

Ka upravi po zaslugama, a ne po mjeri partija

Potreba za demontažom partijskog zapošljavanja prethodne vlasti - Demokratske partije socijalista (DPS) i koalicionih partnera, je nešto što je u javnosti često isticano kao prioritet nakon izbora 30. avgusta 2020. godine. Činjenica je da su građani prema istraživanjima rađenim za potrebe Instituta alternativa smatrali da su političke i lične veze lakši put do “državnog posla” od obrazovanja i stručnosti.¹ Tome je doprinijela i afera “Snimak” koja je 2013. godine objelodanila mehanizme partijskog zapošljavanja, kao jedne od glavnih poluga tadašnje vlasti. Na drugoj strani, u javnosti je bilo mnogo spekulacija o tome da li određene partije nove parlamentarne većine zahtijevaju tzv. pozicije po dubini, pri čemu nije precizirano koju “dubinu” i koje to pozicije tačno podrazumijeva.

Nakon konstituisanja nove Vlade i skupštinskog saziva, od poslanika nove vladajuće većine kao prva zakonodavna aktivnost stigao je Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima.² Imajući u vidu predložene odredbe, širi kontekst ali i aktuelno stanje u javnoj upravi, cilj nam je da pružimo kritički osvrt na zapošljavanje na **pozicijama rukovodnog kadra** u administraciji, ali i na predložene izmjene od strane nove parlamentarne većine. Takođe, cilj nam je da ukažemo i na druge pravce depolitizacije i profesionalizacije rukovodnih pozicija, koje do sada nisu bile obuhvaćene inicijativama ni stare ni nove vlasti.

Politizacija zavijena u procedure: Kratki istorijat partijskog zapošljavanja “po dubini”

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (ZDSIN) iz 2017. godine, Crna Gora je formalno postavila jasnu liniju razgraničenja između profesionalnih i političkih pozicija u upravi.³ Direktori državnih organa su eksplicitno prepoznati kao jedna od službeničkih kategorija, dok su do tada bile faktički političke pozicije zbog neregulisane procedure testiranja i izbora, ali i ocjenjivanja učinka. Iako su i ranije sekretari i generalni direktori u ministastvima bili prepoznati kao tzv. službenički visoki rukovodni kadar, novi zakon je unaprijedio procedure testiranja time što je uveo obavezu pisanog testa i okvir kompetencija za procjenu intervjua.

¹ IPSOS za Institut alternativa, Percepcija javne uprave, Podgorica, 2020. godine, dostupno na: http://media.institut-alternativa.org/2020/02/Percepcija-javne-uprave_cg.pdf

² <http://www.skupstina.me/index.php/me/sjednice/zakoni-i-drugi-akti>

³ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list CG, br. 2/2018 i 34/2019.

institut alternativa

Ipak, u praksi, procedure su se sprovodile uz manjak transparentnosti, prvenstveno zbog toga što su izostajali zapisnici sa sprovedenih intervjuja. Samim tim, nemoguće je bilo procijeniti integritet sprovedenih provjera kompetencija, niti donijeti nezavisan sud o proceduri, a kandidati su ostali uskraćeni za važne informacije i dokumentaciju tokom eventualnih postupaka za zaštitu svojih prava (pred Komisijom za žalbe i Upravnim sudom).

Sastav komisija koje vrše provjeru kompetencija je takođe problematičan. Osim direktorice Uprave za kadrove i predstavnika Ministarstva, u komisijama učestvuju tzv. istaknuti stručnjaci. Nema prepreka da oni dođu iz političkih partija ili iz javnog sektora, što utiče na njihovu nezavisnost i nepristrasnost. Visoki rukovodni kadar i starješine se na kraju procedure biraju sa liste koja bi trebalo da sadrži najbolje tri ocijenjena kandidata. Međutim, izbor najčešće i nije težak jer ga suštinski i nema. Kad bi se sudilo po sprovedenim javnim konkursima, jedva da se može sastaviti "čovjek i po" koji je na njih odgovorio. Naime, kao što pokazuje tabela ispod⁴, većina javnih konkursa je sprovedena bez uslova minimalne konkurentnosti od najmanje dva kandidata.

Godina	Prosječan broj kandidata za pozicije starješina državnog organa	Prosječan broj kandidata za pozicije visokorukovodnog kadra
2019.	1.3	1.6
2018. prije početka primjene novog ZDSiN-a	1.1	2.6
2018. poslije početka primjene novog ZDSiN-a	1	1
2017.	1.5	1.6

osim relativno zahtjevnijih uslova (pet godina na rukovodećim poslovima ili **devet godina radnog iskustva, i tri godine na rukovodećim poslovima ili osam godina radnog iskustva**) nizak nivo konkurentnosti može se objasniti činjenicom da su ova imenovanja u velikoj mjeri bila politički uslovljena, odnosno da se na konkurse javlja onaj kojem je ta funkcija već ponuđena, a da ostali znaju da sistem tako funkcioniše.

Dovoljna je analiza javno dostupnih profila članova aktuelnog Savjeta DPS-a da se utvrdi da je najmanje 35 članova samo ovog tijela do skoro vladajuće partije u prethodnom periodu zaposleno na pozicijama generalnih direktora i sekretara u ministarstvima, odnosno starješina organa uprave i drugih institucija, uključujući i poziciju starješine Uprave za kadrove, organa zaduženog za organizaciju i sprovođenje javnih konkursa i internih i javnih oglasa za poslove u državnim organima. Raniji sastav Savjeta DPS-a, koji je partija formirala 2011. godine, uključivao je čak 78 rukovodilaca (pomoćnika i sekretara u ministarstvima i starješina organa). U

⁴ Izvještaji Uprave za kadrove za 2017, 2018. i 2019. godinu, dostupni na:

<https://uzk.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

Institut alternativa, Bulevar Džordža Vašingtona 57, 1/20, Podgorica, tel/fax: (020) 268 686, e-mail: info@alternativa.org, website: www.institut-alternativa.org

tadašnjoj Odluci o formiranju Savjeta eksplicitno je navedeno da u njegov sastav ulaze "sekretari ministarstava i pomoćnici ministara (iz redova DPS-a)".⁵

Dakle, skoro petina ukupnog broja zaposlenih na najvišim službeničkim pozicijama u državnoj upravi u prethodnom periodu imala je članstvo samo u jednom tijelu DPS-a. Partijska raspodjela ovih pozicija je bila praksa svih ranijih saveza koalicionih saveza DPS-a i manjih partnera. Napominjemo da smo, kako je partijsko članstvo tajno, odlučili da DPS matricu političkog zapošljavanja po dubini predstavimo u odnosu na javno dostupne spiskove i biografije članova partijskog tijela, čiji je sam način formiranja uz pozivanje "na redove DPS-a" u upravi itekako upitan. Iz javnog djelovanja određenog broja visokih državnih službenika i njihovog članstva u drugim partijskim tijelima, mimo prethodno opisanog Savjeta, takođe je jasna njihova partijska pripadnost pa je nivo politizacije još veći.

Na drugoj strani, još jedan aspekt službeničkih odnosa koji je izuzetno podložan politizaciji je tzv. institut vršilaca dužnosti. Zakon iz 2017. godine je propisao da se, po pravilu, vršioci dužnosti do imenovanja ili postavljenja visokog rukovodnog kadra i starješina, određuju iz reda već zaposlenih službenika u datom državnom organu. To je bila i jedna od naših preporuka, kako bi se obezbijedila vertikalna mobilnost a time i motivisanost zaposlenih, smanjio jaz između pozicija ekspertske-rukovodnog i visoko-rukovodnog kadra, obezbijedila institucionalna memorija, i spriječio neprimjereni politički uticaj postavljanjem na v.d. pozicije osoba isključivo po partijskoj liniji. Međutim, ovaj institut je široko zloupotrebljavan u praksi. Iako je propisano da se vršioci dužnosti određuju u periodu od najduže šest mjeseci, ova odredba se učestalo zloupotrebljavala. Primjera radi, samo od početka 2019. godine a zaključno sa 5. 12. 2019. godine, ukupno je 35 puta donijeta odluka o produžavanju v.d. mandata vršiocima dužnosti, čime je obesmišljen ovaj institut kao prelazni period do imenovanja i postavljenja u skladu sa javnim konkursima.⁶ Time su pojačani neprimjereni uticaj i potencijalno neprimjereni disciplinovanje zaposlenih na ovim pozicijama. Paradoksalno je da su neki rukovodioci, čiji je v.d. status više puta nezakonito produžavan, imenovani na puni mandat tek od strane tzv. tehničke vlade, nakon izbora 30. avgusta.

Predložene izmjene: Dugoročna šteta kratkoročnih ciljeva

Prva zajednička aktivnost nove parlamentarne većine odnosi se upravo na predlaganje izmjena propisa koji reguliše službeničke odnose. Ovaj predlog je podnijet uz obrazloženje da treba ohrabriti depolitizaciju državne uprave, otvaranje uprave za ulazak novih kadrova i povećanje konkurentosti. Kao jedan od osnovnih mehanizama

⁵ Milošević, M. *Profesionalizacija rukovodnog kadra u Crnoj Gori: Između države i politike*, Podgorica, 2014. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/profesionalizacija-rukovodnog-kadra-u-crnoj-gori-izmedju-drzave-i-politike/>

⁶ Muk, S., Muk, M. i Sošić, M. *Izveštaj o praćenju sprovođenja reforme javne uprave u Crnoj Gori za 2019. godinu*, Institut alternativa, Podgorica, 2020. godine, dostupan na: http://media.institut-alternativa.org/2020/04/par_monitoring-izvje%C5%A1taj_cg-1.pdf

institut alternativa

za povećanje konkurentnosti, predlog predviđa snižavanje uslova, u pogledu neophodnog radnog iskustva. Između ostalog, na pozicije **starješina** može biti imenovana osoba koja ima pet godina radnog iskustva, dok važeći zakon zahtijeva pet godina iskustva na rukovodećim poslovima ili **devet** godina radnog iskustva. Kako su u praksi bile moguće zloupotrebe dokazivanja iskustva na rukovodećim poslovima, naročito kandidata koji dolaze iz privatnog sektora, to se i može opravdati brisanje rukovodećeg iskustva pod uslovom da provjera kompetencija obuhvati vještine i znanja neophodna za rukovodeće pozicije. Naročito posmatrano u širom vremenskom okviru, kada je do polovine 2018. godine za imenovanje na ove pozicije bilo dovoljno tri godine iskustva na "rukovodećim" ili poslovima koji zahtijevaju samostalnost u radu, ovo rješenje i nije veliki korak unazad. Ipak, predlagači nisu ponudili jasne razloge i obrazloženja kako su došli do predloženih godina radnog iskustva, kako za rukovodeće tako ni za druge obuhvaćene službeničke pozicije, niti objasnili zbog čega smatraju da je to optimalno.

Predložene izmjene najviše prostora za neprimjereni politički uticaj i pravnu nesigurnost rukovodnih pozicija u državnoj upravi otvaraju **rješenjima koja se odnose na regulisanje instituta vršilaca dužnosti i uslove za prestanak mandata**. Naime, predviđa se produžavanje maksimalnog trajanja mandata vršilaca dužnosti sa šest mjeseci na godinu dana. Činjenica da je prethodna vlast kršila zakon i neopravdano obnavljala v.d. mandate, ne treba da bude izgovor za ovakvo rješenje. U odnosu na važeće procedure, i mogućnost prijavljivanja na javni konkurs u trajanju od 20 dana, nema opravdanja za ovakvo dugo trajanje "v.d." stanja. Javne konkurse za najviše pozicije moguće je sprovesti u roku od okvirno dva mjeseca. Druga manjkavost predloženog rješenja u ovom dijelu je i to što se otvara mogućnost da se osobe koje nijesu zaposlene u državnom organu postave na pozicije vršilaca dužnosti. Ne sporeći pravo kandidatima van organa uprave da se prijave na javne konkurse za rukovodne pozicije, kada se oni raspišu, ovakvo rješenje, dugoročno gledano, ostavlja prostor za neprimjerene uticaje na ovaj nivo administracije. Imenovanje na pozicije vršilaca dužnosti ne podrazumijevaju nikakvu prethodnu provjeru osim ispunjenosti uslova radnog mjesta. Ti uslovi, osim načelnog propisivanja u pogledu kompetencija, iskustva i obrazovanja zakonom, u najvećoj mjeri zavise od internih akata državnih organa. U tom smislu i do sada su bili podložni prilagođavanju podobnim kandidatima.

Razlozi za prestanak mandata su isuviše brojni da bi osigurali ono čemu su poslanici nove većine rekli da teže: ohrabrivanju novih i profesionalnih kadrova. Drugim riječima, ko god dođe na ove pozicije moraće da strepi da li će neka kozmetička izmjena djelokruga organa ili opisa poslova, biti osnov za prestanak mandata. Naime, starješinama i visokom rukovodnom kadru, mandat može prestati:

"ako se državni organ ukine a njegov djelokrug preuzme drugi državni organ ili ne preuzme nijedan državni organ; ako se ukine dio poslova državnog organa koji prelazi u djelokrug drugog državnog organa, ili se ukine dio poslova koje ne prelaze u djelokrug drugog državnog organa; ako dođe do promjene djelokruga državnog organa preuzimanjem poslova drugog državnog organa, ili

institut alternativa

preuzimanja dijela poslova drugog državnog organa ili ako radno mjesto lica koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra bude ukinuto donošenjem novog ili izmjenom postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.”⁷

Reorganizacija organa po važećem zakonodavstvu je postupak koji se sprovodi bez prethodnih analiza i po načelnoj metodologiji, dakle samovoljnim odlukama. Zbog toga ovakvo rješenje uvodi pravnu nesigurnost rukovodećih pozicija. Činjenica je da je sličan osnov postojao i u važećem i prethodnom zakonu, a da se predloženim izmjenama samo razrađuje. Međutim, upravo smo takav pristup mi kritikovali ranije.⁸ Tada smo upozorili da umjesto da služe kao mehanizam za strateško prilagođavanje uprave novim poslovima i ulogama organa, česte reorganizacije služe, između ostalog, i kao potencijalna alatka za politizaciju uprave i degradaciju funkcionera i službenika.

Izmjenama se ukida i jedan od eliminacionih uslova za zasnivanje radnog odnosa a to je vođenje krivičnog postupka po službenoj dužnosti. Podsjećamo da ovo trenutno nije eliminacioni uslov ni za neke druge funkcije u javnom sektoru, poput funkcije poslanika i ministra, pa samim tim stoji i obrazloženje predlagača da se time krši pretpostavka nevinosti, naročito imajući u vidu dugo prosječno trajanje krivičnog postupka. Takođe, pozdravljamo odluku da se dozvoli polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima godinu dana nakon zasnivanja radnog odnosa. Kako naše preporuke predstavljene na Savjetu za reformu javne uprave da se omogući da se stručni ispit polaže po redosljedu prijavljivanja kandidata nisu usvojene, ovaj uslov je u praksi takođe bilo podložan zloupotrebama. Drugim riječima, kandidatima su izmicale prilike da se prijave za posao samo zato što nisu stigli na red za polaganje tzv. državnog ispita, a red je utvrđivan bez jasno propisanih pravila.

Šta se ne mijenja, a trebalo bi?

Kako bi se preokrenula DPS matrica, i uvela veća pravna sigurnost u državnu upravu sprječavanjem arbitrarnih reorganizacija, potrebno je uspostaviti jasnu vezu između obaveznog kadrovskog planiranja i reorganizacija u upravi. Kadrovski planovi treba da uključe analizu novih profila radnih mjesta i profila radnih mjesta za kojima prestaje potreba. Slično bi se moglo uraditi i na drugim nivoima, kroz obavezu izrade funkcionalnih analiza prilikom razmatranja cjelokupne organizacije državne uprave i ministarstava, i treba da bude predmet razmatranja prilikom pripreme najavljenog Zakona o Vladi.

⁷ Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, 11.12.2020. godine, dostupan na: <http://www.skupstina.me/index.php/me/sjednice/zakoni-i-drugi-akti>

⁸ Millošević, M. *Crnogorska uprava – organigram haosa*, Institut alternativa, Podgorica, 2017. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2018/01/crnogorska-uprava-organigram-haosa-2.pdf>
Institut alternativa, Bulevar Džordža Vašingtona 57, 1/20, Podgorica, tel/fax: (020) 268 686, e-mail: info@alternativa.org, website: www.institut-alternativa.org

institut alternativa

Trenutni zakonski okvir pati od mnogih praznina koje su omogućile partijsko zapošljavanje po konkursu. Između ostalog, tu spadaju i nepostojanje obaveze sačinjavanja zapisnika i audio snimanje intervjua, koji je odlučujući, naročito prikom izbora na rukovodećim pozicijama. Posljedično, kandidati ne mogu da zaštite svoja prava, ako smatraju da su im povrijeđena, jer nemaju odgovarajuće dokaze tokom žalbenog postupka i upravnog spora. Takođe, sadržina izvještaja o provjeri sposobnosti nije normirana, a sastav komisija za provjeru sposobnosti ne garantuje nepristrasnost članova koji bi trebalo da obezbijede ujednačenost i poštovanje standarda.⁹ Samim tim, neophodno je omogućiti audio snimanje usmenog intervjua, jer bez dokaza o sprovedenom intervjuu u vidu audio snimka, što bi trebalo da bude predočeno svim kandidatima kao uslov da se on sprovede, integritet provjere kompetencija ostaje upitan. Takođe je neophodno propisati obavezu da istaknuti stručnjaci u komisijama za provjeru kompetencija ne smiju biti partijski aktivni, u smislu članstva i funkcija u političkim partijama.

Naročito ukoliko dođe do snižavanja kriterijuma prethodnog radnog iskustva, nameće se potreba šireg preispitivanja postojećih opisa radnih mjesta i propisivanja uslova u pogledu oblasti obrazovanja i posebnih vještina. Do sada, uslovi, naročito u pogledu posebnih vještina, poput poznavanja jezika, nisu bili međusobno ujednačeni među državnim organima niti su odgovarali potrebama radnog mjesta. Za sve nove rukovodioce u državnoj upravi, neophodno je osmisliti obavezan program obuke, dok takođe treba unaprijediti do sada neslavan "bilans" pohađanja programa profesionalnog usavršavanja od strane već zaposlenih rukovodilaca.

Prema predloženim izmjenama, ostaje ograničenje da lica koja su osuđena za krivična djela koja ih čine nedostojnim za rad u državnom organu zasnuju radni odnos. Ovu odredbu zakona bi trebalo dodatno precizirati jer praksa pokazuje da nije jasno o kojim krivičnim djelima je riječ, pa se u praksi dozvoljavalo da osoba osuđena za lažno svjedočenje ili zloupotrebu nastavi sa radom kao državni službenik, uprkos pravosnažnoj osudi, što pokazuju epilozi afera "Snimak" i "Ramada".

Profesionalizacija rukovodnih pozicija nije suprotna potrebi da se na najvišim rukovodnim pozicijama imenuju osobe koje su spremne da sprovode javne politike koje se donose na najvišem političkom nivou. Kako to obezbijediti je i nešto što se u administracijama članica Evropske unije nameće kao dilema. U određenom broju članica se ostvaruje ulogom političkog nivoa u nekom dijelu testiranja i selekcije.¹⁰

⁹ Muk, M. *Integritet zapošljavanja u državnim organima: Provjera podobnosti ili sposobnosti*, Institut alternativa, 2020. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/integritet-zaposljavanja-u-drzavnim-organima-provjera-sposobnosti-ili-podobnosti/>

¹⁰ Kuperus, H. and Rode, A. *Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations*, European Public Administration Network (EUPAN), 2016, dostupno na: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf

institut alternativa

Prema važećem rješenju u Crnoj Gori, taj krajnji nivo političkog filtera je takođe zadržan, jer ministar predlaže Vladi izbor jednog od kandidata.

U odnosu na opisanu situaciju u prethodnom periodu, Crna Gora je trenutno u paradoksalnoj situaciji da bi najbliži saradnici ministara izabраниh voljom nove većine trebalo da budu osobe aktivne u partijama sadašnje opozicije, koji partijske interese mogu pretpostaviti javnom. Ipak, **mi ne vidimo razrješavanje ove situacije kroz izmjene Zakona koje dugoročno gledano uvode pravnu nesigurnost rukovodnih pozicija, ali i stvaraju alibi da svaka nova vlast po sličnoj matrici zapošljava uz izgovor da su oni prije nje radili isto.** U tom smislu, raspisivanje novih javnih konkursa za rukovodeće pozicije po izmijenjenim procedurama u jasno propisanom periodu je pravičniji način otvaranja uprave za nove kadrove, pospješivanje konkurentnosti i dugoročno omogućavanje zapošljavanja na osnovu zasluga. Međutim, u tom pogledu procedure su ključne, i one treba da podrazumijevaju kompetentne komisije, jednak tretman svih kandidata, potpunu transparentnost i da budu definisane na što inkluzivniji način.

Imajući u vidu aktuelnu situaciju, smatramo da je sastav komisija od presudnog značaja, i da se mora preispitati, po mogućnosti da uključi veći broj stručnjaka. Jedan od modela mogao bi da bude tročlana komisija, sastavljena od dva stručnjaka i ministra, pod uslovom prethodnog brisanja diskrecionog prava da se bira bilo koji od tri najbolje rangirana kandidata. U tom slučaju, nakon sprovođenja provjere kompetencija od strane komisije, provrangirani kandidat bi automatski bio predložen za imenovanje od strane Vlade. Sadašnji način testiranja i okvir kompetencija predstavljaju dobar osnov ukoliko postoji volja da se manjkavosti i nedorečenosti otklone i procedure sprovedu na transparentan način, koji će omogućiti adekvatan monitoring od strana građana i civilnog društva.

Milena Muk
Istraživačica javnih politika
Institut alternativa
milena@institut-alternativa.org