

Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima

- kvartalni monitoring izvještaj -
(januar - april 2013. godine)

Autorke izvještaja

Milena Milošević

Milena Janketić



Ovaj dokument predstavlja stavove i mišljenja njegovih autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano. Fondacija Friedrich Ebert ne preuzima odgovornost za stavove iznijete u ovom dokumentu.

Sadržaj

Rezime	3
Uvod	4
Dinamika usvajanja propisa.....	5
<i>Tabela 1: Dinamika usvajanja podzakonskih akata za razradu ZDSiN-a od njegovog stupanja na snagu (12.8.2011.godine).....</i>	<i>5</i>
Institucionalni preduslovi.....	7
Sprovođenje oglasa za popunu radnih mjesta	9
<i>Tabela 2: Oglasi za popunu radnih mjesta u organima državne uprave u periodu između 1.1.2013. godine i 1.4.2013. godine</i>	<i>9</i>
<i>Tabela 3: Oglasi za popunu radnih mjesta u organima državne uprave u periodu decembar 2012. godine</i>	<i>10</i>
Transparentnost sprovođenja oglasa	12
Zaključak	14
Preporuke	15
Bibliografija.....	16
O nama.....	17

Rezime

Početak sprovođenja novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSiN) obilježila je neispunjenost institucionalnih i pravnih preduslova za uspješnu primjenu ovog akta. Svega četiri od trinaest planiranih podzakonskih propisa je doneseno za 17 mjeseci prelaznog perioda između stupanja na snagu ZDSIN-a i početka njegovog sprovođenja, dok su u izvještajnom periodu donesena još svega tri neophodna akta.

U izvještajnom period nije bio donijet Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Centralne kadrovske evidencije (CKE), koja je glavni preduslov uspješnog upravljanja kadrovima u državnoj upravi. Podaci o blizu sedam hiljada zaposlenih u državnoj upravi još uvijek nijesu unijeti u ovaj informacioni sistem, koji bi trebalo da sadrži osnovne informacije o svim državnim službenicima i namještenicima u Crnoj Gori. U načelu, kapaciteti Uprave za kadrove (UzK), koja je nadležna za vođenje CKE, nisu zadovoljavajući, posebno u smislu obučenosti zaposlenih za primjenu novih procedura za provjeru sposobnosti kandidata za vršenje poslova u državnom organu.

Tokom prva tri mjeseca primjene ZDSIN-a, bilo je ukupno 18 oglasa za posao u organima državne uprave. Ipak, ne računajući izbor starješina organa, svega četiri kandidata/kandidatkinje su prošla kroz novoutvrđeni postupak provjere i ocjenjivanja sposobnosti na osnovu dva odvojena oglasa. Budući da se u oba slučaja krajnja rang lista za izbor kandidata za posao u državnoj upravi sastojala od jednog kandidata/kandidatkinje, koji su potom dobili zaposlenje, preuranjeno je donositi zaključke o doprinosu novog Zakona uspostavljanju sistema zasluga u državnoj upravi, tačnije o dosljednosti primjene njegovog načelnog pravila da zaposlenje dobija onaj kandidat ili kandidatkinja čije su sposobnosti, stručni i radni kvaliteti, najbolje ocijenjeni.

Ipak, nalazi monitoringa upućuju na nedovoljnu transparentnost sprovođenja ZDSIN-a. Jedan organ odbio je da navede ime i prezime odabranog kandidata pod izgovorom zaštite ličnih podataka, iako je, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama dužan da objavi spisak svih svojih službenika i namještenika sa njihovim zvanjima. Takođe, nadležnost sprovođenja internih oglasa unutar državnih organa neformalno je povjerena organu za čije je potrebe oglas raspisan, iako bi UzK trebalo da ima centralnu ulogu u sprovođenju svih oglasa.

U cilju unapređenja zapošljavanja i napredovanja u državnoj upravi, neophodno je, prije svega, finalizovati pravni okvir za primjenu novog ZDSIN-a. UzK i državni organi takođe treba da obezbijede dosljednu primjenu zakonskih odredaba koje nedvosmisleno uređuju nadležnosti u sprovođenju oglasa za popunu radnih mjesta. Svi državni organi treba redovno da ažuriraju i na svom sajtu objavljuju potpuni spisak državnih službenika i namještenika sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima, kako bi se obezbijedila potpuna transparentnost i lakše praćenje zapošljavanja i napredovanja u državnoj upravi.

Uvod

Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima¹ (ZDSIN) primjenjuje se od 1. januara 2013. godine, i od njega se očekuje da kao ključne kriterijume zapošljavanja i napredovanja u državnim organima uvede stručne i radne kvalitete i sposobnosti kandidata. Zakon je zapravo donesen 22. jula 2011. godine, ali sa odloženom primjenom. Bilo je predviđeno da se u međuvremenu donese 13 podzakonskih akata.

Praćenje primjene ZDSIN-a naročito je važno s obzirom na to da on, prema ocjenama Evropske komisije, predstavlja temelj uspostavljanja profesionalizovane i depolitizovane javne uprave u Crnoj Gori². U skladu sa tim, cilj ovog monitoring izvještaja je da, pregledom prva tri mjeseca primjene novog Zakona, identifikuje izazove u sprovođenju ovog akta i pruži preporuke za njihovo prevazilaženje.

Izvještaj se fokusira na organe državne uprave³. Zbog drugačijih procedura koje su predviđene za izbor visokorukovodnog kadra⁴, IA se nije bavio detaljnijom analizom ovih slučajeva. Relevantne informacije su prikupljene kontinuiranim praćenjem Internet prezentacije Uprave za kadrove⁵ i zahtjevima za slobodan pristup informacijama, koji su poslati ovoj instituciji i organima državne uprave. Zahtjevi su se odnosili na gotovo kompletnu dokumentaciju u vezi sa oglasima za popunu radnih mjesta koji spadaju u kategorije ekspertsko-rukovodni kadar, ekspertski kadar i izvršni kadar. Takođe, analiza sadržaja i dinamike usvajanja pravnih propisa, čija se primjena direktno ili indirektno odnosi na zapošljavanje i napredovanje u organima državne uprave, poslužili su kao pokazatelji ispunjenosti pravnih i institucionalnih preduslova za primjenu novog Zakona.

U prvom dijelu izvještaja predstavljen je pregled do sada usvojenih podzakonskih propisa za primjenu ZDSIN-a i ispunjenosti institucionalnih uslova za njegovu implementaciju, dok se drugi dio izvještaja fokusira na kvantitativne podatke u vezi sa sprovođenjem oglasa u državnoj upravi, ali i na transparentnost primjene novog Zakona. Nakon nalaza o izazovima u primjeni novih odredaba koje se tiču zapošljavanja i napredovanja u organima državne uprave, date su preporuke za unapređenje ovih postupaka.

¹ Sl. list Crne Gore, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012.

² European Commission, *Montenegro 2011 Progress Report*, Brussels, 12.10.2011

³ Zakon uređuje i popunu radnih mjesta u službi Predsjednika Crne Gore, Skupštini Crne Gore, pravosudnim organima i tužilaštvu, kao ni u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Fondu rada i Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, iako se novi Zakon primjenjuje i na ove institucije. Takođe, zbog drugačijih procedura koje su predviđene za izbor visokorukovodnog kadra³, IA se nije bavio detaljnijom analizom ovih slučajeva.

⁴ Čl. 53, stav 5, Sl. list Crne Gore, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012

⁵ http://www.uzk.co.me/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=209&lang=sr

Dinamika usvajanja propisa

Do 1. januara 2013. godine nisu stvoreni svi zakonski preduslovi za početak primjene novog ZDSiN-a, iako je to bila zakonski propisana obaveza. Tokom 17 mjeseci prelaznog perioda donesena su samo četiri podzakonska akta, a još tri akta su donesena nakon isteka Zakonom predviđenog roka. Šest podzakonskih akata još uvijek nije donešeno.

Podzakonska akta za sprovođenje ZDSiN-a donesena su sledećim redosledom:

- Etički kodeks državnih službenika i namještenika («Sl.list CG», br. 39/11) – donešen je na sjednici Vlade od 5.3.2012.godine;
- Pravilnik o načinu praćenja i ocjenjivanja probnog rada državnih službenika i namještenika («Sl.list CG», br. 51/12) - donesen je 28.9.2012.godine;
- Pravilnik o kriterijumima i načinu sačinjavanja liste članova disciplinske komisije («Sl.list CG», br. 62/12) – 12.12.2012.godine;
- Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu («Sl.list CG», br. 4/13) – donesena je na sjednici Vlade od 27.12.2012.godine;
- Pravilnik o sadržini oglasa, načinu ispravke i povlačenja oglasa i načinu prijavljivanja na oglas elektronskim putem («Sl.list CG», br. 8/13) – donesen je 31.1.2013.godine;
- Uredba o mjerilima za razvrstavanje poslova radnih mjesta državnih službenika u zvanja u okviru nivoa i kategorija («Sl.list CG», br. 12/13) - donesena je na sjednici Vlade od 14.2.2013.godine.

Tabela 1: Dinamika usvajanja podzakonskih akata za razradu ZDSiN-a od njegovog stupanja na snagu (12.8.2011.godine)

2011					2012											2013			
Avg	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Avg	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar
							X						X			XX	XX	X	

ZDSiN-om je predviđeno i donošenje sledećih akata ali u izvještajnom periodu još uvijek nisu donesena, i to:

- akta o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima (osnov je dat u članu 33 Zakona);

- akta o vrsti, bližem sadržaju, načinu pripreme i donošenja, kao i metodologiji izrade programa stručnog usavršavanja (član 116 Zakona);
- akta o sadržaju i načinu vođenja CKE i evidenciji internog tržišta rada, kao i načinu na koji se omogućava dostupnost i uvid u podatke iz ovih evidencija i njihovo brisanje (član 152 Zakona);
- akta o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika (član 110 Zakona);
- akta o vrsti i postupku dodjele priznanja državnim službenicima i namještenicima (član 114 Zakona);
- akta o sadržaju i načinu vođenja evidencije primljenih poklona, kao i sadržaj obrasca (član 72 Zakona).

Kašnjenje u donošenju propisa za primjenu ZDSiN-a se negativno odražava na zapošljavanje i napredovanje u državnoj upravi. Konkretno, novi zakon je propisao državnim organima obavezu usklađivanja akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji najkasnije 60 dana nakon početka njegove primjene, budući da je radi adekvatnog sprovođenja Zakona neophodno prethodno uspostaviti kategorizaciju radnih mjesta u državnim organima. Osnov za kategorizaciju radnih mjesta dat je i u dva podzakonska akta: Uredbi o mjerilima za razvrstavanje poslova radnih mjesta državnih službenika u zvanja u okviru nivoa i kategorija⁶ i Uredbi o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave⁷. Navedene uredbe, kao i obuke službenika za njihovu primjenu su bila neophodan preduslov za usklađivanje akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa novim Zakonom. Budući da su pomenuta akta stupila na snagu u toku januara i februara 2013. godine, državni organi su imali jako malo vremena da usaglasе svoja akta u zadatom roku. Za posledicu imamo da su svega 5 državnih organa⁸, od ukupno 32 predviđena Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, usvojili akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u martu, kako je to prethodno propisano zakonom.

⁶ Sl. list Crne Gore, br. 12/13 od 1.3.2013.

⁷ Sl. list Crne Gore, br. 7/13 od 4.2.2013.

⁸ Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo nauke, Ministarstvo odbrane, Sekretarijat za zakonodavstvo, Uprava za inspekcijske poslove.

Institucionalni preduslovi

Kada je u pitanju popuna radnih mjesta u državnim organima (internim procedurama - kroz napredovanje ili javnim oglašavanjem – kroz nova zapošljavanja) ključnu ulogu imaju četiri institucije: UzK; Ministarstvo unutrašnjih poslova (upravna inspekcija); Komisija za žalbe i Upravni sud.

Sa aspekta popunjavanja radnih mjesta u državnoj upravi, UzK, kao centralni organ za upravljanje ljudskim resursima u državnim organima, ima ključnu ulogu. Između ostalog, ona objavljuje oglase, sprovodi ih za potrebe državnog organa, obrazuje Komisiju za provjeru sposobnosti kandidata za svaki oglas u kojoj je jedan od članova obavezno i njen predstavnik. UZK takođe vodi CKE čiji su sastavni dio i godišnje ocjene rada državnih službenika, koje bi trebalo da budu jedan od kriterijuma provjere sposobnosti kandidata za posao u državnim organima. Međutim, kao što je prethodno konstatovano, još uvijek nije donesen akt o sadržaju i načinu vođenja CKE i evidenciji internog tržišta rada kao ni akt o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika. Ovaj problem je još veći kada se zna da je postojeći nivo ažuriranosti CKE dosta nizak i da su dominantne ocjene koje se daju službenicima odlične, što teško odražava njihovu stvarnu produktivnost.

Naime, broj državnih službenika i namještenika zaposlenih u organima državne uprave Crne Gore, definisanim Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave na dan 01.01.2013 godine, na osnovu CKE je 3739⁹, iako se procjenjuje da ukupni broj državnih službenika i namještenika u državnoj upravi iznosi oko 10,500¹⁰, što znači da podaci za preostalih više od sedam hiljada zaposlenih u organima državne uprave uopšte nijesu unijeti u ovaj informacioni sistem. Štaviše, svega 6 organa dostavilo je podatke o ocjenjivanju svoj službenika i namještenika u CKE do 1. aprila 2013. godine¹¹.

UzK je takođe nadležna za obavješćavanje nadležnog inspekcijskog organa o eventualnim nezakonitostima i nepravilnostima u sprovođenju propisa o državnim službenicima i namještenicima. Stoga je, sa ciljem obezbjeđivanja potpune ažurnosti CKE, neophodno intenzivirati zajedničke aktivnosti UzK i upravne inspekcije. Dužnost inspekcije je da vrši nadzor nad pravilnošću i blagovremenošću dostavljanja podataka u CKE, i u zavisnosti od nalaza, preduzme određene akcije. Naime, ako u vršenju nadzora, po sopstvenoj ili tuđoj inicijativi, upravni inspektor utvrdi nezakonitosti i nepravilnosti tokom postupka popune radnih mjesta u državnim organima i njihovog oglašavanja, dužan je da preduzme mjere utvrđene propisima o inspekcijskom nadzoru i o tome obavijesti Komisiju za žalbe i UzK.

U državnim organima veoma bitnu ulogu imaju i predstavnici tih organa u komisijama za provjeru sposobnosti. Ti službenici, pored stručnog znanja u datoj oblasti, moraju imati

⁹ Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama

¹⁰ Reforma državne uprave u Crnoj Gori: Između ambicioznih planova i realnih mogućnosti, Institut alternativa, 2012.

¹¹ Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama

visok stepen poznavanja pravila postupka koji se sprovodi prilikom popune radnih mjesta u državnim organima. Uprava za kadrove je tokom 2012. godine organizovala brojne obuke za primjenu ZDSIN-a. Međutim, kašnjenje u donošenju Uredbe kojom se reguliše provjera sposobnosti uslovalo je i kašnjenje u organizovanju obuka za njenu primjenu. Prema podacima sa njene Internet prezentacije, krajem februara 2013. godine, UzK je organizovala dvije obuke službenika o Uredbi o bližim kriterijumima, načinu provjere sposobnosti i načinu ocjenjivanja kandidata za popunu radnog mjesta u državnom organu. Nedovoljna obučenost za primjenu novog pravila provjere sposobnosti kandidata za posao u državnim organima može stvoriti dosta problema posebno u početnom periodu sprovođenja novih rješenja od strane komisija za provjeru sposobnosti.

Indikativno je da se u svim objavljenim internim oglasima između državnih organa i javnim oglasima na internet stranici Uprave za kadrove navodi da će se "postupak obavezne provjere sposobnosti kandidata (usmeni intervju) obaviti u skladu sa članom 42 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list Crne Gore", br. 39/11, 50/11, 66/12)". Ovakva formulacija navodi na to da se postupak obavezne provjere sposobnosti kandidata vrši samo kroz usmeni intervju a ne i kroz pisani test i provjeru posebnih vještina kako je to propisano ZDSIN-om i Uredbom o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu («Sl.list CG», br. 4/13). Ako je tako, onda se radi o neprimjenjivanju novih rješenja u dijelu kojim se reguliše provjera sposobnosti, koje može biti uzrokovano time što u ovom trenutku ne postoje kapaciteti ni u UZK ni u organima za čije potrebe se sprovode oglasi da se ta rješenja primjene u praksi. Uredbom je precizno rečeno na koji se način vrši svaki vid provjere sposobnosti i potrebno je da se cjelokupni postupak provjere sposobnosti i ocjenjivanja kandidata vrši u skladu sa tom Uredbom.

Sprovođenje oglasa za popunu radnih mjesta

Tokom izvještajnog perioda, od 1. januara 2013. godine do 1. aprila 2013. godine, objavljeno je ukupno 18 oglasa za 24 radna mjesta i za isto toliko izvršilaca u organima državne uprave Crne Gore, definisanim Uredbom o načinu rada i organizaciji državne uprave Crne Gore¹², što je znatno manje izvršilaca nego tokom samo poslednjeg mjeseca primjene starog Zakona (uporedi: Tabela 1 i Tabela 2)¹³. Od toga je bilo 8 javnih konkursa¹⁴, koji se odnose na starješine državnih organa. Za popunu ove kategorije radnih mjesta predviđene su drugačije i fleksibilnije procedure provjere sposobnosti¹⁵. Od oglasa za ostale kategorije radnih mjesta, raspisan je ukupno jedan javni oglas Uprave za imovinu za dva radna mjesta¹⁶, ali je odluka o pokretanju popune ovih radnih mjesta donijeta 31. decembra 2012. godine, te nije postojala obaveza primjene novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Tabela 2: Oglasi za popunu radnih mjesta u organima državne uprave u periodu između 1.1.2013. godine i 1.4.2013. godine

Vrsta oglasa	Ukupan broj	Broj oglašanih radnih mjesta	Broj izvršilaca obuhvaćenih oglasom
Interni oglas unutar organa	2	3	3
Interni oglas između organa	7	10	10
Javni oglas	1	3	3
Javni konkurs	8	8	8
Ukupno	18	24	24

¹²Sl.list CG, br.05/12 od 23.1.2012,25/12 od 11.5.2012, 61/12 od 7.12.2012, 20/13 od 26.4.2013.

¹³ Osim ovih 18 oglasa, objavljeno je još 6 oglasa za 8 radnih mjesta i 12 izvršilaca u periodu između 1. januara i 1. aprila 2013. godine, za potrebe državnih organa koji nijesu obuhvaćeni Uredbom o načinu i organizaciji rada državne uprave (osnovni sudovi, Državno tužilaštvo i Vijeće za prekršaje)

¹⁴ Javni konkursi bili su raspisani za radna mjesta: : direktor/direktorica zavoda za školstvo, direktor/direktorica Uprave za mlade i sport, direktor/direktorica Uprave za kadrove, direktor/direktorica Uprave policije, direktor/direktorica Zavod za izvršenje krivičnih sankcija , direktor/direktorica Uprave za antikorupcijsku inicijativu, direktor/direktorica Poreske uprave, direktor/direktorica Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma

¹⁵ Provjera sposobnosti kandidata za starješinu državnih organa praktično se svodi, nakon što organ za upravljanja kadrovima dostavi listu kandidata koji ispunjavaju uslove za datu poziciju, na vođenje razgovora između kandidata i resornog ministra (Član 57, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Sl. list Crne Gore, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012.)

¹⁶ Samostalni/a savjetnik/ca III u Sektoru za upravljanje i zaštitu državne imovine, i Namještenik/ca IV Knjigovođa u Službi za finansije, I Pripravnik/ca

Tabela 3: Oglasi za popunu radnih mjesta u organima državne uprave u periodu decembar 2012. godine

Vrsta oglasa	Ukupan broj	Broj oglašanih radnih mjesta	Broj izvršilaca obuhvaćenih oglasom
Interni oglas	3	6	6
Javni oglas	15	30	31
Javni konkurs	0	0	0
Ukupno	18	36	37

Stoga je ukupno devet raspisanih oglasa, od čega sedam internih između državnih organa i dva interna oglasa unutar državnih organa, za ukupno 13 izvršilaca, interesantno sa aspekta primjene novog postupka za provjeru sposobnosti, propisanog novim ZDSiN-om i Uredbom o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu¹⁷. Na tri oglasa za ukupno pet radnih mjesta uopšte nije bilo prijavljenih kandidata¹⁸, a do 20. maja 2013. godine, UzK nije sastavila liste kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa za oglase za popunu radnih mjesta po dva oglasa raspisana 19.2.2013. godine, odnosno 25.03.2013. godine¹⁹.

Relativno mali broj oglasa, duži vremenski rokovi za utvrđivanje liste kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa i za organizovanje provjere sposobnosti, kao i činjenica da je odluka o popuni jednog oglašenog mjesta u Upravi za imovinu donijeta prošle godine, imali su za posljedicu da su svega dvije odluke o izboru kandidata u organima državne uprave donijete na osnovu oglasa raspisanih u izvještajnom periodu i u skladu sa novim

¹⁷ Sl. list Crne Gore, br. 04/13 od 18.1.2013.

¹⁸ Sekretarijat za razvojne projekte informisao je IA da za radna mjesta Samostalni/a namještenik/ca I u Službi za opšte poslove i finansije i Samostalni/a namještenik/ca I u Službi za opšte poslove i finansije nema prijavljenih kandidata, za koja je oglas raspisan 25.3.2013. godine. To je takođe bio slučaj u Upravi carina, gdje za radna mjesta Samostalni/a savjetnik/ca i vodeći/a (glavni/a) projektent, Odsjek za razvoj carinskog informacionog sistema i statistiku - Sektor za carinsko-informacioni sistem i naplatu prihoda, i Samostalni/a savjetnik/ca I vodeći sistem inženjer, specijalista za hardver, baze podataka i operativne sisteme, odsjek za eksploataciju - Sektor za carinsko-informacioni sistem i naplatu prihoda, za koja je oglas raspisan 4.3.2013. godine takođe nije bilo prijava. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija obavijestilo je da nije bilo kandidata za oglas raspisan 25.3.2013. godine koji se odnosio na popunu radnog mjesta Samostalni/a namještenik/ca I - šef računovodstva - Služba za finansijske poslove - Kancelarija za finansijsko-računovodstvene poslove.

¹⁹ Po internom oglasu između državnih organa za potrebe Ministarstva pravde, raspisanom 19.2.2013. godine za radno mjesto Samostalni namještenik I - glavni knjigovođa, kao i po internom oglasu koji je objavljen dana 25.03.2013. godine za potrebe Uprave za nekretnine za radno mjesto Samostalni savjetnik II u PJ Nikšić

Zakonom²⁰. U oba slučaja, rang lista za izbor kandidata sastojala se od samo jednog kandidata ili kandidatkinje, koji su potom i izabrani na data radna mjesta²¹.

UzK u izvještajnom period, u tekstu oglasa nije eksplicitno navela zaposlenost na neodređeno vrijeme u javnoj upravi Crne Gore kao jedan od uslova ostvarivanja prava prijavljivanja na interne oglase između državnih organa (u smislu člana 40 Zakona o državnim službenicima i namještenicima)²². To je za posljedicu imalo da se za jedno radno mjesto prijavio kandidat koji ne ispunjava dati uslov²³. Ukoliko bi se desilo da lista prijavljenih kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa sadrži i lične podatke onih kandidata koji nisu zaposleni na neodređeno vrijeme u javnoj upravi, što je na osnovu aktuelne prakse objavljivanja sadržine oglasa formalno moguće, postojala bi realna mogućnost da se osporava zakonitost cjelokupnog postupka popune određenog radnog mjesta.

²⁰ Dvije odluke su donijete o izboru kandidata za radno mjesto Poreski/a inspektor/ka I - Načelnik Područne jedinice Bar. Mjesto rada Bar u Poreskoj upravi, i za radno mjesto Namještenik/ca IV sekretarica ministra - Kabinet ministra u Ministarstvu odbrane.

²¹ U jednom slučaju, za mjesto poreskog inspektora, prijavila su se četiri kandidata/kandidatkinje. Međutim, jedna osoba se nije pojavila na provjeri sposobnosti, dok su druge dvije dobile nezadovoljavajuće ocjene.

²² čl. 40, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Sl. list Crne Gore, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012.

²³ Radno mjesto Namještenik/ca IV - tehnički/a sekretar/ka u Službi za opšte poslove i finansije za potrebe Sekretarijata za razvojne projekte

Transparentnost sprovođenja oglasa

IA je tokom prva tri mjeseca monitoringa sprovođenja novog Zakona naišao na brojne teškoće u prikupljanju određenih informacija, kašnjenja u dobijanju odgovora na zahtjeve za slobodan pristup informacijama, različita tumačenja zakonskih odredbi od strane različitih državnih organa, ali i na konkretne posljedice slobodnog tumačenja određenih procedura po transparentnost primjene zakona.

Ministarstvo odbrane dostavilo je u ograničenoj formi odluku o izboru kandidata za radno mjesto Namještenik/ca IV sekretarica ministra - Kabinet ministra. Naime, izvršeno je brisanje imena i prezimena izabranog kandidata ili kandidatkinje, pod izgovorom, kako nam je bliže rečeno u usmenom razgovoru, zaštite ličnih podataka. Ministarstvo se u datom slučaju pozvalo na članove 14 i 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kojima se propisuje, mogućnost ograničenja informacije, odnosno način pristupa dijelu informacije. Međutim, ovakav stav je u suprotnosti sa članom 12 istog Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji ohrabruje proaktivni pristup informacijama od strane državnih organa, između ostalog, i na taj način što propisuje da je organ vlasti dužan da na svojoj Internet stranici objavi spisak državnih službenika i namještenika sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima²⁴. Naknadno, IA je omogućen uvid u spisak državnih službenika i namještenika, sa zvanjima, koji su bili zaposleni u Ministarstvu odbrane na dan 1.4.2013. godine. Međutim, to ne bi bilo dovoljno da se nedvosmisleno utvrdi ime izabranog kandidata na osnovu predmetnog oglasa. Dodatno, činjenica da je samo Ministarstvo naknadno dostavilo imena zaposlenih sa zvanjima dovodi u pitanje opravdanost njihovog odbijanja da pruže potpuni uvid u traženu informaciju o izboru kandidata, i bespotrebnog otežavanja praćenja primjene novog Zakona.

Ministarstvo pravde je takođe u odgovoru na jedan od zahtjeva IA odbilo pristup kopiji Odluke o popuni određenog radnog mjesta pod izgovorom da takva Odluka nije donijeta. Međutim, Uprava za kadrove je prethodno raspisala oglas za popunu datog radnog mjesta i dostavila Odluku Ministarstva pravde o pokretanju ovog postupka²⁵.

Praksa zahtijevanja određenih državnih organa, konkretno Ministarstva pravde i Uprave za nekretnine, da im se uplate troškovi postupka po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, koji često iznose svega 10 centi, dodatno zabrinjava. Ovakva praksa otežava pravovremeni pristup neophodnim informacijama, a njena opravdanost, koja se posredno odnosi i na efikasnost rada čitave državne uprave, dodatno je upitna ukoliko se ima u vidu da je većinu traženih dokumenata moguće dostaviti u elektronskom obliku.

²⁴ Čl. 12, stav 1, alineja 8, Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Sl. list Crne Gore, br.44/12

²⁵ Interni oglas između državnih organa, broj oglasa 02/1177/1

Zakonske odredbe²⁶ o obavezi obezbjeđivanja finansijskih sredstava za popunu radnog mjesta različito se tumači od strane različitih državnih organa. Naime, neki organi (Na pr: Ministarstvo odbrane, Sekretarijat za razvojne projekte, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija) ovu obavezu tumače kao činjenicu da su budžetska sredstva za popunu radnog mjesta već opredijeljena a radna mjesta predviđena aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Određeni ograni su odbili naš zahtjev za dostavljanjem potvrde o obezbijeđenim finansijskim sredstvima kao neosnovan bez daljeg obrazloženja (Uprava carina), dok je iz Poreske uprave stiglo obrazloženje, uz pozivanje na Član 26 ZDSiN-a, da s obzirom na to da je popuna radnog mjesta vršena internim oglasom, nema potrebe da se dostavi potvrda o obezbijeđenim sredstvima.

Neujednačena tumačenja pravnih propisa ogledaju se i u nedovoljnoj transparentnosti sprovođenja internih oglasa unutar državnih organa. Drugim riječima, UzK odbila je da dostavi dokumentaciju u vezi sa jednim internim oglasom unutar državnih organa, od ukupno dva raspisana u izvještajnom periodu. Kao razlog za odbijanje pristupa, navedeno je da se tražena dokumentacija nalazi u posjedu organa, koji je nadležan za sprovođenje internog oglasa unutar državnog organa, a da UzK objavljuje samo tekst oglasa²⁷. Međutim, ni ZDSiN, ni Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, ne propisuju izuzetak u pogledu sprovođenja internih oglasa unutar državnih organa, te ostaje nejasno na osnovu čega je ova nadležnost povjerena organima za čije se potrebe ti oglasi sprovode. Nastavljanjem ovakve prakse ugrozio bi se osnovni koncept ZDSiN-a koji je usmjeren na odabir najboljeg kandidata za vršenje poslova određenog radnog mjesta.

Na drugoj strani, davanje ključne uloge UzK u svim slučajevima popune radnih mjesta u državnim organima može imati pozitivan uticaj na profesionalnost i transparentnost postupka, posebno imajući u vidu da se radi o specijalizovanoj instituciji u oblasti upravljanja ljudskim resursima u državnim organima. Tumačeći odredbe Zakona i podzakonskih akata donesenih za njegovu razradu, uočava se intencija zakonodavca u tom pravcu. Ako se nastavi praksa da, protivno određenjima ZDSiN-a, interne oglase unutar organa sprovode sami organi, onda će se to svakako loše odraziti na zakonitost i transparentnost tih postupaka ali i na uvođenje sistema zasluga u crnogorski službenički sistem.

²⁶ Čl.35 ZDSiN-a propisuje da starješina državnog organa može donijeti odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta, ako je, između ostalog, državni organ za to obezbijedio finansijska sredstva, dok čl. 36 precizira da, ako se popuna vrši javnim oglašavanjem, državni organ je dužan i da pribavi potvrdu o obezbijeđenim finansijskim sredstvima od ministra nadležnog za poslove budžeta (Sl. list Crne Gore, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012).

²⁷ Odgovor na Zahtjev za slobodan pristup informacijama

Zaključak

Početak primjene novog Zakona, u prvom redu, obilježilo je neispunjenost osnovnih pravnih i institucionalnih preduslova za njegovu primjenu, što prouzrokuje opravdanu zabrinutost o dosljednost aktuelne ali i buduće primjene novih rješenja, od kojih se očekuje da označe raskid sa praksom nepotizma i politizacije u sistemu crnogorske državne uprave. Glavni problemi uočeni u izvještajnom periodu, kada je pitanju neispunjenost institucionalnih i pravnih preduslova za primjenu, su:

- kašnjenje u donošenju podzakonskih akata za sprovođenje novog ZDSiN-a (šest akata još uvijek nije doneseno);
- veliki broj organa ni do danas nije usaglasio svoja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa novim ZDSiN-om iako je rok istekao 1.3.2013.godine;
- Centralna kadrovska evidencija je djelimično ažurirana, a podzakonski akt o njenom sadržaju i načinu vođenja još uvijek nije donijet;
- Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu («Sl.list CG», br. 4/13) se ne primjenjuje jer nisu stvoreni kapaciteti u UZK i u organima za čije potrebe se sprovode oglasi da se rješenja iz Uredbe primjene u praksi.

U izvještajnom periodu ne postoji dovoljan broj odluka o izboru kandidata za posao, te je stoga preuranjeno donositi zaključke o tome koliko je novi Zakon ohrabrio uspostavljanje sistema zasluga kada su u pitanju zapošljavanje i napredovanje u organima državne uprave u Crnoj Gori. Ipak, određena iskustva sa dobijanjem informacija u vezi sa sprovođenjem oglasa ukazuju na nedovoljnu transparentnost sprovođenja novog Zakona. Glavni problemi, uočeni u tom pogledu, su:

- nedovoljno precizirani uslovi za prijavu na određene oglase;
- odbijanje jedne institucije da pruži potpun uvid u odluku o izboru kandidata za posao, iako ne postoji zakonski osnov za to;
- sprovođenje internih oglasa unutar državnog organa neformalno je povjereno organima za čije je potrebe oglas raspisan, što podriva transparentnost i zakonitost sprovođenja ovih postupaka popune radnih mjesta;
- zakonska odredba o obavezi obezjeđivanja finansijskih sredstava za popunu radnog mjesta neujednačeno se tumači. Postoji tendencija da se ova dužnost ograničava samo na postupke popune radnih mjesta javnim oglasom.

Preporuke

1. Neopohodno je finalizovati pravni okvir za primjenu novog ZDSIN-a;
2. Svi organi državne uprave, koji su to propustili da urade do 1. marta 2013. godine, što prije treba da usaglase akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa novim Zakonom;
3. Unaprijediti kapacitete Uprave za kadrove za sprovođenje nove Uredbe o o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu («Sl.list CG», br. 4/13) organizovanjem obuka zaposlenih za primjenu nove Uredbe;
4. Sa ciljem obezbjeđivanja potpune ažurnosti Centralne kadorvske evidencije, neophodno intenzivirati zajedničke aktivnosti Uprave za kadrove i Upravne inspekcije;
5. Kako bi se spriječilo da kandidati za posao u organima državne uprave troše vremenske i materijalne resurse da bi se prijavili na oglase za koje ne ispunjavaju uslove, u budućnosti Uprava za kadrove treba eksplicitno da navede uslov zaposlenosti na neodređeno vrijeme u tekst internog oglasa između državnih organa;
6. U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacija, svi državni organi treba redovno da ažuriraju i na svom sajtu objavljuju potpuni spisak državnih službenika i namještenika sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima, kako bi se obezbijedila potpuna transparentnost i lakše praćenje zapošljavanja i napredovanja u državnoj upravi;
7. Uprava za kadrove i državni organi treba da obezbijede dosljednu primjenu zakonskih odredaba koje nedvosmisleno uređuju nadležnosti u sprovođenju oglasa za popunu radnih mjesta, sa ciljem obustavljanja prakse na osnovu koje se sprovođenje internih oglasa unutar državnog organa neformalno pripisuje organima za čije je potrebe oglas raspisan;
8. Svi državni organi treba da, shodno zakonskoj obavezi, obezbijede uvjerljivu potvrdu o obezbijeđenim finansijskim sredstvima za popunu određenog radnog mjesta prije donošenja odluke o pokretanju ovog postupka.

Bibliografija

Zakon o državnim službenicima i namještenicima; Sl. list Crne Gore, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012.

Uredba o mjerilima za razvrstavanje poslova radnih mjesta državnih službenika u zvanja u okviru nivoa i kategorija; Sl. list Crne Gore, br. 12/13 od 1.3.2013.

Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave; Sl. list Crne Gore, br. 7/13 od 4.2.2013.

Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu; Sl. list Crne Gore, br. 04/13 od 18.1.2013.

Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave; Sl. list Crne Gore, br. 05/12 od 23.1.2012, 25/12 od 11.5.2012, 61/12 od 7.12.2012, 20/13 od 26.4.2013.

European Commission, *Montenegro 2011 Progress Report*, Brussels, 12.10.2011

Reforma državne uprave u Crnoj Gori: Između ambicioznih planova i realnih mogućnosti, Institut alternativa, 2012.

http://www.uzk.co.me/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=209&lang=sr

O nama

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj struktuisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine.

U dosadašnjem radu, sarađivali smo sa Centrom za istraživanja i monitoring (CEMI), Centrom za građansko obrazovanje (CGO) i Evropskim pokretom u Crnoj Gori (EPuCG). Kada je riječ o inostranim partnerima, sarađujemo sa Centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) iz Ženeve, Evropskim Centrom za javne politike iz Brisela, Centrom za izučavanje međunarodnih politika (CeSPI) iz Rima i Centrom za izučavanje demokratije iz Sofije.

Upravljanje organizacijom je podijeljeno izmedju Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk, a koordinatorka istraživanja je dr Jovana Marović.

Saznajte više o našem radu na: www.institut-alternativa.org