

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о Националној академији за јавну управу

I Општа процена ризика корупције

Влада Републике Србије усвојила је на седници одржаној 22. септембра 2017. године Предлог закона о Националној академији за јавну управу (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га Народној скупштини на разматрање по хитном поступку, уз образложење да би његово недоношење по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по рад органа и организација у систему јавне управе. Наиме, како је истакнуто, увођење новог режима стручног усавршавања запослених у јавној управи могуће је само ако се обезбеди приоритетно оснивање Националне академије, која би остваривањем надлежности утврђене Законом, благовремено могла да учествује у процесу буџетског планирања и утврђивања потреба стручног усавршавања у јавној управи.

Предмет Предлога закона је оснивање Националне академије за јавну управу, уређење других питања од значаја за рад ове академије и обављање стручног усавршавања у јавној управи.

Према образложењу Предлога 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. Додатно, како је напоменуто, надлежност у доношењу и спровођењу општих програма стручног усавршавања остварује више органа државне управе и служби Владе. Имајући у виду све 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. Управо из тих разлога и Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији предвиђено је оснивање Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи.

Агенција за борбу против корупције напомиње да је приликом оснивања и утврђивања надлежности Националне академије за јавну управу потребно, поред осталог, водити рачуна о чињеници да је Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и пратећим Акционим планом предвиђена и измена Закона о Агенцији за борбу против корупције у делу који се односи на увођење обавезе похађања обуке о етици и интегритету за све запослене у јавном сектору, укључујући и функционере. Како би остварила овај циљ, Агенција је у процесу припреме Нацрта Закона о Агенцији за борбу против корупције предложила да се обуке о етици и интегритету спровode путем обуке на даљину (*online* обуке) и обуке коју ће изводити лица којима је издата лиценца, у складу са програмом и упутством које она доноси.

С друге стране, иако Предлог закона доноси значајне новине, које би требало да допринесу реформи система стручног усавршавања и даљој професионализацији јавне управе, указујемо 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 rizika korupcije u pojedinim odredbama Predloga zakona

У овом делу мишљења следи приказ недостатака и rizika korupcije у појединим одредбама Предлога закона.

Члан 3.

Овим чланом уређен је статус и положај Националне академије за јавну управу. Према ставу 3, надзор над радом Националне академије врши министарство у чијем делокругу су послови који се односе на систем државне управе. Међутим, Предлог 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. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се Предлогом закона детаљније уреди питање вршења надзора над радом Националне академије, односно да се упути на одредбе другог закона којима је то питање детаљније уређено.

Члан 4.

Овим чланом регулисан је делокруг послова Националне академије. Ставом 1. предвиђено 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*. Према предложеном решењу, дакле, Национална академија ће бити задужена за припрему и развој општих програма стручног усавршавања, али и за акредитацију свих програма стручног усавршавања у јавној управи. У циљу појашњења, сматрамо да је ове одредбе потребно појаснити тако што ће се предвидети да Национална академија врши акредитацију *посебних програма стручног усавршавања* које припремају други субјекти.

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 њеног делокруга. Међутим, Предлогом закона није довољно јасно 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* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси. С обзиром на то да се предложеним решењем Националној академији дају широка дискрециона овлашћења по овом питању, неопходно је или прописати јасне и прецизне услове и критеријуме за спровођење додатних програма по захтевима правних и физичких лица, или брисати ову одредбу.

Члан 6.

Овај члан тиче се сарадње са другим јавно признатим организаторима активности и заинтересованим лицима. Прецизније, према ставу 1, Национална академија самостално изводи утврђени програм, а ако нема *одговарајућег предавача* или *довољан број одговарајућих 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 овим законом сама акредитује. Формулације *одговарајућег предавача; довољан број; 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, Предлог закона даје Националној академији широка дискрециона овлашћења у погледу извођења утврђеног програма. Како би се отклонио овај недостатак, неопходно је прецизирати поменуте формулације и јасно одредити у којим случајевима ће Национална академија изводити утврђене програме у сарадњи са другим субјектима.

Ставом 3. предвиђено је да се за спровођење програма обуке могу акредитовати лица која испуне услове у погледу потребних кадрова, простора, опреме и средстава. Конкретно, у ставу 4. наведено је да 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.*

Имајући у виду 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.

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 научноистраживачке организације или јавно признатог организатора активности образовања одраслих, као и облик, начин уписа и вођења евиденције о овим лицима.* С обзиром на то да нису прописани јасни критеријуми, нити елементи критеријума за доказивање испуњености услова из става 1. и 2. овог члана, препорука је да се Предлогом закона детаљније уреде ова питања.

Ставом 6. прописано 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 8.

Овим чланом уређен је положај Програмског савета. Прецизније, према ставу 2. и ставу 3, 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.

Предлог закона, међутим, не садржи одредбе о поступку именовања и разрешења, мандату чланова Програмског савета и разлозима за њихово разрешење. Како би се отклонили ови недостаци, Предлогом закона потребно је прописати ко су овлашћени предлагачи чланова Програмског савета, те регулисати детаљније поступак именовања и разрешења чланова овог тела, укључујући ту и трајање њиховог мандата и разлоге за разрешење.

С друге стране, предложени услови за именовање председника и чланова Програмског савета недовољно прецизни и подложни различитом тумачењу. Додатно, Предлог 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 прецизнији услови, као и критеријуми или елементи критеријума за именовање ових лица. Конкретно, услови за именовање свих чланова Програмског савета би могли да буду формулисани на следећи начин: *високо образовање из одговарајуће области на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету; најмање девет година радног искуства у струци или релевантној области; најмање пет година искуства у креирању и/или спровођењу програма обуке, или звање наставника високошколске установе.*

Члан 9.

Овај члан односи се на сталне програмске комисије. Ставом 3. прописано је да се у састав сталних програмских комисија именују *стручњаци из релевантне тематске области и представници, односно запослени у Националној академији, са значајним и признатим искуством, претежно из реда јавне управе.* Пре свега, важно је напоменути да Предлогом закона није утврђен број чланова сталних програмских комисија, трајање њиховог мандата, нити су детаљније уређени поступци њиховог именовања и разрешења. Додатно, поменути услови за именовање чланова сталних програмских комисија су уопштени и подложни различитом тумачењу, а Предлог 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. Како би се отклонили поменути недостаци, неопходно је изменити ову одредбу тако што ће се предвидети број чланова сталних програмских комисија, детаљније уредити поступци њиховог именовања и разрешења, укључујући ту и трајање њиховог мандата, те прописати прецизни услови, као и критеријуми или елементи критеријума за именовање чланова ових стручних тела. Конкретно, услови за именовање лица у састав сталних програмских комисија би могли да буду формулисани на следећи начин: *високо образовање из одговарајуће области на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету; најмање седам година радног искуства у струци или релевантној области и најмање пет година искуства у креирању и/или спровођењу програма обуке.*

Члан 10.

Овим чланом регулисано је питање централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи. Према ставу 3, органи јавне власти дужни су да Националној академији достављају податке и материјале који чине садржину поменуте евиденције. Предложеним решењем, међутим, није прописан рок у којем су органи јавне власти дужни да Националној

академији достављају податке и материјале који чине садржину централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи. Уместо тога, према ставу 4, 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 органи јавне власти бити дужни да Националној академији доставе податке и материјале који чине садржину централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи.

III Закључак

Предлогом закона предвиђено 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 Предлог закона садржи значајне новине, Агенција за борбу против корупције напомиње да је приликом оснивања и утврђивања надлежности Националне академије за јавну управу потребно, поред осталог, водити рачуна о чињеници да је Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и пратећим Акционим планом предвиђена и измена Закона о Агенцији за борбу против корупције у делу који се односи на увођење обавезе похађања обуке о етици и интегритету за све запослене у јавном сектору, укључујући и функционере. С друге стране, поједине одредбе Предлога закона 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 допринело остваривању циљева доношења Предлога закона и адекватној реформи система стручног усавршавања у јавној управи.

Београд, 27. септембар 2017. године