

## **Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Радне верзије 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 и објавило Радну верзију закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. (у даљем тексту: Радна верзија закона).

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

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 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. Додатно, неопходно је изменити формулацију ако *руководилац органа јединице локалне самоуправе оцени да опште стање у области којом руководи указује на потребу стручног усавршавања запослених, у циљу ограничавања дискреционих овлашћења руководиоца органа јединице локалне самоуправе.*

Према ставу 3, *утврђивање потребе за стручним усавршавањем разматра и усваја Програмски савет Националне академије, који исте развија у сарадњи са Саветом, као и одговорним лицима за послове управљање кадровима у органима јединица локалне самоуправе.* 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 122а**

Овим чланом уређено је питање општег програма обуке. Ставом 6. прописано је које теме обухвата 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, 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 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 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 јединице локалне самоуправе 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 јединица локалне самоуправе одлучити о програмирању и спровођењу посебног програма обуке.

#### **Члан 122д**

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, према посебним потребама јединица локалне самоуправе, доноси руководиоца по прибављеном мишљењу Савета. Међутим, овим одредбама нису прописани рокови за доношење поменутих програма, односно 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 и Програма обуке руководиоца и доносилаца одлука, односно посебних програма обуке за државне органе, као и за достављање мишљења Савета, те да се појасни да ли мишљење Савета у оба случаја мора бити позитивно.

#### **Члан 122е**

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 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 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, 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 везијом закона нису прописани прецизни услови и критеријуми за селекцију предавача, имајући у виду да су 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 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 8, 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 9. 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 знања, 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 122и**

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 прописује 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 4.**

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.

#### **Члан 5.**

Овим чланом прописано је да ће се подзаконска акта која су предвиђена овим законом донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. 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 Радном верзијом закона. Мишљења смо да је нацрте ових

подзаконских аката потребно припремити истовремено са Радном верзијом закона.

### **III Закључак**

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

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.