у систему државне управе.

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

Према образложењу Предлога закона, Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији, 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 напоменуто, 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 подробно уређују сва питања значајна за остваривање сврхе стручног усавршавања и стицање функционалних, примењивих знања државних службеника за спровођење укупних реформских циљева и принципа.

Иако Предлог закона садржи значајне новине, Агенција за борбу против корупције напомиње да поједине одредбе садрже одређене 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 Предлога закона

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

Члан 49в

Овим чланом предвиђено је да службеник који је у радном односу на неодређено време у органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине, служби и организацији које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине према посебном пропису, *може бити преузет без конкурса у државни орган, ако се о томе споразумеју руководиоци који руководе наведеним органима, односно службом и организацијом и ако службеник на то пристане*. Међутим, Предлогом закона, као и одредбама Закона о државним службеницима, нису прописани било какви критеријуми или елементи критеријума за одлучивање о избору службеника који ће бити преузет, нити је прецизно уређен поступак преузимања. Како би се отклонили ови недостаци, препорука је да се Предлогом закона пропишу критеријуми или елементи критеријума за одлучивање о преузимању службеника, те да се детаљније уреди поступак преузимања.

Члан 97а

Овим чланом уређени су критеријуми, мерила и начина утврђивања потреба за стручним усавршавањем. Према ставу 1, 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*. Имајући у виду да би критеријуми за утврђивање потребе за стручним усавршавањем требало да буду што је могуће објективнији и прецизнији, напомињемо да је 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. Поред тога, у циљу ограничавања дискреционих овлашћења руководиоца државног органа, 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*, тј. одредити критеријуме за оцену да постоји потреба за стручно усавршавањем државних службеника у области којом руководи.

Ставом 3. предвиђено је да *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, органом надлежним у пословима координације у вези са процесом придруживања и приступања Европској унији, као и одговорним лицима за послове управљање кадровима у државним органима*. Предлогом закона, међутим, није јасно одређено која је улога Националне академије и осталих поменутих субјеката у поступку утврђивања потребе за стручним усавршавањем, тј. шта подразумева њихова сарадња. Имајући у виду наведено, препорука је да се Предлогом закона детаљније и прецизније уреди сарадња Националне академије и осталих субјеката у поступку утврђивања потребе за стручним усавршавањем.

Члан 97б

Овим чланом регулисано 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 органом надлежним у пословима координације у вези са процесом придруживања и приступања Европској унији. Иако је, имајући у виду процес придруживања Европској унији, неспоран значај поменуте теме, јасно је да програм континуираног стручног усавршавања државних службеника у

државним органима обухвата и друге значајне специфичне теме, као што су, на пример, заштита људских права, борба против корупције и управљање финансијама. У том смислу, нејасно је зашто Предлогом закона није предвиђено да ће програм и за ове теме Национална академија припремати, спроводити и развијати у сарадњи са релевантним државним органима, или службама Владе. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се Предлогом 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 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, у ставу 2. је наведено да 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 надлежног у пословима координације у вези са процесом придруживања и приступања Европској унији – по претходно прибављеној сагласности органа у чијем делокругу су области обухваћене одговарајућим преговарачким поглављем. Овим одредбама, међутим, нису прописани рокови за доношење програма стручног усавршавања. Имајући у виду наведено, препорука је да се овим одредбама предвиде рокови за доношење Општег програма обуке и Програма обуке руководилаца, односно посебних програма обуке за државне органе за сваку годину.

Члан 97ж

Овај члан односи се на предаваче, друге реализаторе и спроводиоце програма. Према ставу 2, 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 Предлогу закона о Националној академији за јавну управу чланови посебних стручних тела ове академије 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 тиче се селекције и акредитације предавача и других реализатора и спроводилаца програма. Ставом 2. прописано је да се селекција предавача спроводи *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, међутим, 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 или елементи критеријума за селекцију предавача - колико је неопходно трајање стручног или радног искуства, односно колики је неопходан број одржаних обука и објављених радова из релевантне стручне области.

Према ставу 9, за спровођење посебних програма обуке могу се акредитовати лица која испуне услове у погледу потребних кадрова, простора, опреме и средстава. Прецизније, како је наведено у ставу 10, лице које поднесе захтев за акредитацију мора да има, односно да обезбеди, поред осталог, 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 организацијама акредитованим у складу са прописима о научноистраживачкој делатности или из реда запослених у другим јавно признатим организаторима активности образовања одраслих *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 *најмање исти ниво и врсту образовања као и запослени који су полазници и 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. У циљу отклањања поменутих недостатака, потребно је прецизирати услове за акредитовање лица за спровођење програма обуке тако што ће се појаснити да ли формулација *најмање исти ниво и врсту образовања* подразумева исту област на истој врсти студија, те прописати колико је неопходно трајање стручног или радног искуства, односно колики је неопходан број одржаних обука и објављених радова из релевантне стручне области. 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.*

Ставом 12. предвиђено је да се избор извођача програма између акредитованих спроводилаца обука врши сагласно прописима којима се уређује област јавних набавки. Међутим, с обзиром на то да је пракса указала на несврсисходност примене прописа о јавним набавкама приликом ангажовања лица за обављање послова из области науке или просвете, што је уосталом довело и до измене Закона о јавним набавкама 2015. године, сматрамо да је неопходно додатно размотрити предложено решење. Свакако, Предлогом закона требало би прописати критеријуме или елементе критеријума који ће се користити приликом избора извођача програма, уз примену антикорупцијских правила садржаних у Закону у јавним набавкама.

Члан 97и

Овим чланом регулисано је питање евиденције програма стручног усавршавања. Према ставу 4, државни дужни су да Националној академији достављају податке и материјале који чине садржину поменуте евиденције. Предложеним решењем, међутим, није прописан рок у којем су државни органи дужни да Националној академији достављају податке и материјале који чине садржину централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи.

Уместо тога, ставом 5. предвиђено је да облик, начин уписа и вођења евиденције ближе прописује Национална академија. У циљу отклањања поменутог недостатка, потребно је допунити ову одредбу и прописати рок у којем ће државни органи бити дужни да Националној академији доставе податке и материјале који чине садржину централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи.

Члан 97л

Овај члан односи се на стручно усавршавање стажирањем. Према ставу 5, Влада ближе уређује начин избора државних службеника који се упућују на стручно усавршавање путем стажирања. Предлог 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, препорука је да се питање услова и критеријума за избор државних службеника који се упућују на стручно усавршавање путем стажирања детаљније уредити законским одредбама, уместо подзаконским актом Владе.

Члан 3.

Овим чланом предвиђена је допуна 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 или елементе за одређивање ментора у програмима стручног оспособљавања приправника. Прецизније, неопходно је прописати колико је неопходно трајање искуства у обављању послова, односно шта се сматра *запаженим и признатим резултатима* у раду државних органа.

Члан 4.

Овим чланом допуњује се члан 106а Закона. 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 10.

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 како 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

Предлог закона тиче се измена и допуна Закона о државним службеницима, пре свега, у делу који се односи на доношење и спровођење програма стручног усавршавања.

Иако Предлог 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 допринело остваривању циљева доношења Предлога закона и адекватној реформи система стручног усавршавања у јавној управи.

Београд, 27. септембар 2017. године