

# **ЗАКОН**

## **О НАЦИОНАЛНОЈ АКАДЕМИЈИ ЗА ЈАВНУ УПРАВУ**

### **I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ**

#### **Предмет закона**

##### **Члан 1.**

Овим законом оснива се Национална академија за јавну управу (у даљем тексту: Национална академија) и уређују се друга питања од значаја за рад Националне академије и обављање стручног усавршавања у јавној управи.

#### **Појам јавне управе и појам стручног усавршавања**

##### **Члан 2.**

Јавна управа, у смислу овог закона, обухвата државне органе и самосталне и независне организације и тела чији састав бира Народна скупштина (надзорна и регулаторна тела), органе, организације и службе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, а чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и предузећа, установе, организације и појединце којима су поверена јавна овлашћења.

Под стручним усавршавањем, у смислу овог закона, подразумева се организовани процес учења запослених у јавној управи на основу општих и посебних програма и програма обуке руководилаца, а ради стицања знања, вредности, ставова, способности и вештина усмерених на подизање нивоа компетенција неопходних за обављање послова из утврђеног делокруга и надлежности, односно послова јавне управе.

### **II. НАЦИОНАЛНА АКАДЕМИЈА**

#### **Статус и положај**

##### **Члан 3.**

Национална академија је централна институција система стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије – са статусом јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих.

Национална академија образује се као посебна организација, са својством правног лица.

Надзор над радом Националне академије врши министарство у чијем делокругу су послови који се односе на систем државне управе.

#### **Делокруг**

##### **Члан 4.**

Национална академија обавља стручне и с њима повезане извршне и друге послове државне управе који се односе на:

1) системско прикупљање и обраду података у вези са унапређењем рада и стручних капацитета јавне управе и података који су од значаја за развој, припрему, спровођење, верификацију и вредновање програма стручног

усавршавања и вођење одговарајуће документационо информационе базе;

2) креирање и развој методологије и стандардних инструмената за припрему и спровођење програма стручног усавршавања;

3) акредитацију програма стручног усавршавања у јавној управи;

4) акредитацију спроводилаца обука у јавној управи;

5) припрему, спровођење и развој општих програма стручног усавршавања и програма обуке руководиоца;

6) пружање стручне помоћи и координацију остваривања послова у вези са припремом и спровођењем посебних програма стручног усавршавања носиоцима обавезе припреме и спровођења тих програма;

7) спровођење других програма стручног усавршавања, утврђених у складу са законом, који јој буду поверени;

8) припрему и спровођење програма обуке предавача, ментора, коуча и других реализатора програма стручног усавршавања, као и на њихову селекцију и акредитацију;

9) праћење ефеката спровођења програма стручног усавршавања и развоја;

10) сарадњу са службом, односно телом надлежним за послове управљања кадровима, односно стручно усавршавање запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе;

11) истраживачко аналитичке послове и сарадњу са научним организацијама;

12) учешће у успостављању и одржавању сарадње са домаћим, страним и међународним институцијама, организацијама и удружењима и управљање пројектима међународне подршке у вези са пословима које обавља;

13) старање о чувању материјала припремљених у оквиру програма стручног усавршавања (депозит), организовање и чување библиотечно-информационе грађе и медијатеке, литературе, предавања, дидактичких материјала, презентација и других релевантних докумената који настану у току остваривања стручног усавршавања;

14) издавање публикација и обављање друге издавачке делатности;

15) друге послове утврђене законом.

Поред послова из става 1. овог члана, 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.

### **Сарадња и континуирана стручна подршка**

#### **Члан 5.**

Национална академија остварује сарадњу са органима и организацијама из члана 2. став 1. овог закона преко организационих јединица, тела, односно лица одговорних за послове управљања кадровима или других надлежних лица која одреде ти органи.

Сарадња из става 1. овог члана, нарочито обухвата:

1) повезивање евиденција са службама и другим надлежним органима

и лицима за управљање кадровима у погледу вођења кадровских евиденција код корисника, односно остваривања размене података релевантних за праћење ефеката стручног усавршавања;

2) активности у утврђивању потреба и припреми и спровођењу методологије у вези са стручним усавршавањем;

3) координацију и редовну сарадњу и размену података у планирању, припреми и спровођењу активности стручног усавршавања, стандардизацији програма стручног усавршавања и евидентираним, односно акредитованим програмима стручног усавршавања и праћењу, планирању и остваривању послова управљања кадровима.

Национална академија обезбеђује континуирану стручну подршку корисницима, нарочито:

1) објављивањем и чињењем доступним извештаја, материјала и других релевантних података о оствареним програмима стручног усавршавања у јавној управи;

2) обезбеђивањем редовног приступа подацима из евиденција и депозита;

3) развојем инструмената сталне стручне подршке на даљину, узајамне стручне помоћи, коучинга, менторства и слично.

#### **Сарадња са другим јавно признатим организаторима активности и заинтересованим лицима**

##### **Члан 6.**

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, акредитује Национална академија.

Изузетно, акредитованим, у смислу овог закона, сматрају се високошколске установе које су акредитоване у складу са прописима о високом образовању, научноистраживачке организације акредитоване у складу са прописима о научноистраживачкој делатности и други јавно признати организатори активности образовања одраслих који су тај статус стекли у складу са прописима о образовању одраслих.

За спровођење програма обуке могу се акредитовати лица која испуне услове у погледу потребних кадрова, простора, опреме и средстава.

Лице које поднесе захтев за акредитацију мора да има, односно да обезбеди:

1) одговорно лице, као и 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;

2) простор – у власништву, закупу или по основу уговора о коришћењу, у коме ће се спровести обука, односно реализовати програм, а који није мањи од 2m<sup>2</sup> по полазнику обуке;

3) опрему и средства (намештај, рачунаре, пројекторе, табле за презентацију и др.) који су неопходни за реализацију програма.

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.

Избор извођача програма између акредитованих спроводиоца обука врши се сагласно прописима којима се уређује област јавних набавки.

### **Посебна стручна тела**

#### **Члан 7.**

Посебна стручна тела Националне академије јесу Програмски савет и сталне програмске комисије.

### **Програмски савет**

#### **Члан 8.**

Програмски савет је основно стручно тело Националне академије, које:

1) разматра и утврђује предлог општег програма обуке и програма обуке руководиоца и других програма обуке које самостално припрема и спроводи Национална академија;

2) утврђује методологију потреба за стручним усавршавањем;

3) расправља о битним стручним питањима рада Националне академије и директору даје мишљења и иницијативе у вези с обављањем и развојем области стручног усавршавања;

4) утврђује препоруке у вези са развојем нових тематских целина у оквиру програма;

5) даје препоруке и утврђује правце за унапређење садржаја (тематских целина) у оквиру програма;

6) утврђује препоруке у вези са јачањем мреже стручњака за развој и методологије спровођења програма;

7) утврђује опште и посебне стандарде за вредновање квалитета спроведених програма и вредновање резултата успешности полазника у стручном усавршавању;

8) учествује у утврђивању задатака који се односе на припрему и ажурирање приручника по областима у којима се стручно усавршавање спроводи;

9) утврђује потребу и предлаже образовање сталних програмских комисија;

10) размењује искуства са другим учесницима у обезбеђивању, праћењу

и унапређивању квалитета образовања одраслих.

Програмски савет чине председник и четрнаест чланова, које именује и разрешава директор Националне академије.

Председник и седам чланова Програмског савета се именују из реда државних службеника који имају најмање девет година радног искуства у области релевантној за рад јавне управе, један члан се именује из реда чланова Савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе, а шест чланова се именује 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.

Председник и чланови Програмског савета за свој рад имају право на накнаду.

Критеријуме, мерила и начин утврђивања накнаде из става 4. овог члана утврђује Влада, на предлог Националне академије.

### **Сталне програмске комисије**

#### **Члан 9.**

Сталне програмске комисије образују се према основним тематским областима програма стручног усавршавања у јавној управи, ради усмеравања развоја тематских области и предлагања њиховог унапређења у складу са утврђеним потребама за стручним усавршавањем.

Сталне програмске комисије образује директор Националне академије.

У састав сталних програмских комисија именују се стручњаци из релевантне тематске области и представници, односно запослени у Националној академији, са значајним и признатим искуством, претежно из реда јавне управе.

Чланови сталних програмских комисија за свој рад имају право на накнаду.

Критеријуме, мерила и начин утврђивања накнаде из става 4. овог члана утврђује Влада, на предлог Националне академије.

### **Централна евиденција програма стручног усавршавања у јавној управи**

#### **Члан 10.**

Национална академија води Централну евиденцију програма стручног усавршавања у јавној управи.

Евиденција из става 1. овог члана, поред података о програму, садржи и податке о: органима из члана 2. став 1. овог закона, односно корисницима; учесницима; спроводиоцу коме је поверено извођење обуке; предавачима, менторима и коучима; оценама успешности спроведених програма и материјалима који су припремљени за потребе или су производ програма стручног усавршавања.

Органи из члана 2. став 1. овог закона дужни су да Националној академији достављају податке и материјале који чине садржину евиденције из става 1. овог члана.

Облик, начин уписа и вођења евиденције из става 1. овог члана, ближе прописује Национална академија.

## **Средства за рад**

### **Члан 11.**

Средства за финансирање послова Националне академије обезбеђују се:

- 1) у буџету Републике Србије за опште трошкове рада;
- 2) у буџету Републике Србије, буџету аутономне покрајине, буџету јединица локалне самоуправе и финансијском плану органа и организација из члана 2. став 1. овог закона – за програме обуке и друге стручне послове у вези са програмима обуке које спроводи у јавној управи.

Тарифу за услуге стручног усавршавања и обављање других стручних послова за потребе корисника из члана 2. став 1. овог закона, изузев корисника средстава буџета Републике Србије, као и за потребе корисника ван јавне управе утврђује Влада, на предлог Националне академије.

Приходи остварени пружањем услуга за потребе, по захтеву или у интересу корисника приход су буџета Републике Србије.

## **III. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

### **Члан 12.**

Прописе утврђене овим законом надлежни органи донеће у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

### **Члан 13.**

До доношења подзаконских аката, односно програма стручног усавршавања у складу са овлашћењима из овог закона, примењиваће се подзаконски акти и програми донети до ступања на снагу овог закона, осим одредаба које су у супротности са овим законом.

### **Члан 14.**

Даном ступања на снагу овог закона:

- 1) Национална академија почиње да ради према положају и делокругу који је утврђен овим законом;
- 2) Служба за управљање кадровима наставља са радом према положају и делокругу који је утврђен законом.

### **Члан 15.**

Национална академија преузима од Службе за управљање кадровима запослена и постављена лица, као и права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву за вршење надлежности у области стручног усавршавања.

### **Члан 16.**

Национална академија преузима од Министарства државне управе и локалне самоуправе евиденцију о утврђеним и спроведеним општим програмима стручног усавршавања државних службеника, као и права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву за вршење надлежности у овим пословима.

### **Члан 17.**

Служба за управљање кадровима ускладиће правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места са одредбама овог закона у року од 60 дана од дана његовог ступања на снагу.

Национална академија донеће правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

**Члан 18.**

До усклађивања, односно доношења акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, послове Националне академије обављаће Служба за управљање кадровима.

**Члан 19.**

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

## О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

### I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о Националној академији за јавну управу садржан је у одредби члана 97. став 1. тачка 16. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06), којом је утврђено да Република Србија у оквиру својих надлежности, уређује организацију, надлежности и рад републичких органа, као и у одредби члана 99. став 1. тачка 7. Устава, којом се уређује да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Савремени трендови стручног усавршавања у јавној управи данас, по правилу, подразумевају организовани процес континуираног унапређења постојећих и стицање нових знања, вештина и способности запослених у јавној управи којим се обезбеђује компетентност, законитост, правилност и целисходност у обављању конкретних функција, активности и задатака из утврђеног делокруга и надлежности, односно послова јавне управе.

Тај процес, поред планирања, избора (регрутације и селекције) кадрова, њиховог праћења и оцењивања, награђивања и напредовања, свакако је један од есенцијалних елемената у интегрисаном управљању и развоју људских ресурса у јавној управи и укупном остваривању реформских циљева и принципа, због чега захтева системска решења и планско усмеравање и развој у свим питањима која су заједничка или одликују већину субјеката у јавној управи, па и питањима која се односе на организационе облике који могу да подрже и остваре целовитост и једнообразност у програмирању и спровођењу програма стручног усавршавања запослених у јавној управи.

Правни оквир који тренутно уређује организационе облике који остварују надлежност у спровођењу стручног усавршавања у јавној управи је разноврсан и мултифункционалан, што је превасходно последица несистемског или сегменталног приступа у утврђивању потреба за стручним усавршавањем запослених у јавној управи, његовим планирањем и спровођењем.

Логична последица оваквог нормативног оквира је чињеница да запослени у јавној управи у областима стручног усавршавања које треба да буду заједничке за све категорије, не остварују исти обим и садржај стручног усавршавања, што може да има или већ имплицира недовољан, непотпун или неадекватан ниво знања, вештина и способности запослених у јавној управи, али и трошкове несразмерне ефектима које треба да обезбеди перманентан процес стручног усавршавања.

Потребно је напоменути, да последица овакве ситуације јесте и то да у овом моменту чак и у области стручног усавршавања државних службеника надлежност у доношењу и спровођењу општих програма стручног усавршавања остварује више органа државне управе и служби Владе.

Имајући у виду изнето, уочена је потреба да се предузму мере које ће обезбеди 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, између 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, али и општег



циља реформе јавне управе који подразумева „даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима тзв. европског административног простора, односно обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана”.

Стога је као један од приоритета у остваривању овог циља, Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 – исправка) предвиђено оснивање централне националне институције за стручно усавршавање запослених у јавној управи, сагласно коме је Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. („Службени гласник РС”, број 31/15), утврђена мера Развој и усклађивање основних функција управљања људским ресурсима за шири систем јавне управе успостављањем до краја 2017. одрживог система стручног усавршавања запослених у јавној управи, чији је један од резултата доношење закона којим ће се уредити основање ове организације.

Према томе, више је суштинских разлога да се коначно и у нашем систему, по угледу на упоредна решења других држава чланица Европске уније и шире, које су оваквим приступом између осталог, оствариле висок степен компетенција запослених у јавној управи и ефективну и ефикасну јавну управу, донесе закон којим ће се на целовит начин уредити оснивање, статус и положај Националне академије за јавну управу, као и друга питања значајна за њен рад и обављање стручног усавршавања у јавној управи.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНИХ РЕШЕЊА**

#### Уводне одредбе (чл.1-2)

Уводним одредбама Предлога закона о Националној академији за јавну управу (у даљем тексту: Закон) уређује се област односа који се регулише, као и појмови који су у основи овог законског акта.

Као прво, одређује се предмет законског уређења, сагласно коме се оснива Национална академија за јавну управу (у даљем тексту: Национална академија) и утврђују друга питања од значаја за рад Националне академије и обављање стручног усавршавања у јавној управи. У односу на предмет уређења, овај закон има одлике организационог прописа, док су материјални елементи стручног усавршавања предмет уређења прописа о радно-правном статусу запослених у појединим деловима јавне управе.

Затим, дефинише се појам јавне управе, у смислу овог закона, као посебан индивидуалитет који обухвата државне органе и самосталне и независне организације и тела чији састав бира Народна скупштина (надзорна и регулаторна тела), органе, организације и службе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, а чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и предузећа, установе, организације и појединце којима су поверена јавна овлашћења. Овом одредбом, заправо се посредно прецизирају органи и организације јавне власти на које се Закон односи.

Сам појам стручног усавршавања дефинисан је, с једне стране, у складу са стратешким правцима и потребама унапређења и остваривања циљева у овој области, а с друге стране, уважавањем основних теоријских елемената те појаве у праву. Сходно томе, утврђује се да се под стручним усавршавањем подразумева организовани процес учења запослених у јавној

управи на основу општих и посебних програма, а ради стицања знања, вредности, ставова, способности и вештина усмерених на подизање нивоа компетенција неопходних за обављање послова из утврђеног делокруга и надлежности, односно послова јавне управе.

Статус, правни положај и делокруг Националне академије (чл.

3-4)

Статус Националне академије уређен је у складу са Законом о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), а предложен је након целовите и свеобухватне анализе могућих организационих облика, са више различитих аспеката једнако значајних за дефинисање опредељујућих разлога за будуће одређивање њеног положаја.

С једне стране, имали су се у виду стратешки правци реформе у овој области и у њима садржани могући организациони облици будуће организације за стручно усавршавање у јавној управи (нпр. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији и Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији), али и упоредна решења овог питања у праву држава које имају дугогодишњу традицију и праксу у области стручног усавршавања примењиву у нашем правном систему.

С друге стране, пошло се од кључних критеријума за остваривање сврхе због које се оснива Национална академија, а који се огледају у потреби обезбеђења системске усклађености послова програмирања и спровођења програма стручног усавршавања и других са њима повезаним стручним и извршним пословима у области стручног усавршавања, али и целовитог праћења стања у области и подстицања и усмеравања развоја, нарочито у питањима која у области стручног усавршавања одликују већину субјеката у јавној управи.

У овом сегменту посебно опредељујући критеријуми били су врста послова која одређује делокруг Националне академије, круг лица на које се односи стручно усавршавање у Националној академији (циљне групе, односно корисници) и области стручног усавршавања које су заједничке за све категорије запослених у јавној управи, али и питања надзора и начина финансирања Националне академије, која треба да обезбеде услове најпре, за несметани почетак рада, а затим и за успостављање надлежности Националне академије у пуном обиму.

Полазећи пре свега од чињенице да делокруг Националне академије јесу стручни и са њима повезани извршни послови чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу министарства, утврђује се да се образује као посебна организација. Поред тога, у складу са одредбама закона који уређује положај органа државне управе, предлаже се и да Национална академија има статус правног лица, као и да надзор над радом Националне академије врши министарство у чијем су делокругу послови који се односе на систем државне управе.

Такође, у складу са одредбама Закона о образовању одраслих („Службени гласник РС”, број 55/13), Националној академији се даје статус јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих.

Делокруг Националне академије вишеструко је комплементаран и корелативан и обухвата послове којима се обезбеђује остваривање циљева и функције стручног усавршавања запослених у јавној управи.

Поред тога, Национална академија може да, у обиму који не угрожава примарни делокруг, припрема и спроводи комерцијалне програме, у складу са захтевима правних и физичких лица.

Сарадња са органима и организацијама у јавној управи и другим субјектима (чл. 5-6)

Аналогно обавези органа државне управе да међусобно сарађују у заједничким питањима, да једни другима дају обавештења и податке који су им потребни за рад и да оснивају заједничка радна тела за послове који захтевају учешће више органа државне управе, Законом се предвиђа да Национална академија остварује сарадњу са органима и организацијама из члана 2. став 1. овог закона преко организационих јединица, тела, односно лица одговорних за послове управљања кадровима или других надлежних лица која одреде ти органи.

Та сарадња нарочито обухвата извршне и стручне послове којима се остварује делокруг Националне академије утврђен чланом 4. овог закона (повезивање евиденција са службама и другим надлежним органима и лицима за управљање кадровима у погледу вођења кадровских евиденција код корисника, односно остваривања размене података релевантних за праћење ефеката стручног усавршавања; активности у утврђивању потреба и припреми и спровођењу методологије у вези са стручним усавршавањем; координацију и редовну сарадњу и размену података у планирању, припреми и спровођењу активности стручног усавршавања, стандардизацији програма стручног усавршавања и евидентираним, односно акредитованим програмима стручног усавршавања и праћењу, планирању и остваривању послова управљања кадровима).

У оквиру континуиране стручне подршке прописује се и обавеза Националне академије да органима и организацијама у јавној управи пружа подршку, која је превасходно усмерена на објављивање и чињење доступним извештаја, материјала и других релевантних података о оствареним програмима стручног усавршавања у јавној управи, обезбеђивање редовног приступа подацима из евиденција и депозита, развој инструмената сталне стручне подршке на даљину, узајамне стручне помоћи (*peer-to-peer*), коучинга, менторства и слично.

Сагласно предложеним решењима, Национална академија самостално изводи утврђене програме, а Закон даје могућност да, под одређеним условима – ако нема одговарајућег предавача или ако се тиме умањује трошак извођења програма без утицаја на квалитет, те програме може спроводити у сарадњи са другим јавно признатим организаторима активности образовања одраслих или другим спроводиоцима програма обуке које у складу са законом акредитује Национална академија.

С тим у вези, нужно су дефинисани и основни елементи, обим и начин остваривања сарадње са другим јавно признатим организаторима образовања одраслих и другим спроводиоцима програма обуке, посебно у погледу услова које та лица морају испуњавати за реализацију програма обуке у погледу кадрова, простора, опреме и средстава.

Имајући у виду сложеност поступка акредитације и провере квалитета високошколских установа који се спроводи у складу са одредбама Закона о високом образовању („Службени гласник РС”, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 – аутентично тумачење, 68/15 и 87/16), у коме се утврђује испуњеност обавеза и стандарда високошколске установе за спровођење студијских програма, између осталог, и у погледу кадрова, простора, опреме и средстава за рад, за акредитоване високошколске установе предложен је изузетак од правила акредитације спроводиоца програма обуке у смислу овог закона.

Исти принцип, примењен је и на научноистраживачке организације полазећи од чињенице да се обезбеђивање квалитета њиховог

научноистраживачког рада и развоја научноистраживачке делатности остварује у складу са Законом о научно истраживачкој делатности („Службени гласник РС”, бр. 110/05, 50/06 – исправка, 18/10 и 112/15), који такође прописује процес акредитације научноистраживачких организација према међународно признатим стандардима и критеријумима научноистраживачког рада.

У том смислу, као изузетак су одређени и други јавно признати организатори образовања одраслих који су тај статус стекли сагласно Закону о образовању одраслих („Службени гласник РС”, број 55/13) и подзаконским прописима донетим на основу овог закона (Правилник о ближим условима у погледу програма, кадра, простора, опреме и наставних средстава за стицање статуса јавно признатог организатора активности образовања одраслих – „Службени гласник РС”, број 89/15) .

Ради потпуног и прецизног уређења питања која се односе на акредитацију ових лица за спровођење програма обуке, утврђује се и овлашћење Владе да на предлог Националне академије, донесе акт којим ће се ближе уредити критеријуми и мерила којима се доказује испуњеност услова прописаних овим законом, 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.

#### Посебна стручна тела (чл. 7-9)

Законом се предвиђа да Национална академија има посебна стручна тела, и то: Програмски савет и сталне програмске комисије.

Према предложеним решењима, Програмски савет је основно стручно тело Националне академије, које разматра, утврђује, даје мишљења и иницијативе и друго, о најважнијим стручним питањима из делокруга Националне академије. Ово тело има сврху да се стручна и искуствена (практична) знања лица која га чине ставе у функцију остваривања кључних циљева, активности и задатака Националне академије у области стручног усавршавања, али и да усмери исте ка остваривању приоритета, обухватности и одрживости система стручног усавршавања запослених у јавној управи.

У том смислу, предложено је да Програмски савет има председника и четрнаест чланова, које именује и разрешава директор Националне академије (председника и седам чланова Програмског савета из реда државних службеника који имају најмање девет година радног искуства у области релевантној за рад јавне управе, једног члана из реда чланова Савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе и 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).

Сталне програмске комисије образују се према основним тематским областима програма стручног усавршавања у јавној управи, ради усмеравања развоја тематских области и предлагања њиховог унапређења у складу са утврђеним потребама за стручним усавршавањем и имају сврху да рад Националне академије учине ефикаснијим, будући да су њихови задаци усмерени на припремна, текућа и/или оперативна питања.

Закон даље одређује начин образовања сталних програмских комисија (сталне програмске комисије образује директор Националне академије), као и њихов састав и друга питања значајна за рад ових тела (у састав сталних програмских комисија именују се стручњаци из релевантне тематске области и представници, односно запослени у Националној академији, са значајним и признатим искуством, претежно из реда јавне управе.

С обзиром да се Законом прописује накнада за рад члановима Програмског савета и сталних програмских комисија, уређено је овлашћење Владе да на предлог Националне академије, утврди критеријуме, мерила и начин на који се одређује накнада за њихов рад.

Централна евиденција програма стручног усавршавања у јавној управи (члан 10)

Ради обезбеђивања услова за укупно праћење стања у области стручног усавршавања, прописује се да Национална академија води Централну евиденцију програма стручног усавршавања у јавној управи, а поред обавезних података који органи из члана 2. став 1. Закона достављају за упис у ову евиденцију, прописује се и обавеза достављања података и материјала који су припремљени за потребе или су производ програма стручног усавршавања.

Средства за рад (члан 11)

Ради обезбеђења једног од услова за несметано остваривање поверених овлашћења, Закон уређује средства за финансирање Националне академије и друга питања која се односе на услуге које Национална академија пружа стручним усавршавањем и обављањем послова за потребе корисника.

Имајући у виду статус Националне академије у систему, њен делокруг, али и врсту органа и организација јавне управе на које се односи спровођење стручног усавршавања уређено овим законом, утврђује се да се средства за финансирање послова Националне академије обезбеђују:

1. за опште трошкове рада – у буџету Републике Србије;
2. за програме обуке и друге стручне послове у вези са програмима обуке које спроводи у јавној управи – у буџету Републике Србије, буџету аутономне покрајине, буџету јединица локалне самоуправе и финансијском плану органа и организација из члана 2. став 1. овог закона.

Будући да је чланом 4. став 2. Закона уређено 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. истог члана, овим чланом уређује се да тарифе за услуге стручног усавршавања и обављање других стручних послова за потребе корисника из члана 2. став 1. овог закона, изузев корисника средстава буџета Републике Србије, као и за потребе корисника ван јавне управе утврђује Влада, на предлог Националне академије.

Приходи остварени пружањем ових услуга, сагласно Закону о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16), приход су буџета Републике Србије.

Прелазне и завршне одредбе (чл. 12-19)

Закон садржи изричита овлашћења за доношење подзаконских прописа неопходних за његово извршавање, прецизно и детаљно утврђена питања која треба обухватити подзаконским прописима и јасно одређене границе овлашћења органа који их доноси, па се у складу са тим утврђује рок надлежним органима за њихово доношење – шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Затим се уређују случајеви важења *pro praeterio* подзаконских аката и програма стручног усавршавања који су донети до ступања на снагу овог закона, односно утврђује да ће се до доношења подзаконских аката, односно програма стручног усавршавања у складу са овлашћењима из овог закона, примењивати подзаконски акти и програми донети до ступања на снагу овог закона, осим одредаба које су у супротности са овим законом.

Законом се уређује и режим у вези са почетком рада Националне академије и наставком рада службе Владе у чијем делокругу су послови управљања кадровима према делокругу утврђеним овим и посебним законом, као и режим остваривања надлежности у области стручног усавршавања до доношења акта о унутрашњем уређењу Националне академије, како би се обезбедио континуитет у остваривању потреба државних службеника у области стручног усавршавања.

У складу са чланом 196. став 4. Устава прописује се да Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у републичком службеном гласилу.

#### **IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

Овим законом је уређено да Национална академија преузима од Службе за управљање кадровима запослена и постављена лица, као и права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву за вршење надлежности у области стручног усавршавања.

Такође, овим законом прописано је да ће Национална академија донети правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, а до доношења тог акта послове Националне академије обављаће Служба за управљање кадровима.

У том смислу, средства за спровођење општих програма стручног усавршавања обезбеђена су у буџету за 2017. годину на Разделу 3:

- Глава 3.13 – Служба за управљање кадровима, Функција 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови, Програм 0606 – Подршка раду органа јавне управе, Програмска активност 0001 – Развој људских ресурса, Економска класификација 423 – услуге по уговору, у износу од 5.700.000 динара,

и наменски трошена у складу са динамиком реализације планираних обука утврђених Правилником о утврђивању програма општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе („Службени гласник РС”, број 6/17), а омогућиће по ступању на снагу овог закона континуитет у извршавању послова стручног усавршавања пре и након преузимања надлежности Националне академије од Службе за управљање кадровима.

Поред тога, средства за спровођење Закона у 2017. години, у делу који се односи на плате и друге накнаде запослених, будући да Национална академија преузима од Службе за управљање кадровима седморо запослених и постављених лица, обезбеђена су у буџету за 2017. годину, на Разделу 3:

- Глава 3.13 – Служба за управљање кадровима, Функција 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови, Програм 0606 – Подршка раду органа јавне управе, Економска класификација 411 – плате запослених, у износу од 6.620.000 динара и Економска класификација 412 – социјални доприноси на терет послодавца, у износу 1.185.000 динара.

Истовремено, процена је да је за несметан почетак рада и остваривање надлежности Националне академије, у 2017. години неопходно ангажовање још најмање пет постављених и запослених лица, те је у складу са чланом 61. став 3. Закона о буџетском систему, из текуће буџетске резерве за плате и социјалне доприносе ових лица потребно обезбедити додатна средства у износу од 4.000.000 динара.

Такође, Законом је уређено да Национална академија преузима од Министарства државне управе и локалне самоуправе евиденцију о утврђеним и спроведеним општим програмима стручног усавршавања

државних службеника, као и запослена лица, права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву за вршење надлежности у овим пословима.

Средства за вршење надлежности у пословима који су у вези са вођењем евиденције програма стручног усавршавања, обезбеђена су на Разделу 19 – Министарство државне управе и локалне самоуправе:

- Глава 19.0, Функција 111 – Извршни и законодавни органи; Програм 0607 – Систем јавне управе; Програмска активност 0011 – Стручно усавршавање државних службеника и стручни испити; Економска класификација 515 – Нематеријална имовина у износу од 3.500.000,00 динара за набавку софтвера за вођење Евиденције о утврђеним и спроведеним програмима општег стручног усавршавања и планираним и спроведеним програмима стручног усавршавања државних службеника.

Уколико се до краја 2017. године не реализују средства планирана за потребе остваривања надлежности Националне академије у делу који се односи на набавку софтвера за вођење наведене службене евиденције, иста је потребно планирати у 2018. години (према процењеној вредности).

Поред наведеног, за успостављање просторних и других техничких капацитета за рад Националне академије у 2018. години потребно је обезбедити додатна средства у износу од 1.500.000 евра, односно по планском обрачунском курсу Министарства финансија за 2017. годину 186.600.000 динара, за следеће намене: израда техничке документације – Главног пројекта за извођење радова са елаборатом о енергетској ефикасности, са израдом пројекта за уређење ентеријера; извођење радова на објекту; вршење стручног надзора над извођењем радова на адаптацији објекта; опремање ентеријера; набавку информатичке и остале опреме и текуће трошкове.

Уз наведено, у буџету за 2018. и 2019. годину потребно је планирати средства за:

- плате, социјалне доприносе и друге накнаде запослених у Националној академији, у износу процењене вредности Службе за управљање кадровима увећане за разлику броја запослених у складу са актом из члана 17. став 2. Закона, односно за 30 постављених и запослених лица у износу од 31.000.000 динара;

- накнаде за рад посебних стручних тела у износу од 5.000.000 динара (као параметри за процену средстава потребних за ову намену узети су број посебних стручних тела: Програмски савет и имајући у виду број и врсте програма стручног усавршавања у јавној управи – до десет сталних програмских комисија; број чланова ових тела: Програмски савет – 15 чланова и сталне програмске комисије – од три до пет чланова; висина накнаде до висине накнаде за рад чланова Савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе);

- спровођење програма стручног усавршавања државних службеника у износу од 11.000.000 динара.

Имајући у виду одредбе Закона којим се уређују средства за финансирање послова Националне академије, остала средства за спровођење овог закона у 2018. и 2019. години обезбедиће се на утврђеним основама, у оквиру лимита који на годишњем нивоу државним органима одређује Министарство финансија.

## **V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ**

Предлаже се доношење Закона по хитном поступку будући да би његово недоношење по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по рад органа и организација у систему јавне управе.

Наиме, предложеним решењима мења се режим стручног усавршавања запослених у јавној управи, која у смислу овог закона, обухвата државне органе и самосталне и независне организације и тела чији састав бира Народна скупштина (надзорна и регулаторна тела), органе, организације и службе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, а чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и предузећа, установе, организације и појединце којима су поверена јавна овлашћења, на начин који треба да обезбеди свеобухватност и одрживост система стручног усавршавања као полазне основе у даљем нормативном унапређењу и успостављању јавно-службеничког система заснованом на заслугама и управљања људским ресурсима у јавној управи у складу са европским стандардима.

Међутим, увођење новог режима 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.



## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### 1. Одређивање проблема који закон треба да реши

Реформа јавне управе подразумева утврђивање стратешких циљева и принципа у складу са реалним околностима и дефинисаним приоритетима, као и дуготрајно и континуирано предузимање усклађених мера и активности за њихову реализацију. Један од кључних принципа за укупно унапређење јавне управе јесте њена професионализација, при чему је подизање нивоа стручности и способности запослених од нарочитог утицаја на успешно и квалитетно обављање послова, промену начина рада и организационе културе у савременим условима. У том смислу, организовани и континуирани професионални развој запослених у јавној управи, заснован на реалним потребама и могућностима, има посебан значај.

Стручно усавршавање је, поред планирања, избора кадрова, оцењивања, награђивања и напредовања, један од кључних елемената у интегрисаном управљању и развоју кадровских капацитета у јавној управи и укупном остваривању циљева реформе јавне управе. Имајући то у виду, уређење ове области захтева системска решења и планско усмеравање и развој у свим питањима која су заједничка или одликују већину субјеката у јавној управи, па и питањима која се односе на организационе облике који могу да подрже и остваре целовитост и једнообразност у планирању, припреми, спровођењу и вредновању програма стручног усавршавања запослених у јавној управи.

Системски организовано и институционализовано стручно усавршавање битно доприноси и убрзаном процесу европских интеграција, уз испуњење европских критеријума за успостављање модерног и професионалног система јавне управе.

Међутим, прописи који тренутно у нашем правном систему уређују ову област указују да је постојећи институционални оквир за стручно усавршавање у јавној управи постављен тако да не обезбеђује потребну интегрисаност и интерактивност процеса, што је превасходно последица несистемског, односно сегменталног приступа у утврђивању потреба за стручним усавршавањем запослених у јавној управи, његовом планирању и спровођењу. Последица оваквог приступа је да запослени у јавној управи у областима стручног усавршавања које треба да буду заједничке за све категорије не остварују исти обим и садржај стручног усавршавања, што даље имплицира недовољан, непотпун или неадекватан ниво знања, вештина и способности запослених у јавној управи, али и трошкове несразмерне ефектима које треба да обезбеди перманентан процес стручног усавршавања.

Наведени недостаци у вези са постојећим институционалним оквиром за стручно усавршавање идентификовани су у стратешким документима у којима су истовремено дефинисани и правци даљег развоја. Као један од приоритета у вези са стручним усавршавањем у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 – исправка) наведено је оснивање централне националне институције за стручно усавршавање. У Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. („Службени гласник РС”, број 31/15) утврђена је мера Развој и усклађивање основних функција управљања људским ресурсима за шири систем јавне управе успостављањем до краја 2017. одрживог система стручног усавршавања запослених у јавној управи, а један од резултата који се очекује је доношење закона којим ће се уредити

оснивање централне институције за стручно усавршавање запослених у јавној управи.

С обзиром на дефинисане стратешке правце, створили су се услови да се коначно и у нашем систему, по угледу на упоредна решења држава чланица Европске уније и шире које су оваквим приступом, између осталог, оствариле висок степен компетенција запослених у јавној управи и делотворну и ефикасну јавну управу, донесе закон којим ће се на целовит начин уредити оснивање, статус и положај националне академије за стручно усавршавање у јавној управи (у даљем тексту: Национална академија), као и друга питања значајна за њен рад и обављање стручног усавршавања у јавној управи. У односу на предмет уређења, овај закон би требало да има одлике организационог прописа, јер су материјални елементи стручног усавршавања предмет уређења прописа о радно-правном статусу запослених у појединим деловима јавне управе.

У циљу оснивања Националне академије и остваривања функције стручног усавршавања запослених у јавној управи у пуном капацитету, Законом о Националној академији за јавну управу (у даљем тексту: Закон) требало би уредити следећа питања:

### **1) Појам јавне управе и појам стручног усавршавања**

У Закону би требало дефинисати појам јавне управе како би се одредио круг субјеката на које се односи стручно усавршавање у делокругу Националне академије. Имајући у виду структуру јавне управе у Републици Србији, ти субјекти би требало да буду сви релевантни: државни органи и самосталне и независне организације и тела чији састав бира Народна скупштина (надзорна и регулаторна тела), органи, организације и службе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, а чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и предузећа, установе, организације и појединци којима су поверена јавна овлашћења.

Поред тога, требало би дефинисати појам стручног усавршавања у складу са стратешким правцима и потребама унапређења и остваривања циљева у овој области.

### **2) Статус, правни положај и делокруг Националне академије**

Поред потребе да се дефинише круг субјеката на које се стручно усавршавање односи, потребно је уредити и статус и правни положај Националне академије у правном систему.

Имајући у виду делокруг, односно надлежности и послове које би Национална академија требало да обавља, а који се могу одредити као стручни послови и с њима повезани извршни послови чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу министарства, могуће је одређење њеног статуса прецизирањем да се оснива као посебна организација, са својством правног лица, над чијим радом надзор врши министарство у чијем су делокругу послови који се односе на систем државне управе.

Такође, ради усклађености са прописима из други повезаних области (нпр. Закон о образовању одраслих) потребно је обезбедити да Национална академија има статус јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих.

Овај статус у систему у складу је са одредбама Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14) и другим посебним законима и обезбеђује Националној академији неопходан степен

самосталности и за развој области неопходну, несметану сарадњу са свим субјектима на које се закон односи.

Разлози за овакво уређење, поред разлога рационалности, садржани су и у потреби да се обезбеди системска усклађеност послова програмирања и спровођења програма стручног усавршавања и других са њима повезаним стручним и извршним пословима у области стручног усавршавања, али и у потреби целовитог праћења стања у области и подстицања и усмеравања развоја, посебно у областима стручног усавршавања које одликују већину субјеката у јавној управи.

Коначно, у овом статусу Национална академија може да, у обиму који не угрожава примарни делокруг, припрема и спроводи комерцијалне програме, у складу са захтевима правних и физичких лица.

### **3) Сарадња са органима и организацијама у јавној управи и другим субјектима**

Имајући у виду обавезу органа државне управе да међусобно сарађују у заједничким питањима, да једни другима дају обавештења и податке који су им потребни за рад и да оснивају заједничка радна тела за послове који захтевају учешће више органа државне управе, Законом би требало обезбедити да Национална академија остварује сарадњу са свим структурама јавне управе преко организационих јединица, односно лица одговорних за послове управљања кадровима или других надлежних лица која одреде ти органи.

Сарадња би нарочито требало да обухвати извршне и стручне послове којима се остварује делокруг Националне академије, као што су: повезивање евиденција са службама и другим надлежним органима и лицима за управљање кадровима у погледу вођења кадровских евиденција код корисника, односно остваривања размене података релевантних за праћење ефеката стручног усавршавања; активности у утврђивању потреба и припреми и спровођењу методологије у вези са стручним усавршавањем; координацију и редовну сарадњу и размену података у планирању, припреми и спровођењу активности стручног усавршавања, стандардизацији програма стручног усавршавања и евидентираним, односно акредитованим програмима стручног усавршавања и праћењу, планирању и остваривању послова управљања кадровима.

У оквиру континуиране стручне подршке потребно је обезбедити и да Национална академија пружа подршку органима и организацијама у јавној управи која је превасходно усмерена на објављивање и чињење доступним извештаја, материјала и других релевантних података о оствареним програмима стручног усавршавања у јавној управи, обезбеђивање редовног приступа подацима из евиденција и депозита, развој инструмената сталне стручне подршке на даљину, узајамне стручне помоћи (*peer-to-peer*), коучинга, менторства и слично.

Такође, требало би обезбедити да Национална академија поред самосталног спровођења утврђених програма, под одређеним условима (ако нема одговарајућег предавача или ако се тиме умањује трошак извођења програма без утицаја на квалитет), те програме може спроводити у сарадњи са другим јавно признатим организаторима активности образовања одраслих или другим спроводиоцима програма обуке које у складу са законом акредитује Национална академија. С тим у вези, нужно је дефинисати и основне елементе, обим и начин сарадње са другим јавно признатим организаторима активности стручног усавршавања одраслих и другим спроводиоцима програма

обуке, посебно у погледу услова који ти субјекти морају испуњавати за реализацију програма обуке у погледу кадрова, простора, опреме и средстава.

Имајући у виду сложеност поступка акредитације и провере квалитета високошколских установа који се спроводи у складу са одредбама Закона о високом образовању („Службени гласник РС”, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 – аутентично тумачење, 68/15 и 87/16), у коме се утврђује испуњеност обавеза и стандарда високошколске установе за спровођење студијских програма, између осталог и у погледу кадрова, простора, опреме и средстава за рад, за акредитоване високошколске установе требало би предложити изузетак од правила акредитације спороводиоца програма обуке у смислу овог закона. Исти принцип, требало би применити и на научноистраживачке организације, полазећи од чињенице да се обезбеђивање квалитета њиховог научноистраживачког рада и развоја научноистраживачке делатности остварује у складу са Законом о научно истраживачкој делатности („Службени гласник РС”, бр. 110/05, 50/06 – исправка, 18/10 и 112/15), који такође прописује процес акредитације научноистраживачких организација према међународно признатим стандардима и критеријумима научноистраживачког рада.

Исто тако, као изузетак је потребно предвидети и друге јавно признате организаторе образовања одраслих који су тај статус стекли сагласно Закону о образовању одраслих („Службени гласник РС”, број 55/13) и Правилнику о ближим условима у погледу програма, кадра, простора, опреме и наставних средстава за стицање статуса јавно признатог организатора активности образовања одраслих („Службени гласник РС”, број 89/15).

Коначно, потребно је утврдити овлашћење на основу кога ће се донети подзаконски пропис којим се ближе уређују критеријуми и мерила којима се доказује испуњеност услова за акредитацију, као и облик, начин уписа и вођења евиденције о акредитованим лицима.

#### **4) Посебна стручна тела**

С обзиром на круг корисника и делокруг, требало би обезбедити да Национална академија има подршку посебних стручних тела. У том смислу, неопходно је уредити образовање Програмског савета чија би сврха била да се стручна и практична знања лица која га чине ставе у функцију остваривања кључних циљева, активности и задатака Националне академије у области стручног усавршавања, али и да усмери исте ка остваривању приоритета, обухватности и одрживости система стручног усавршавања запослених у јавној управи.

Такође, требало би омогућити образовање сталних програмских комисија према основним тематским областима, чија би сврха била да рад Националне академије учине ефикаснијим, будући да би њихови задаци требало да буду усмерени на припремна, текућа и/или оперативна питања. Законом би требало одредити и начин образовања сталних програмских комисија, као и њихов састав и друга питања значајна за њихов рад.

Евентуално уређење накнаде за рад посебних стручних тела потребно је јасно усмерити, односно отклонити било какву могућност произвољности и дикреционог одлучивања у одређивању њене висине, начина остваривања и слично, које може да утиче на нерационално коришћење буџетских средстава и у том смислу, неопходно је предвидети да се актом Владе утврђују критеријуми, мерила и начин одређивања накнада за рад посебних стручних тела.

#### **5) Централна евиденција програма стручног усавршавања у јавној управи**

Имајући у виду да су до сада у систему јавне управе само сегментално и често неажурно или непотпуно вођене евиденције о утврђеним и реализованим

програмима стручног усавршавања, ради обезбеђивања услова за укупно праћење стања у области стручног усавршавања, Законом би требало прописати да Национална академија води Централну евиденцију програма стручног усавршавања у јавној управи. Такође, требало би утврдити обавезне податке које надлежни органи треба да достављају за упис у ову евиденцију, као и обавезу достављања података и материјала који су припремљени за потребе или су производ програма стручног усавршавања. Поред тога, ради омогућавања целовитог праћења стања и потреба даљег развоја и унапређења области стручног усавршавања, требало би предвидети које податке је, поред података о програму, неопходно да садржи ова евиденција (нпр. податке о органима, односно корисницима; учесницима; спроводиоцу коме је поверено извођење обуке; предавачима, менторима и коучима; оценама успешности спроведених програма и материјалима који су припремљени за потребе или су производ програма стручног усавршавања).

### **6) Средства и услови за рад**

Ради обезбеђења једног од услова за несметано остваривање поверених овлашћења, Закон је потребно уредити средства за финансирање Националне академије.

Имајући у виду опредељујући положај Националне академије у систему, њен делокруг, али и врсту органа и организација јавне управе на које се односи спровођење стручног усавршавања које је предмет уређења овог закона, потребно је предвидети да се средства за финансирање Националне академије обезбеђују: за опште трошкове рада – у буџету Републике Србије; а за програме обуке и друге стручне послове у вези са програмима обуке које спроводи у јавној управи – у буџету Републике Србије, буџету аутономне покрајине, буџету јединица локалне самоуправе и финансијском плану органа и организација за које се спроводе програми обуке.

Такође, у случају законског уређења да Национална академија, у складу са захтевима правних и физичких лица, може да припрема и спроводи комерцијалне програме, потребно је уредити и тарифе за услуге стручног усавршавања и обављање других стручних послова за потребе корисника.

## **2. Циљеви који се доношењем закона постижу**

Закон се доноси у циљу предузимања мера које ће обезбеди 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, између 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, али и општег циља реформе јавне управе који подразумева „даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима тзв. европског административног простора, односно обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана”.

## **3. Друге могућности за решавање проблема**

Статус Националне академије био је предмет целовите и свеобухватне анализе могућих организационих облика, са више различитих аспеката једнако

значајних за дефинисање опредељујућих разлога за будуће уређење њеног положаја.<sup>1</sup>

С једне стране, имали су се у виду стратешки правци реформе у овој области и у њима садржани могући организациони облици будуће институције за стручно усавршавање у јавној управи (нпр. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији и Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији), али и упоредна решења овог питања у праву држава које имају дугогодишњу традицију и праксу у области стручног усавршавања примењиву у нашем правном систему.

Компаративна анализа постојећих модела стручног усавршавања у Европској унији показала је да скоро све њене чланице имају централну институцију за стручно усавршавање која је задужена за опште обуке<sup>2</sup> и поред тога, у зависности од величине земље, посебне институције за обуку или јединице за обуку у министарствима за посебне области, нпр. финансије, социјална питања, итд.

У зависности од организационог облика коме припадају образоване/основане су или законом или подзаконским прописом (уредбом, декретом итд).

Већина институција за обуку организована је у оквиру система државне (јавне) управе, а унутрашња организација им је одређена у складу са законом или другим прописом који уређује организацију и рад органа унутар тог система. Поред тога, ове институције имају посебна тела – савет или консултативни одбор, у чији рад су данас укључени не само представници органа управе којима институција пружа услуге, већ и представници приватног сектора и синдиката. Њихов превасходни задатак је да пруже стручну подршку и помоћ при утврђивању политика које су у вези са доношењем, спровођењем и евалуацијом програма обука. По правилу, ова тела се образују непосредно од стране руководиоца институције за стручно усавршавање.

Имајући у виду да поменути, претежни начин организовања институција за стручно усавршавање није једини, чак и када су организоване изван система државне (јавне) управе, дужне су да спроводе политику Владе у области стручног усавршавања. На томе се посебно инсистира у утврђивању потреба и доношењу програма стручног усавршавања у областима које су од општег интереса, као што су реформа управе, спровођење нових системских прописа, политике које су у вези са чланством у Европској унији и слично.

Већина институција које спроводе опште програме стручног усавршавања има статус правног лица, али је њихов рад под надзором или министарства у чијем су делокругу послови који се односе на систем државне (јавне) управе или саме Владе. Ипак, без обзира на успостављене механизме контроле њиховог рада, статус правног лица омогућава им потребан степен самосталности у остваривању сврхе због које су основане, а који се пре свега огледа у потреби обезбеђења системске усклађености послова програмирања и спровођења програма стручног усавршавања и других са њима повезаним пословима у

<sup>1</sup> Проф. др Д. Миловановић, А. Фрајберт, *Анализа могућих модела за успостављање институционалног оквира за стручно усавршавање државних службеника*; Маријана Трифуновић-Стефановић, Душан Протић, Andrew Wyatt, *Успостаљање централне институције за стручно усавршавање у јавној управи Републике Србије - Концептни документ*; Т. Кершер, Б. Стојановић, *Мапа пута за оснивање Централне националне институције за стручно усавршавање у јавној управи у Републици Србији*.

<sup>2</sup> Опште стручно усавршавање за заједничке функције унутар јавне службе. Видети и „Public Service Training Systems in OECD Countries“, SIGMA Papers: No. 16, p. 3.

области стручног усавршавања, али и целовитог праћења стања у области и подстицања и усмеравања развоја, нарочито у питањима која у области стручног усавршавања одликују већину субјеката у јавној управи.

Гледано са аспекта броја институција које се унутар система баве стручним усавршавањем, анализа је показала да је у земљама које немају сложену политичко-територијалну организацију (као у случају Републике Србије) целисходније, ефикасније и економичније организовање једне централне институције за стручно усавршавање, а не више посебних институција за поједине делове јавне управе, пре свега из разлога што је највећи број тематских области обука заједничка већини корисника у јавној управи. Такође, организовање обједињених обука за запослене у различитим деловима јавне управе обезбеђује и споредне, али не мање значајне ефекте, као што је подстицање сарадње и боље координације у извршавању редовних послова и задатака органа и организација јавне управе.

Питање правног положаја централне институције за стручно усавршавање у Републици Србији зависи, између осталог, и од тога да ли је реч о јавноправном или приватноправном лицу, као и од облика организовања у оквиру једног од тих правних режима.

У односу на све до сада изнето, без прејудуцирања конкретног начина функционисања у пракси (који зависи и од других фактора), јасно је да већи примат има јавноправни интерес, па самим тим и успостављање институције са елементима јавноправног карактера.

Такође, у дефинисању разлога опредељујућих за одређење правног положаја ове институције, морају се узети у обзир и позитивни ефекти и резултати досадашњих организационих облика за стручно усавршавање у систему. Исто тако, ова институција не сме бити сама себи циљ, па је не мање значајан однос и став према њој који имају кључни корисници њених „услуга“ – да ли је виде орјентисану ка систему и њиховим потребама или на изванредан начин или у одређеном обиму дислоцирану из тог система, која не остварује своју функцију у мери због које се оснива.

У том смислу, разматран је читав низ могућности и веома различитих организационих облика са битно другачијим положајем и могућим статусом у систему, али су се као најпримеренији сврси и циљу оснивања институције за стручно усавршавање издвојили: основна унутрашња организациона јединица у министарству надлежном за систем државне управе (сектор); орган управе у саставу министарства надлежног за систем државне управе (управа); посебна организација и установа.

У односу на дефинисано стратешким документима у овој области (нпр. Стратегији стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији) посебно је, поред организационих облика уређених Законом о државној управи и подзаконским прописима донетим на основу тог закона (основна унутрашња организациона јединица у министарству, орган управе у саставу министарства и посебна организација), разматрана установа као могући организациони облик за вршење надлежности у области стручног усавршавања запослених у јавној управи. Међутим, полазећи од одредаба Закона о јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 81/05 – др. закон, 83/05 – др. закон и 81/14 – др. закон), које уређују за које потребе се оснивају установе (ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, оснивају се установе), јасно је да се

Национална академија не оснива ради остваривања интереса у било којој од напред наведених друштвених делатности.

Истовремено, укупни резултати анализе и идентификоване предности или недостаци сваког од могућих организационих облика указују да је посебна организација, у односу на све друге могућности, али и на будући делокруг Националне академије, потребан степен самосталности у вршењу надлежности, круг лица за који ће спроводити стручно усавршавање (циљне групе, односно корисници), области стручног усавршавања које су заједничке за све категорије запослених у јавној управи, као и питања надзора и начина финансирања, организациони облик који може да обезбеди услове најпре, за несметани почетак рада, а затим и за успостављање надлежности Националне академије у пуном обиму.

Такође, очекује се да ће овај организациони облик имајући у виду његово место у систему, обезбедити перманентно и целовито праћење стања и учествовање у обликовању политике Владе у области стручног усавршавања, са циљем да Национална академија већ у почетној фази модерним, адаптивним и функционалним приступом у подизању нивоа знања и вештина запослених у јавној управи, оствари сврху свог оснивања.

#### **4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема**

Имајући у виду да је ради унапређења институционалног оквира за стручно усавршавање потребно основати Националну академију као нови орган државне управе са статусом правног лица и уредити сва питања од значаја за њен рад, доношење закона организационог карактера је једини начин.

#### **5. На кога ће и како утицати предложена решења**

Закон ће имати позитиван утицај на све кориснике услуга Националне академије, запослене у државним органима и самосталним и независним организацијама и телима чији састав бира Народна скупштина (надзорна и регулаторна тела), органима, организацијама и службама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавним агенцијама и организацијама на које се примењују прописи о јавним агенцијама, а чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и предузећима, установама, организацијама и појединцима којима су поверена јавна овлашћења. Имајући у виду да предложена решења битно унапређују систем стручног усавршавања, свима ће бити омогућено да на делотворнији и економичнији начин остварују своје право и обавезу стручног усавршавања. Како се Законом стварају услови за припрему и спровођење сврсисходних, прилагођених потребама запослених, али и органа у систему јавне управе, програма стручног усавршавања, оправдано је очекивати и да обим и квалитет стечених знања и вештина буде подигнут на виши ниво што је у позитивној вези с једне стране, са даљим развојем индивидуалних потенцијала и управљањем каријером запослених у јавној управи, а с друге стране, са законитим, целисходним и ефикаснијим извршавањем послова из делокруга, односно надлежности органа. Оснивање Националне академије унапредиће у пословима стручног усавршавања координацију и сарадњу између различитих структура јавне управе.

Примена новог Закона утицаће директно на све структуре јавне управе које чине институционални оквир за стручно усавршавање, односно на запослене у тим структурама који обављају послове у вези са стручним усавршавањем. Имајући у виду да је потребно обезбедити да нове функције стручног усавршавања буду уведене, да унутрашња организација прати функционалне



потребе, као и да административни и технички капацитети за обављање послова у вези са стручним усавршавањем подржавају потребе унапређења овог система, неопходно је да сва лица укључена у овај процес уложе додатни напор у циљу успешне примене нових законских решења.

Такође, нови Закон позитивно ће утицати и на високошколске установе које су акредитоване у складу са прописима о високом образовању, научноистраживачке организације акредитоване у складу са прописима о научноистраживачкој делатности, друге јавно признате организаторе образовања одраслих који су тај статус стекли у складу са прописима о образовању одраслих и лица која за то буду акредитована у складу са одредбама овог закона у смислу отварања могућности за проширење основне/обављање регистроване делатности. То истовремено подразумева и одговарајуће стручне и административно-техничке припреме наведених субјеката.

Конечно, очекује се да примена Закона позитивно утиче и на грађане и привреду с обзиром да процес стручног усавршавања треба да допринесе квалитетнијем, делотворнијем и ефикаснијем пружању услуга.

#### **6. Трошкови које ће примена закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа**

У складу са предложеним решењима која се односе на спровођење програма општег стручног усавршавања, потребно је да Национална академија од Службе за управљање кадровима преузме права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву за вршење надлежности у овим пословима.

У том смислу, средства за спровођење општих програма стручног усавршавања већ су обезбеђена у буџету за 2017. годину на Разделу 3:

- Глава 3.13 – Служба за управљање кадровима, Функција 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови, Програм 0606 – Подршка раду органа јавне управе, Програмска активност 0001 – Развој људских ресурса, Економска класификација 423 – услуге по уговору, у износу од 5.700.000 динара,

и омогућиће по ступању на снагу овог закона континуитет у извршавању послова стручног усавршавања пре и након преузимања надлежности Националне академије од Службе за управљање кадровима.

Поред тога, средства за спровођење Закона у 2017. години, у делу који се односи на плате и друге накнаде запослених, будући да би Национална академија преузела од Службе за управљање кадровима и запослена и постављена лица која су распоређена на пословима стручног усавршавања, обезбеђена су у буџету за 2017. годину, на Разделу 3:

- Глава 3.13 – Служба за управљање кадровима, Функција 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови, Програм 0606 – Подршка раду органа јавне управе, Економска класификација 411 – плате запослених, у износу од 6.620.000 динара и Економска класификација 412 – социјални доприноси на терет послодавца, у износу 1.185.000 динара.

Истовремено, процена је да је за несметан почетак рада и остваривање надлежности Националне академије, у 2017. години неопходно ангажовање још најмање пет постављених и запослених лица, те у складу са чланом 61. став 3. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број 54/09, 73/10, 101/10,

101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15 и 99/16), обезбеђивање додатних средстава из текуће буџетске резерве за плате и социјалне доприносе ових лица у износу од 4.000.000 динара.

Такође, средства за вршење надлежности у пословима вођења евиденције о утврђеним и спроведеним општим програмима стручног усавршавања државних службеника, обезбеђена су на Разделу 19 – Министарство државне управе и локалне самоуправе:

- Глава 19.0, Функција 111 – Извршни и законодавни органи; Програм 0607 – Систем јавне управе; Програмска активност 0011 – Стручно усавршавање државних службеника и стручни испити; Економска класификација 515 – Нематеријална имовина у износу од 3.500.000,00 динара за набавку софтвера за вођење Евиденције о утврђеним и спроведеним програмима општег стручног усавршавања и планираним и спроведеним програмима стручног усавршавања државних службеника;

Међутим, уколико се до краја 2017. године не реализују средства планирана за потребе остваривања надлежности Националне академије у делу који се односи на за набавку софтвера за вођење наведене службене евиденције, иста је потребно планирати у 2018. години (према процењеној вредности).

Поред наведеног, за успостављање просторних и других техничких капацитета за рад Националне академије у 2018. години потребно је обезбедити додатна средства у износу од 1.500.000 евра, односно по планском обрачунском курсу Министарства финансија за 2017. годину 186.600.000 динара, за следеће намене: израда техничке документације – Главног пројекта за извођење радова са елаборатом о енергетској ефикасности, са израдом пројекта за уређење ентеријера; извођење радова на објекту; вршење стручног надзора над извођењем радова на адаптацији објекта; опремање ентеријера; набавку информатичке и остале опреме и текуће трошкове.

У буџету за 2018. и 2019. годину потребно је планирати средства и за:

- плате, социјалне доприносе и друге накнаде постављених лица и запослених у Националној академији, у износу процењене вредности Службе за управљање кадровима увећане за разлику укупног броја запослених у складу са актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Националној академији, односно за 30 постављених и запослених лица у износу од 31.000.000 динара;

- накнаде за рад посебних стручних тела у износу од 5.000.000 динара (као параметри за процену средстава потребних за ову намену узети су број посебних стручних тела: Програмски савет и имајући у виду број и врсте програма стручног усавршавања у јавној управи – до десет сталних програмских комисија; број чланова ових тела: Програмски савет – 15 чланова и сталне програмске комисије – од 3 до 5 чланова; висина накнаде до висине накнаде за рад чланова Савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе);

- спровођење програма стручног усавршавања државних службеника у износу од 11.000.000 динара (средства су одређена аналогно тренутно важећим критеријумима у износу од 0.01% укупних средстава обезбеђених за плате свих запослених у органима државне управе и службама Владе).

С обзиром на предложени статус Националне академије за јавну управу као посебне организације на коју се у питањима унутрашње организације примењују прописи о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима државне управе, сагласно којим се могу образовати окружне подручне јединице и друге подручне јединице које би вршиле послове из

делокруга органа ван његовог седишта (дакле и за послове организовања и спровођења обука), овај закон неће створити посебне трошкове у вези са обуком запослених у органима изван седишта Националне академије (као што су нпр. трошкови смештаја и сл).

Трошкови лица која ће по овом закону остваривати право на акредитацију за реализаторе, односно спроводиоце програма стручног усавршавања су минимални и односе се само на таксе за списе и радње које су утврђене Законом о републичким административним таксама (за захтев – 310 РСД и за решење који се одобрава акредитација – 520 РСД).

Ово се посебно односи на лица којима се може признати статус акредитованог спроводиоца програма стручног усавршавања (високошколске установе, научноистраживачке организације и други јавно признати организатори образовања одраслих), будући да су већ акредитовани у складу са прописима који предвиђају компатибилне услове за акредитацију у погледу простора и опреме, те се не очекује да ће овај закон изазвати посебне или додатне трошкове за те намене.

Остала лица која се по одредбама овог закона акредитују за спроводиоце програма стручног усавршавања потребно је да обезбеде минимум услова у погледу простора и опреме, како би се остварила сврха успостављања сарадње односно спровођење програма стручног усавршавања. У том смислу, није неопходно да простором располажу у власништву или по основу закупа, довољан је било који други основ коришћења, што је превасходно значајно за удружења и друге непрофитне организације које могу у мањем обиму, ако је делатност предвиђена статутом и у вези са статутарним циљевима, непосредно обављати делатност којом се стиче добит у складу са законом.

#### **7. Да ли позитивне последице доношења закона оправдавају трошкове које ће он створити**

Као што је наведено у претходној тачки, приликом планирања трошкова потребних за оснивање Националне академије пошло се од најрационалнијег приступа. Ипак, оснивање захтева додатна наменска средства у износу од 1.500.000 евра у 2018. години.

С обзиром да су средства намењена обезбеђивању пословног простора, техничких капацитета и текућих трошкова за рад Националне академије која се оснива ради остваривање циљева стручног усавршавања за све структуре јавне управе, позитивни ефекти у потпуности оправдавају трошкове. Ово нарочито, с обзиром да се инвестира у оснивање јавноправног субјекта који има могућност да у наредном периоду остварује приходе, и на тај начин утиче на обезбеђење услова за самоодрживост.

#### **8. Да ли закон подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију**

Законом се стварају услови за појаву нових привредних субјеката који би обављали делатности у вези за спровођењем програма обуке у случају да су акредитовани у складу са Законом.

Имајући у виду да је предвиђено да програме обуке могу да спроводе високошколске установе које су акредитоване у складу са прописима о високом образовању, научноистраживачке организације акредитоване у складу са прописима о научноистраживачкој делатности, други јавно признати организатори образовања одраслих који су тај статус стекли у складу са прописима о образовању одраслих и лица која за то буду акредитована,

Законом се стварају услови за тржишну утакмицу, која треба да се остварује у складу са прописима о јавним набавкама.

### **9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону**

Министар државне управе и локалне самоуправе, у складу са овлашћењима из члана 28. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС”, бр. 81/07 – пречишћен текст, 69/08, 98/12 и 87/13), донео је Решење о образовању Посебне радне групе за припрему текста нацрта закона о централној институцији за стручно усавршавање у јавној управи, која је припремила текст закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи.

У раду Посебне радне групе учествовали су представници органа чији је делокруг повезан са садржином Предлога закона, односно поред представника Министарства државне управе и локалне самоуправе у раду на припреми учествовали су и представници Републичког секретаријата за законодавство, Службе за управљање кадровима, Канцеларије за европске интеграције, Министарства финансија, Министарства правде и Правосудне академије.

Поред тога, у припреми Предлога закона остварена је сарадња са Министарством просвете, науке и технолошког развоја и Заводом за унапређење образовања и васпитања.

Консултативни процес о тексту закона којим се уређује оснивање Националне академије започет је када је радна верзија закона – 12.12.2016. године, дата на увид јавности, објављивањем на сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Том приликом, Министарство је позвало државне органе, органе територијалне аутономије, органе јединица локалне самоуправе и друге имаоце јавних овлашћења, као и државне службенике и запослене у систему јавне управе, стручну јавност и остале заинтересоване субјекте да се упознају са радном верзијом Закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи и доставе своје коментаре, предлоге и сугестије.

Овај процес је био изузетно интерактиван, а у њему су узели учешће представници државних органа, државни службеници и невладин сектор (СКГО, НАЛЕД, Београдски фонд за политичку изузетност и др.). Сви коментари и предлози за унапређење текста радне верзије закона узети су у разматрање, а помогли су дефинисању појединачних предложених решења.

Након што је Посебна радна група припремила текст закона и поднела извештај о изршеном задатку министру државне управе и локалне самоуправе, на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе, Одбор за правни систем и државне органе донео је Закључак 05 број: 011-3618/2017-1 од 19. априла 2017. године, којим је одређено спровођење јавне расправе о Нацрту закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи и утврђен Програм јавне расправе о Нацрту закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи.

Јавна расправа о тексту закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи спроведена је од 24. априла до 15. маја 2017. године.

Програм јавне расправе о тексту закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, са Нацртом закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи и прилозима утврђеним Пословником Владе, објављени су на интернет страници Министарства државне управе и

локалне самоуправе <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja>, са позивом свим заинтересованим странама да у току трајања јавне расправе доставе своје коментаре, предлоге и сугестије за унапређење текста закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, на е-mail адресу: [nacionalna.akademija@mduls.gov.rs](mailto:nacionalna.akademija@mduls.gov.rs) или путем поште на адресу: Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, Бирчанинова б. Истовремено, наведени текст закона, са прилозима и позивом за достављање коментара, предлога и сугестија објављен је и на порталу е-управа.

Учесници у јавној расправи били су представници државних органа, органа аутономне покрајине, органа јединица локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења; представници страних дипломатских мисија у Републици Србији, међународних организација и тела и донаторске заједнице; представници академске јавности и еминентни стручњаци у овој области, представници невладиног сектора, као и остали заинтересовани субјекти.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са Канцеларијом Европске уније у Београду и Саветом Европе, организовало је округле столове на којима је представљен текст закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, и то у по један у Нишу и Новом Саду и два у Београду. Учесници у јавној расправи показали су велику заинтересованост за партиципацију у округлим столовима, тако да је овим скуповима присуствовало укупно 362 учесника.

Учесници округлих столова узели су активно учешће и изнели своје коментаре о тексту закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, уз јединствену оцену о неопходности успостављања централне институције за стручно усавршавање у јавној управи и једнообразних, целовитих и сврсисходних критеријума и стандарда стручног усавршавања свих запослених у њој.

Предлози и питања изнети у дискусији на одржаним округлим столовима углавном су били у правцу разјашњења, односно појашњења концептуалних и појединачних решења садржаних у Предлогу закона, што је допринело бољем разумевању текста закона и циља који се његовим доношењем жели постићи.

Неопходан ниво корелације учесника у дебати, поред могућности непосредне интеракције, обезбедило је и коришћење комуникационог алата [sli.do](http://sli.do) и виртуелна дискусија присутних учесника појединачних округлих столова, који су били у прилици да изнесу додатне коментаре, предлоге и сугестије не само о тексту закона, већ и о одговорима и изјашњењима представника предлагача у вези са претходно у дискусији изнетим питањима и сугестијама.

Највеће интересовање учесника округлих столова односило се на питања у вези са будућим статусом Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи у правном систему, органима на које се односи стручно усавршавање у смислу овог закона, органима управљања и стручним телима Националне академије и начином остваривања сарадње Националне академије са другим организаторима активности стручног усавршавања, али полазећи од изјашњења предлагача образложеног, између осталог, концепцијским приступом у успостављању Националне академије у складу са важећим стратешким документима, нису изнети посебни предлози за одређене измене или допуне Предлога закона.

Коментари, предлози и сугестије који су у току трајања јавне расправе достављени Министарству државне управе и локалне самоуправе путем електронске поште узети су разматрање, а сви они који су били у духу концепта

на коме се закон заснива и усмерени на побољшање предложеног текста су прихваћени и унети у текст Предлога закона.

Посебно је изнета примедба да је предложени назив Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи потребно свести на Национална академија за јавну управу, што је прихваћено и унето у текст Предлога закона. Предлог да се Национална академија оснује као установа у смислу Закона о јавним службама није прихваћен из разлога наведених у делу који се односи на друге могућности за решавање проблема.

#### **10. Које ће мере током примене закона бити спроведене да би се остварили разлози доношења закона**

Примена новог Закона подразумева спровођење следећих мера:

- 1) 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 овим законом акредитује Национална академија;
- 2) Влада, на предлог Националне академије, доноси акт којим се ближе уређују критеријуми и мерила којима се доказује испуњеност услова за акредитацију, односно потврђује статус акредитоване високошколске установе или научноистраживачке организације или другог јавно признатог организатора образовања одраслих, као и облик, начин уписа и вођења евиденције о овим лицима;
- 3) Директор Националне академије именује и разрешава председника и чланове Програмског савета.
- 4) Сталне програмске комисије образује директор Националне академије;
- 5) Национална академија успоставља и води Централну евиденцију програма стручног усавршавања и, с тим у вези, повезивање евиденције са службама и другим надлежним органима и лицима за управљање кадровима у погледу вођења кадровских евиденција код корисника, односно остваривања размене података релевантних за праћење ефеката стручног усавршавања;
- 6) Тарифу за пружене услуге стручног усавршавања и обављање других стручних послова треба да утврди Влада, на предлог Националне академије;
- 7) Прописе који се доносе на основу законских овлашћења, потребно је донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона;
- 8) До доношења подзаконских аката, односно програма стручног усавршавања у складу са овлашћењима из Закона, неопходно је примењивати подзаконске акте и програме донете до ступања на снагу Закона, осим одредаба које су у супротности са Законом;
- 9) Даном ступања на снагу Закона: Национална академија почиње да ради према положају и делокругу који је утврђен овим законом; Служба за управљање кадровима наставља са радом према делокругу који је утврђен законом;
- 10) Национална академија преузима од Службе за управљање кадровима запослена и постављена лица, као и права, обавезе, предмете, опрему,

средства за рад и архиву за vrшење надлежности у области стручног усавршавања;

- 11) Служба за управљање кадровима ускладиће правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места са одредбама овог закона у року од 60 дана од дана његовог ступања на снагу. Национална академија донеће правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, којим ће се, између осталог, уредити могућност организовања и спровођења програма стручног усавршавања изван седишта ове посебне организације. До усклађивања, односно доношења акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, послове Националне академије обављаће Служба за управљање кадровима.

## ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Овлашћени предлагач прописа: Влада

Обрађивач: Министарство државне управе и локалне самоуправе

2. Назив прописа

Предлог закона о Националној академији за јавну управу  
Draft Law on the National Academy for Public Administration

3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум):

Предметни пропис није предвиђен Споразумом.

- а) Одредба Споразума која се односе на нормативну садржину прописа,
- б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума,
- в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума,
- г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума,
- д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.

Предметни пропис није предвиђен Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију.

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније:

- а) Навођење одредби примарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,
- б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,
- в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима,
- г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност,
- д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније.

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа.

Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права (нпр. Предлогом одлуке о изради стратешке процене утицаја биће спроведена обавеза из члана 4. Директиве 2001/42/ЕЗ, али се не врши и пренос те одредбе директиве).

Не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност предметног прописа.



6. Да ли су претходно наведени извори права Европске уније преведени на српски језик?

/

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик Европске уније?

Да, енглески језик.

8. Сарадња са Европском унијом и учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености.

Министар државне управе и локалне самоуправе, у складу са овлашћењима из члана 28. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС”, бр. 81/07 - пречишћен текст, 69/08, 98/12 и 87/13), донео је Решење о образовању Посебне радне групе за припрему текста нацрта закона о централној институцији за стручно усавршавање у јавној управи, која је припремила текст Нацрта закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи.

У раду Посебне радне групе учествовали су представници органа чији је делокруг повезано питање са садржином Предлога закона о Националној академији за јавну управу. Прецизније, поред представника Министарства државне управе и локалне самоуправе у раду на припреми Предлога закона учествовали су представници Републичког секретаријата за законодавство, Службе за управљање кадровима, Канцеларије за европске интеграције, Министарства финансија, Министарства правде и Правосудне академије.

У предлагању решења садржаних у Предлогу закона о Националној академији за јавну управу није било издвојених мишљења чланова Посебне радне групе.

Поред тога, у припреми Предлога закона извршене су консултације са Министарством просвете, науке и технолошког развоја.