

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи

I Општа процена ризика корупције

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је Нацрт закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Предмет Нацрта 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.

Како је наведено у образложењу Нацрта закона, правни оквир који тренутно уређује спровођење стручног усавршавања у јавној управи је разноврсан и мултифункционалан, због чега запослени у јавној управи у областима стручног усавршавања, које треба да буду заједничке за све категорије, не остварују исти обим и садржај тог усавршавања. Имајући у виду наведено, уочена је потреба да се предузму мере које ће обезбедити свеобухватност и одрживост активности стручног усавршавања, стандардизацију процеса и очекиваних резултата, евалуацију свих аспеката тог процеса, као и већу усклађеност активности у систему стручног усавршавања, поред осталог, оснивањем органа у систему државне управе који би објединио све ове функције и омогућио једнаке могућности у задовољењу потреба за стручним усавршавањем како запослених у јавној управи, тако и органа и организација у систему јавне управе. У том смислу, Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 – исправка), као и стратешким документима у области стручног усавршавања државних службеника и запослених у јединицама локалне самоуправе, предвиђено је оснивање Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи.

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 широких дискреционих овлашћења 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 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 Нацртом закона, мишљења смо да је формулација *са статусом јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих* непотребна 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, Нацрт 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 Нацртом 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, спровођење и развој општих програма стручног усавршавања и програма обуке руководилаца*. Дакле, 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 јавној управи. У циљу појашњења поменутих послова Националне академије, мишљења смо да је потребно навести да се у случају акредитације ради о *посебним програмима* које припремају други субјекти, што би било у складу са ставом 1. тачка 6. овог члана.

Ставом 1. тачка 13. 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, према Закону о библиотечко-информационој делатности, подразумева организовање и чување библиотечко-информационе грађе, реч *библиотеке* потребно је заменити речима *библиотечко-информационе грађе*.

Ставом 2. прописано 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*. Нацртом закона, међутим, није прецизније одређено који су то *комерцијални програми* које би Национална академија могла да припрема и спроводи по захтевима правних и физичких лица, док је формулација *ако обављање тих послова не угрожава обављање послова из става 1. овог члана* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси. На овај начин, Националној академији пружају се широка дискрециона овлашћења у погледу спровођења *комерцијалних програма*. У циљу отклањања овог недостатка, потребно је, или прописати јасне услове и критеријуме за спровођење додатних програма, или брисати ову одредбу.

Члан 5.

Овим чланом уређене су сарадња и континуирана стручна подршка. Према ставу 2, 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, Нацрт закона не садржи детаљније одредбе о начину повезивања евиденција и размени података. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се одредбама Нацрта закона детаљније уреде ова питања.

Члан 6.

Овај члан тиче се *сарадње са другим јавно признатим организаторима активности* и заинтересованим лицима. Конкретно, ставом 1. 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 другим спроводиоцима програма које у складу са законом акредитује Национална академија. 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, Националној академији дају се 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.

Ставом 3. прописано је да се за спровођење програма обуке могу акредитовати лица која испуне услове у погледу потребних кадрова, простора, опреме и средстава. Конкретно, према ставу 4, 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 ангазоване 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 се формулације *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 *поседују стручно, радно и предавачко искуство у области у којој се програм спроводи, односно објављене радове из релевантне стручне области,* те прописати јасне критеријуме, или елементе критеријума, за оцену испуњености услова за акредитацију лица за спровођење обука.

У ставу 5. наведено је да Влада, на предлог Националне академије, доноси акт којим се *ближе уређују критеријуми и мерила којима се доказује испуњеност услова из ст. 1. и 2. овог члана, односно потврђује статус акредитоване високошколске установе или научноистраживачког института, као и облик, начин уписа и вођења евиденције о овим лицима.* Имајући у виду да Нацртом закона нису прописани јасни критеријуми, нити елементи критеријума за доказивање испуњености услова из става 1. и 2. овог члана, препорука је да се законским одредбама детаљније уреде ова питања.

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. Нацртом закона предвиђено је да Програмски савет утврђује потребу и предлаже образовање ових тела, а да их образује директор Националне академије. Имајући у виду да Нацрт закона не садржи прецизније одредбе о образовању *других 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.* Ова лица 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 Нацртом закона није утврђен број чланова сталних програмских комисија и радних тела. Додатно, поменути услови за именовање чланова сталних програмских комисија

и радних тела нису довољно прецизни и подложни су различитом тумачењу, док Нацрт 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 14 чланова, које именује и разрешава директор Националне академије; да се председник и седам чланова Програмског савета именују из реда државних службеника који имају најмање девет година радног искуства у области релевантној за рад јавне управе; да се један члан именује из реда чланова Савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе, а шест чланова *из реда стручњака из области релевантне за рад јавне управе и представника удружења и других пословно-стручних и непрофитних организација чији су циљеви или послови ради којих су основани у области релевантној за рад јавне управе.* Указујемо да су, као и код чланства у сталним програмским комисијама и радним телима, услови за именовање председника и чланова Програмског савета недовољно прецизни и подложни различитом тумачењу, док Нацрт 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 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, Нацрт закона не садржи одредбе о ограничењима у погледу пријема поклона, нити појашњење који су то *други приходи,* које Национална академија остварује у складу са законом. Наиме, пријем поклона може бити проблематичан уколико се у улози поклонодавца нађе субјект о чијем статусу одлучује Национална академија, тј. у случају када може доћи до утицаја на законитост, непристрасност и објективност рада ове институције. Имајући у виду све наведено, мишљења смо да је питања ограничења пријема поклона и врсте прихода Националне академије неопходно детаљније уредити Нацртом 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 *приход су 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 Националне академије. 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 Нацрта закона усагласе.

Члан 11.

Овим чланом предвиђено је да ће прописе утврђене овим законом надлежни органи донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. С обзиром на то да је без благовременог доношења подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење законских одредаба, указујемо 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 предложеном решењу, до доношења подзаконских аката примењивати подзаконски акти и програми донети до ступања на снагу овог закона, осим одредаба које су у супротности са овим законом.

III Закључак

Предмет Нацрта 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 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 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 Нацрта закона и адекватној реформи система стручног усавршавања у јавној управи.

Београд, 8. мај 2017. године