

## **Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Радне верзије закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи**

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

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је и објавило Радну верзију закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи (у даљем тексту: Радна верзија закона).

Предмет Радне верзије закона је оснивање Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи, уређење других питања од значаја за рад ове академије и обављање стручног усавршавања у јавној управи.

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 широких дискреционих овлашћења 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 3.**

Овај члан тиче се статуса и положаја Националне академије. Ставом 1. прописано је да је Национална академија централна институција система стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије *са статусом јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих*. С обзиром на то да су питања статуса и делокруга послова Националне академије уређена Радном верзијом закона, мишљења смо да је формулација *са статусом јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих* сувишна и да би је требало брисати.

Према ставу 3, надзор над радом Националне академије врши министарство у чијем делокругу су послови који се односе на систем државне управе. Међутим, Радна верзија закона не садржи детаљније одредбе о вршењу надзора над радом Националне академије, нити одредбе којима се упућује на одредбе другог закона којима би то питање било детаљније регулисано. Имајући у виду наведено, препорука је да се Радном верзијом закона детаљније уреди питање вршења надзора над радом Националне академије, или да се упути на одредбе другог закона којима би то питање било детаљније уређено.

#### **Члан 4.**

Овим чланом предвиђен је делокруг послова Националне академије. Ставом 1. прописано је да Национална академија, поред осталог, врши акредитацију *програма стручног усавршавања у јавној управи, као и припрему, извршавање и развој опитних програма стручног усавршавања и програма обуке руководилаца и доносилаца одлуке у процесу утврђених јавних политика*. Према предложеном решењу, Национална академија ће вршити припрему и развој општих програма стручног усавршавања, док ће, с друге стране, вршити и акредитацију програма стручног усавршавања. У циљу појашњења ових послова Националне академије, мишљења смо да је неопходно навести да се у случају акредитације ради о *посебним програмима* које припремају други субјекти, као што је предвиђено у ставу 1. тачка 5. овог члана.

Ставом 1. тачка 12. предвиђено је да Национална академија, поред осталог, обавља послове који се односе на организовање и чување библиотеке. С обзиром на то да овако одређен појам библиотеке, у складу са Законом о библиотечко-информационој делатности, подразумева организовање и чување библиотечко-информационе грађе, потребно је реч *библиотеке* заменити речима *библиотечко-информационе грађе*.

Према ставу 1. тачка 14, Национална академија води, поред осталог, централну евиденцију програма стручног усавршавања у јавној управи, као и јединствену евиденцију програма стручног оспособљавања у јавној управи. Радном верзијом закона, међутим, није детаљније уређено питање садржаја ових евиденција. Имајући у виду наведено, препорука је да се Радном верзијом закона детаљније уреди садржај централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи, као и садржај јединствене евиденције програма стручног оспособљавања у јавној управи.

Ставом 2. предвиђено је да Национална академија, у складу са захтевима правних и физичких лица, *може* да припрема и спроводи *комерцијалне програме, ако обављање тих послова не угрожава обављање послова из става 1. овог члана*. Радном верзијом закона, међутим, није прецизније одређено који су то *комерцијални програми* које би могла да припрема и спроводи Национална академија по захтевима правних и физичких лица. Додатно, формулација *ако обављање тих послова не угрожава обављање послова из става 1. овог члана* је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси. Имајући у виду наведено, предложеним решењем се Националној академији пружају широка дискрециона овлашћења у погледу спровођења *комерцијалних програма*. У циљу отклањања овог недостатка, потребно је, или јасно одредити у којим случајевима ће Национална академија припремати и спроводити додатне програме, или брисати ову одредбу.

#### **Члан 5.**

Овим чланом уређене су сарадња и континуирана стручна подршка. Према ставу 1, сарадња поред осталог, подразумева повезивање евиденција са службама и другим надлежним органима и лицима за управљање кадровима у погледу вођења кадровских евиденција код корисника, односно остваривање размене података релевантних за праћење ефеката стручног усавршавања. Међутим, Радна верзија закона не садржи детаљније одредбе о начину повезивања евиденција и размени података. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се одредбама Радне верзије закона детаљније уреде ова питања.

#### **Члан 6.**

Овај члан тиче се *сарадње са другим јавно признатим организаторима активности* и заинтересованим лицима. Конкретно, предвиђено је да Национална академија самостално изводи утврђени програм, а ако нема *одговарајућег предавача* или ако се тиме *умањује трошак извођења програма без утицаја на квалитет*, *може га изводити* и у сарадњи са другим *јавно признатим организаторима активности образовања одраслих* или са правним лицима и предузетницима код којих се обавља практичан рад, а који се налазе у одговарајућој евиденцији коју води Завод за унапређење образовања и васпитања. Формулације *одговарајућег предавача; умањује трошак извођења програма без утицаја на квалитет; може га изводити* и *јавно признатим организаторима активности образовања одраслих* су недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима у пракси. На овај начин, Радном верзијом закона се Националној академији дају широка дискрециона овлашћења у погледу извођења утврђеног програма. У циљу отклањања овог недостатка неопходно је прецизирати поменуте формулације и јасно одредити у којим случајевима ће Национална академија изводити утврђене програме у сарадњи са другим субјектима. Додатно, поставља се питање зашто је издвојена једино евиденција Завода за унапређење образовања и васпитања, с обзиром на то да постоје и евиденције других тела које, такође, акредитују програме стручног усавршавања за запослене у јавној управи.

## **Чланови 7. и 9.**

Према члану 7, посебна стручна тела Националне академије су и сталне програмске комисије и *друга радна тела*. С друге стране, чланом 9. став 2. предвиђено је да се друга радна тела образују *према потреби* и за конкретне програме стручног усавршавања. С обзиром на то да Радна верзија закона не садржи детаљније одредбе о образовању радних тела и њиховим задацима, мишљења смо да је ова питања неопходно детаљније уредити законским одредбама.

Чланом 9. став 4. прописано је да се у састав сталних програмских комисија и радних тела именују *стручњаци из релевантне тематске области и представници, односно запослени у Националној академији, са значајним и признатим искуством, претежно из реда јавне управе*, који за свој рад имају право на накнаду у висини коју, по прибављеној сагласности министра који руководи министарством у чијем делокругу су послови који се односе на систем државне управе, прописује директор Националне академије. Најпре, указујемо да Радном верзијом закона није утврђен број чланова сталних програмских комисија и радних тела. Додатно, поменути услови за именовање чланова сталних програмских комисија и радних тела су недовољно прецизни и подложни различитом тумачењу, док Радна верзија закона не садржи одредбе о критеријумима и начину утврђивања испуњености тих услова. На овај начин, директору Националне академије дата су широка дискрециона овлашћења приликом именовања чланова сталних програмских комисија и радних тела. Имајући у виду наведено, неопходно је изменити ову одредбу тако што ће се предвидети број чланова сталних програмских комисија и радних тела, те прописати прецизни услови, као и критеријуми, или елементи критеријума, за именовање чланова ових стручних тела.

## **Члан 8.**

Овим чланом уређен је положај Програмског савета. Конкретно, ставом 2. и ставом 3. предвиђено је да Програмски савет чине председник и *најмање осам чланова* које именује директор Националне академије из реда стручњака из области *релевантних* за рад јавне управе и представника, односно запослених у Националној академији, са најмање девет година релевантног радног, односно стручног искуства, нарочито који су остварили *значајне и признате радове или праксу у релевантној области* и који за свој рад имају право на накнаду у висини коју, по прибављеној сагласности министра који руководи министарством у чијем делокругу су послови који се односе на систем државне управе, прописује директор Националне академије. Најпре, указујемо да је Радном верзијом закона неопходно прецизно одредити број чланова Програмског савета, тако што ће се уместо формулације *најмање осам* навести колико тачно чланова ће имати ово стручно тело. С друге стране, као и код чланства у сталним програмским комисијама и радним телима, услови за именовање председника и чланова Програмског савета су недовољно прецизни и подложни различитом тумачењу, док Радна верзија закона не садржи одредбе о критеријумима и начину утврђивања испуњености тих услова. У циљу ограничавања широких дискреционих овлашћења директора Националне академије у погледу именовања председника и чланова Програмског савета, неопходно је изменити ову одредбу тако што ће се предвидети број чланова, те прописати прецизни услови, као и критеријуми, или елементи критеријума, за именовање председника и чланова овог савета.

## **Члан 10.**

Овај члан тиче се средстава и услова за рад Националне академије. Ставом 1. тачка 3. предвиђено је да се средства за финансирање послова Националне академије обезбеђују, поред осталог, из прихода које оствари пружањем услуга на тржишту, у складу са тарифом за пружање услуга корисницима, *као и из поклона, пројеката подршке и других прихода које оствари у складу са законом*. Међутим, Радна верзија закона не садржи одредбе о евентуалним ограничењима у погледу пријема поклона, нити појашњење који су то *други*

*приходи*, које Национална академија остварује у складу са законом. Имајући у виду да у одређеним ситуацијама пријем поклона може бити проблематичан, као и да је непознато који су то *други приходи*, мишљења смо да је ова питања неопходно детаљније уредити Радном верзијом закона.

Према ставу 3, приходи које Национална академија оствари пружањем услуга стручним усавршавањем, односно обављањем других послова за потребе, по захтеву или у интересу, корисника ван јавне управе *представљају приход буџета Републике Србије*. С друге стране, ставом 6. је прописано да се средства која Национална академија *оствари као приход* на име услуга корисницима ван јавне управе могу користити само за унапређење и побољшање услова рада и извршавање обавеза Националне академије, у складу са посебним годишњим програмом који доноси Влада, на предлог министра који руководи министарством у чијем су делокругу послови који се односе на систем државне управе. На овај начин, нејасно је да ли приходи које Национална академија оствари пружањем услуга стручним усавршавањем, односно обављањем других послова, представљају приход буџета Републике Србије, или се ради о средствима која припадају Националној академији и која се могу користити само за унапређење и побољшање услова њеног рада и извршавање њених обавеза. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе Радне верзије закона усагласе.

#### **Члан 11.**

Овим чланом није прописан рок у којем ће надлежни органи донети прописе утврђене овим законом. Имајући то у виду, препорука је да се овај члан допуни тако што ће се одредити примерени рокови за доношење подзаконских аката неопходних за спровођење Радне верзије закона.

### **III Закључак**

Предмет Радне верзије закона је оснивање Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи, уређење других питања од значаја за рад ове академије и обављање стручног усавршавања у јавној управи.

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 широких дискреционих овлашћења 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.