

institut alternativa

Monitoring izvještaj

**ZAPOŠLJAVANJE I NAPREDOVANJE U
DRŽAVNIM ORGANIMA U 2014. GODINI**



Podgorica, maj 2015. godine

institut alternativa

Monitoring izvještaj:
**Zapošljavanje i napredovanje u
državnim organima u 2014. godini**

Podgorica, maj 2015. godine

Naziv publikacije:

“Monitoring izvještaj: Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima u 2014. godini”

Izdavač:

institut alternativa

Institut alternativa, Đoka Miraševića („Kroling“) 3/3, Podgorica, Crna Gora

Tel/Fax: (+382) 20 268 686

e-mail: info@institut-alternativa.org

Website: www.institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk, Predsjednik Upravnog odbora

Urednik: Stevo Muk

Autorka: mr Milena Milošević

Saradnica na projektu: Ana Đurnić

Dizajn: DPC studio

Posebnu zahvalnost za izradu ovog izvještaja dugujemo predstavnicima

Uprave za kadrove.



Ovaj izvještaj nastao je u okviru projekta Instituta alternativa (IA) “Državna uprava u Crnoj Gori: Jednaka za sve”. Mišljenja, nalazi, zaključci ili preporuke koji su ovdje izneseni su stav autora i ne odražavaju nužno stav Stejt dipartmenta/ Vlade SAD.

Podgorica, maj 2015. godine

SADRŽAJ

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| SADRŽAJ | 5 |
| SAŽETAK..... | 6 |
| UVOD | 7 |
| Institucionalni okvir..... | 9 |
| Zapošljavanje i napredovanje: ključne brojke..... | 10 |
| Takmičenje bez igrača..... | 11 |
| Diskrecija bez obrazloženja..... | 12 |
| Obrazloženja sa greškom..... | 12 |
| “Nezasluženi” kriterijumi | 13 |
| Srazmjerna zastupljenost manjina | 14 |
| Davanje prednosti kandidatima koji su već radili u državnom organu | 14 |
| (Ne)mogućnost transformacije radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme. | 15 |
| Paradoks i granice slobode u odlučivanju..... | 16 |
| Provjera sposobnosti za namještenike: | |
| Propust u pravnom okviru | 16 |
| “Imaginarno” napredovanje i ocjenjivanje bez svrhe | 17 |
| Raspored službenika: Napredovanje i(li) nazadovanje? | 18 |
| Transparentnost zapošljavanja i napredovanja..... | 19 |
| Posredovanje u zapošljavanju i ugovori o djelu: | |
| neprijatelji transparentnosti? | 20 |
| Posredovanje | 21 |
| Ugovori o djelu | 21 |
| Žalbe kao izraz nezadovoljstva ili povjerenja u institucije? | 22 |
| Ping-pong efekat..... | 23 |
| Sudska zaštita | 24 |
| ZAKLJUČAK..... | 25 |
| ŠTA DALJE? | 26 |
| ZAPOŠLJAVANJE: | 26 |
| NAPREDOVANJE, OCJENJIVANJE I RASPORED:..... | 26 |
| ZAŠTITA PRAVA:..... | 27 |
| INSTITUCIONALNI OKVIR: | 27 |
| Izvori | 28 |
| Intervjui | 29 |
| PRILOG 1 | 30 |
| O nama: | 31 |

SAŽETAK

Dvije godine nakon početka primjene, efekti Zakona o državnim službenicima i namještenicima na uspostavljanje sistema zasluga u državnoj upravi su ograničeni nedosljednom primjenom novih pravila i slabom konkurencijom prilikom popune radnih mjesta.

Mali broj kandidata koji prolazi provjeru sposobnosti za radna mjesta u državnim organima, na jednoj strani, i široko tumačenje diskrecionog prava starješina da izvrše izbor između pet najbolje ocijenjenih kandidata, na drugoj, ne dopinose sistemu zapošljavanja koji bi bio zasnovan na objektivnim kriterijumima.

Napredovanje državnih službenika i namještenika praktično ne postoji. Prema dostupnim podacima, tokom izvještajnog perioda nije doneseno nijedno rješenje o napredovanju. Zakonska odredba, prema kojoj je napredovanje na osnovu odličnih rezultata u radu moguće samo u viši platni razred, očigledno nije pravi odgovor na potrebe motivisanja i zadržavanja najstručnijeg kadra.

Tokom 2014. godine, broj žalbi na rješenja starješina državnih organa se više nego udvostručio u odnosu na 2013. godinu. Veliki broj ovih žalbi odnosi se upravo na odluke o izboru državnih službenika i namještenika, rješenja o njihovom raspoređivanju i ocjene njihovog rada. Od ukupno 322 ove žalbe i odluke o njima, koje je Institut alternativa analizirao, njih 222 je usvojeno, dakle više od dvije trećine. Većina žalbi je usvojena zbog formalnih propusta državnih organa.

Transparentnost postupaka provjere sposobnosti je na zavidnom nivou. Uprava za kadrove redovno objavljuje rang liste kandidata nakon sprovedene provjere sposobnosti na svom sajtu. Međutim, na nivou državnih organa teže je dobiti podatke, zbog visokih troškova postupka pristupa informacijama koji su nas na nivou ovog godišnjeg monitorina koštali preko 500 eura. Od 18 organa, kojima smo tražili detaljne informacije o zapošljavanju i napredovanju, Ministarstvo odbrane je odbilo da dostavi imena i prezimena službenika i namještenika, koji su na radna mjesta u ovom državnom organu izabrani tokom druge polovine 2014. godine.

UVOD

Zakon o državnim službenicima i namještenicima (ZDSiN) se primjenjuje od januara 2013. godine. Glavni cilj zakona je bilo uspostavljanje drugačijeg sistema selekcije kadrova za rad u državnim organima, koji bi bio utemeljen na zaslugama, odnosno na tzv. „merit principu“¹. Naime, ranija apsolutna diskrecija starješine organa da izabere bilo kojeg kandidata koji zadovolji u postupku provjere sposobnosti sada je sužena na obavezu starješine da odluči između pet najbolje ocijenjenih kandidata sa liste za izbor. Pri tome, po pravilu se vrši izbor najbolje ocijenjenog kandidata, i starješina, samo uz posebno obrazloženje, može izabrati nekog drugog kandidata.

Uz ZDSiN, Vlada je donijela i posebnu uredbu kojom se reguliše provjera sposobnosti kandidata za posao u državnim organima². Prema ovom podzakonskom aktu, ključne sposobnosti i karakteristike kandidata koje se ocjenjuju su stručni i radni kvaliteti, rezultati ostvareni na pisanom testu, koji se sastoji od teorijskog i praktičnog dijela i provjere posebnih vještina, rezultati ostvareni na usmenom intervjuu i prosječna ocjena tokom studiranja. Provjeru sposobnosti vrši posebna komisija koju formira UzK.

Ovaj izvještaj je pripremljen kao nastavak prvog monitoring izvještaja o zapošljavanju i napredovanju u državnim organima, koji je Institut alternativa pripremio upravo da bi dao doprinos efikasnijoj i transparentnijoj primjeni novih pravila zapošljavanja i napredovanja³. Činjenica da su sva podzakonska akta neophodna za primjenu ZDSiN-a usvojena tek krajem 2013. godine, upućuje na važnost praćenja i nadgledanja i druge godine njegove primjene. Na to je ukazala i Evropska komisija u izvještaju o napretku Crne Gore iz oktobra 2014. godine⁴. Izvještaj se naročito fokusira na popunu nižih radnih mjesta za koja je predviđena detaljna provjera sposobnosti, regulisana posebnom Uredbom, a to su radna mjesta koja spadaju u kategorije izvršni kadar, ekspertski kadar i ekspertsko-rukovodni kadar i namještenici⁵.

Neophodni podaci su prikupljeni slanjem zahtjeva za slobodan pristup informacijama prethodno odabranim organima državne uprave, ali i Vrhovnom državnom tužilaštvu, Državnoj revizorskoj instituciji, Komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki i Skupštini Crne Gore (Vidi Prilog 1). Naime, ZDSiN se, osim na organe državne uprave, kojih ima ukupno 56⁶, primjenjuje i na druge institucije, koje su precizno navedene u samom Zakonu⁷. Upravo zbog toga smo u studije slučaja zapošljavanja i napredovanja uključili i institucije, koje nijesu u punom smislu te riječi organi državne uprave, ali jesu, u smislu ZDSiN-a,

1 Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Izvještaj o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme javne uprave za period 2011-2013 godine sa predlogom Akcionog plana za period 2014-2015. godine*, Podgorica, decembar 2013. godine

2 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. 4/2013

3 Institut alternativa, *Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima – godišnji monitoring izvještaj (1. januar 2013. godine - 1. januar 2014. godine)*, Podgorica, 2014. godine

4 European Commission, *Montenegro Progress Report 2014*, European Commission, Brussels, October 2014

5 U kategoriju ekspertsko-rukovodni kadar spadaju zvanja kao što su šef, načelnik, rukovodilac. U kategoriju ekspertski kadar spadaju zvanja kao što su samostalni savjetnik, savjetnik, i viši savjetnik. U kategoriju izvršni kadar spadaju zvanja kao što su referent, samostalni referent, viši referent. Namještenici vrše administrativno-tehničke i pomoćne poslove čije je obavljanje potrebno za blagovremeno i efikasno vršenje poslova državnog organa. Osim ovih kategorija, ZDSiN prepoznaje i kategoriju visokog-rukovodnog kadra. Međutim, provjera sposobnosti za ove pozicije vrši se samo putem posebno strukturiranog intervjua.

6 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Sl. list Crne Gore", br. 5/12, 25/12, 61/12, 20/13, 17/14, 06/15

7 Ti državni organi, osim organa državne uprave obuhvataju službe Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore, suda i državnog tužilaštva, ali i na Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Fond rada i Agenciju za mirno rješavanje radnih sporova.

državni organi. Dodatno, Skupština Crne Gore, prema Zakonu, samostalno organizuje provjeru sposobnosti, bez učešća Uprave za kadrove, što omogućava poređenje postupaka između različitih tipova državnih organa. Zahtjevima za slobodan pristup informacijama prikupljene su i kopije žalbi i kopije odluka o žalbama na odluke o izboru, ocjene rada i rješenja o raspoređivanju državnih službenika i namještenika. Osim desk istraživanjem i zahtjevima za slobodan pristup informacijama, prikupljanje podataka prilikom izrade ovog izvještaja sprovedeno je i na osnovu ukupno šest intervju sa ključnim akterima.

Monitoring koji smo sprovedi omogućio je mapiranje ključnih problema u zapošljavanju i napredovanju. Osim zbirnog predavljanja određenih nalaza, nastojali smo da, po državnom organu, izdvojimo karakteristične slučajeve postupaka zapošljavanja i napredovanja i ostalih aspekata upravljanja ljudskim resursima, kad god je to moguće. Naime, ograničavajući faktor predstavlja činjenica da nam je Komisija za žalbe svoje predmete dostavila u ograničenom obimu, uz brisanje imena organa i radnih mjesta na koje se žalbe odnose.

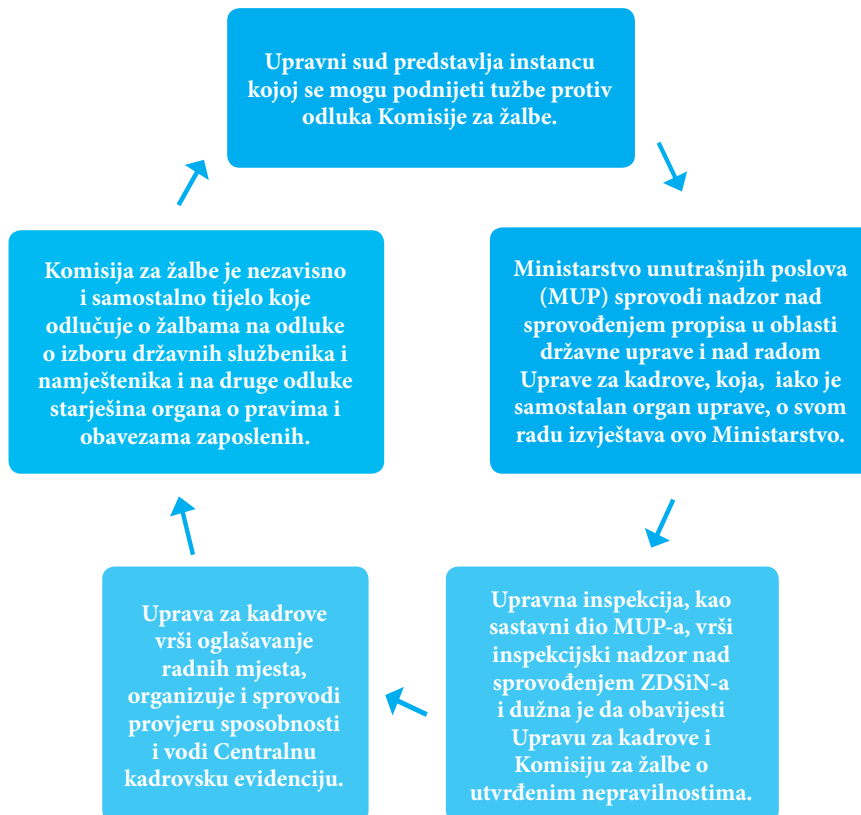
Iako osnovni cilj izvještaja nije da kvantifikuje, odnosno da numerički prikaže određene trendove koji bi bili reprezentativni za sve državne organe na koje se primjenjuje ZDSiN, korišćeni su i određeni kvantitativni podaci dostupni u zvaničnim izvještajima nadležnih institucija, ali dobijeni i u direktnoj komunikaciji sa predstavnicima tih institucija. Predstavnicima Uprave za kadrove naročito dugujemo veliku zahvalnost za pomoć pri istraživanju.

Izvještaj je organizovan u šest ključnih djelova. Prvi dio fokusira se na analizu institucionalnog okvira i tumačenje ključnih podataka, dok drugi dio izvještaja problematizuje primjenu diskrecionog prava starješina da ne izaberu najbolje ocijenjenog kandidata. U trećem dijelu izvještaja, fokus je na analizi napredovanja državnih službenika i namještenika, uključujući i problematiku njihovog rasporeda na više, odnosno niže pozicije. Četvrti dio fokusira se transparentnost, dok je u petom dijelu dat prikaz mogućnosti zaštite prava u postupcima zapošljavanja i napredovanja. Finalni dio izvještaja pruža rezime ključnih nalaza i mogućih pravaca za unapređenje.

Institucionalni okvir:

Ključne institucije za sprovođenje zapošljavanja i napredovanja u državnim organima su Uprava za kadrove, Ministarstvo unutrašnjih poslova (Upravna inspekcija), Komisija za žalbe i Upravni sud. U nastavku je grafički prikaz ključnih nadležnosti ovih institucija u sprovođenju postupaka popune radnih mjesta i napredovanja državnih službenika i namještenika.

Grafik 1: Nadležnosti ključnih institucija za sprovođenje postupaka zapošljavanja i napredovanja u državnim organima



Tokom 2014. godine, kapaciteti ovih institucija su u izvjesnoj mjeri poboljšani u odnosu na 2013. godinu. Povećan je broj zaposlenih u državnim organima čiji su podaci unijeti u Centralnu kadrovsku evidenciju (CKE), informacijski sistem za upravljanje kadrovima u državnim organima. Broj zaposlenih u organima državne uprave za koje su bili unijeti podaci u ovaj sistem više je nego udvostručen. Do 1. januara 2014. godine, ovaj broj iznosio je 4,043, a 1. januara 2015. godine 8,546. Imajući u vidu ukupan broj zaposlenih (oko 10,300) u 56 organa državne uprave, stepen ažuriranosti CKE u tom pogledu iznosi 82,7 %⁸.

Treba napomenuti, međutim, da, osim broja službenika i namještenika za koje su unijeti podaci u CKE, ne postoje zvanične informacije o potpunosti ovih podataka. Drugim riječima, pravilnik o vođenju ovog informacionog sistema⁹ predviđa prilično dugu listu neophodnih podataka o svakom zaposlenom, u cilju efikasnog upravljanja kadrovima u državnim organima. Ovi podaci uključuju državni organ u kojem je određena osoba zaposlena, tačan naziv i opis poslova datog radnog mjesta, lične

8 Podaci dobijeni od strane Uprave za kadrove

9 Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja centralne kadrovske evidencije internog tržišta rada. "Sl. list Crne Gore", br. 27/2013

podatke državnog službenika, odnosno namještenika, vrstu i nivo kvalifikacije obrazovanja, prethodno radno iskustvo, ocjenu rada i druge podatke, kao što su poznavanje stranih jezika, poznavanje rada na računaru, poznavanje drugih posebnih vještina i sl. Samim tim, za efikasno upravljanje kadrovima neophodno je vođenje evidencije o tačnom broju službenika i namještenika za koje su unijeti podaci koji dozvoljavaju potpun uvid u njihove stručne i radne kvalitete, naročito s obzirom na to da su, primjera radi, ocjene rada uslov za napredovanje, adekvatan raspored na drugo radno mjesto i jedan od kriterijuma prilikom provjere sposobnosti za radna mjesta u državnoj upravi.

Uprkos ograničenim pomacima u ažuriranju CKE, nije napravljen značajniji napredak u jačanju kapaciteta ključnih institucija za sprovođenje postupaka zapošljavanja i napredovanja u uzvještajnom periodu. Ljudski resursi Uprave za kadrove, sa 37 zaposlenih, ostali su na istom nivou kao tokom prve godine primjene ZDSiN-a i ova institucija je još uvijek uskraćena za 8 dodatnih zaposlenih izvršilaca, predviđenih internim aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ovog organa. Upravna inspekcija takođe ne uspijeva da popuni sva predviđena radna mjesta za 9 upravnih inspektora. Tokom 2014. godine, radilo je 7 upravnih inspektora.

Komisija za žalbe ima prethodno utvrđeni sastav i čine je predsjednik i četiri člana, čiji je mandat ograničen na pet godina bez mogućnosti obnove. Pomak u odnosu na prethodni ZDSiN predstavlja profesionalizacija funkcije predsjednika Komisije, odnosno, činjenica da je aktuelna predsjednica Komisije angažovana samo na ovoj poziciji i u punom kapacitetu.

Zapošljavanje i napredovanje: ključne brojke

Prema podacima Uprave za kadrove, skoro 800 kandidata više se prijavilo na oglašena radna mjesta u državnim organima tokom 2014. godine u odnosu na 2013. godinu (3 277 kandidata u odnosu na 2479 kandidata)¹⁰. Međutim, ono što je zajedničko za prve dvije godine primjene ZDSiN-a je, u načelu, mali broj prijavljenih kandidata po radnom mjestu. Naime, prosječan broj prijavljenih kandidata na radna mjesta u državnim organima tokom 2014. godine iznosio je 2 za ukupno 677 oglasa i konkursa.

Naročito je mali broj prijavljenih kandidata na interne oglase unutar organa (0,48) i između organa (0,72) tokom 2014. godine - dakle, manje od jednog kandidata po oglasu. Na drugoj strani, kandidati se najčešće prijavljuju za javne oglase, koji se raspisuju za početne pozicije u državnim organima (5,31 kandidat po javnom oglasu tokom 2014. godine). U načelu, broj prijavljenih kandidata po javnim oglasima veći je za niže pozicije, kao što su pripravnik ili samostalni savjetnik III, dok je izuzetno nizak za viša radna mjesta, koja se nijesu uspjela popuniti ni internim oglasima¹¹.

Tokom prve dvije godine primjene ZDSiN-a, postoji trend povećanja broja predmeta o kojima odlučuje Komisija za žalbe. Naime, tokom 2014. godine za 203,19 % je povećan broj slučajeva koji su se našli pred ovim tijelom, dok je u periodu od 1. marta do 31. decembra 2013. godine, izjavljeno 35% više žalbi nego u prethodnih godinu dana. Od ukupnog broja riješenih predmeta, usvojeno je 52,79%, odnosno 566 žalbi, dok je preostalih 506 odbijeno, odbačeno ili je postupak obustavljen.

Tokom izvještajnog perioda, nije doneseno nijedno rješenje o napredovanju, koje je moguće donijeti samo za napredovanje u viši platni razred ukoliko državni službenik dva puta uzastopno bude ocijenjen odličnom ocjenom. Međutim, iako je prema podacima Uprave za kadrove većina zaposlenih u državnim organima za 2013. godinu dobila ocjenu

10 Uprava za kadrove, Izvještaj o radu Uprave za kadrove za 2014. godinu, Podgorica, mart 2015. godine

11 Informacija dobijena od strane Uprave za kadrove.

dobar¹², za sada dostupni podaci za 2014. godinu upućuju na to da je većina službenika i namještenika dobila odlične ocjene. Prema podacima koji su unijeti u CKE, od ukupno 2050 unešenih ocjena za 2014. godinu, odličnu ocjenu je dobilo 1569 zaposlenih, ocjenu “dobar” 410, ocjenu “zadovoljava” 67 službenika i namještenika, dok rad svega 4 službenika i namještenika nije zadovoljio.

Da sumiramo:

Iako je tokom 2014. godine povećan broj kandidata za posao u državnim organima, ovaj broj je i dalje značajno manji od broja kandidata između kojih, prema Zakonu, starješina organa donosi konačnu odluku o izboru.

Tokom 2014. godine, nije doneseno nijedno rješenje o napredovanju državnih službenika i namještenika.

Za više od dva puta je povećan broj žalbi pred Komisijom za žalbe tokom druge godine primjene ZDSiN-a u odnosu na 2013. godinu. Većina ovih žalbi je usvojena.

Takmičenje bez igrača

Jedan od ključnih problema kada je u pitanju zapošljavanje u 18 organa, na koje se ovaj izvještaj dodatno fokusirao, je takođe mali broj kandidata na rang listama, koji, u prosjeku, iznosi svega 1,63 kandidata sa koje starješina vrši izbor službenika i namještenika. Treba napomenuti, ipak, da prema našim nalazima nije bilo zapošljavanja službenika i namještenika u skladu sa ZDSiN-om u Fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje (Fond PIO), Ministarstvu zdravlja i u Direkciji za zaštitu tajnih podataka¹³.

Od ukupno 446 izvršioca koji su izabrani na osnovu odluka o izboru u 15 preostalih državnih organa, 60% njih (269 kandidata) uopšte nije imalo konkurenciju prilikom provjere sposobnosti. Drugim riječima, 204 njih su bili jedini kandidati koji su prošli kroz provjeru sposobnosti za dato radno mjesto. U dodatnih 24 oglasa, rang lista se sastojala od tačno onoliko kandidata koji su izabrani na data radna mjesta za koja se tražilo više od jednog izvršioca. Na taj način ukupno je izabrano 65 kandidata. Čak i kada se rang lista sastojala od više kandidata, to je bilo isključivo vezano za slučajeve popune radnih mjesta javnim oglasom. I tada je prosječan broj kandidata koji su se međusobno “takmičili” za određeno radno mjesto bio relativno nizak, što je sveukupno doprinijelo malom broju kandidata koji su pristupili provjeri sposobnosti u analiziranim organima.

Niska kompetitivnost popune određenih radnih mjesta može se objasniti ograničenim ljudskim resursima u Crnoj Gori, sa malim brojem kandidata koji ispunjavaju uslove, naročito u odnosu na interne oglase, koji se rješavaju samo za više pozicije u službeničkom



Uprkos određenim pomacima, ZDSiN iz 2013. godine nije adekvatno odgovorio na potrebe ograničavanja samovolje starješina prilikom zapošljavanja u državnim organima. Broj kandidata između kojih starješina može izabrati službenika ili namještenika je **tri puta veći** od broja kandidata koji prođu provjeru sposobnosti.

¹² Prema podacima Uprave za kadrove, tokom 2013. godine ukupno su ocjenjena 6835 službenika odnosno namještenika. Od tog broja, 2238 službenika odnosno namještenika dobilo je ocjenu „odličan“, 3981 službenik odnosno namještenik dobio je ocjenu „dobar“, 596 službenika odnosno namještenika dobilo je ocjenu „zadovoljava“ i 20 službenika odnosno namještenika dobilo je ocjenu „ne zadovoljava“.

¹³ U ovom organu zasnovan je jedan radni odnos na neodređeno vrijeme, ali u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka, koji za određena radna mjesta u Direkciji, predviđa različite procedure u odnosu na ZDSiN.

sistemu¹⁴. Međutim, čak i za javne oglase, koji se raspisuju za početne pozicije ne postoji dovoljno interesovanje, što je iznenađujući podatak budući da je, tradicionalno, posao u državnim organima među najatraktivnijima u zemlji¹⁵. Razlog niskog interesovanja za interne i javne oglase i javne konkurse zahtijeva dalju analizu. Ipak, činjenica da se mali broj kandidata prijavljuje za posao nameće potrebu redefinisavanja same politike zapošljavanja u državnim organima. Naročito institut "internog oglasa" nije opravdao očekivanja. Imajući u vidu izuzetno nizak broj prijavljenih kandidata po internom oglasu unutar državnog organa, postavlja se pitanje opravdanosti relativno visokih troškova sprovođenja ovih oglasa, koji nastaju usljed formiranja posebne komisije, angažovanja nezavisnih eksperata i psihologa, i samog postupka provjere sposobnosti.

Diskrecija bez obrazloženja

Podsjetimo, jedna od ključnih novina ZDSiN-a, bila je upravo obaveza zapošljavanja prvorangiranih kandidata. Samo izuzetno i uz obrazloženje, starješina državnog organa, nakon obavljenog intervjua, može izabrati drugog kandidata. Međutim, starješine ne argumentuju svoje odluke dovoljno ubjedljivo. Za tek 35%, odnosno 158 izabranih izvršilaca na osnovu odluka koje smo mi analizirali, navedeno je da su oni bili i najbolje ocijenjeni kandidati. Na drugoj strani, odluke u slučajevima u kojima nijesu izabrani najbolje ocijenjeni kandidati su šture i nejasne.

Od 130 žalbi podnijetih protiv odluka o izboru državnih službenika i namještenika tokom prošle godine, njih 26 je podnijeto Komisiji za žalbe zato što nije izvršen izbor prvorangiranih kandidata. Čest je slučaj da starješina navede da je samo na osnovu usmenog intervjua izvršio izbor drugog kandidata, bez dodatnog preciziranja razloga, zbog čega je većina ovih žalbi, njih 17, i usvojena.

Obrazloženja sa greškom

Osim što starješine organa u odlukama o izboru ne navode eksplicitne razloge, oni nerijetko navode i razloge koji nemaju utemeljenje u Zakonu. Najčešće greške u ovakvim obrazloženjima su:

- » za izbor kandidata koriste se kriterijumi koji se direktno kose sa principom zapošljavanja na osnovu zasluga;
- » kriterijumi koji su sastavni dio provjere sposobnosti koriste se kao kriterijumi usmenog intervjua starješine sa kandidatima sa liste za izbor;
- » nepravilna primjena ustavne i zakonske odredbe o obavezi srazmjerne zastupljenosti pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica u državnim organima;
- » favorizovanje kandidata koji su već radili u državnom organu.

¹⁴ Samo se za početne pozicije u okviru kategorija izvršni i ekspertske kadre odmah raspisuje javni oglas, dok se za ostale službeničke pozicije, da bi se podstaklo korišćenje internih resursa državne uprave i racionalizacija broja zaposlenih, najprije raspisuje interni oglas unutar državnog organa, odnosno interni oglas između državnih organa.

¹⁵ Prema istraživanju koje je rađeno za potrebe Programa Ujedinjenih nacija za razvoj u Crnoj Gori, mnogi građani Crne Gore vjeruju da biti državni službenik predstavlja odličan izbor karijere zbog značajnih povlastica. Gotovo dvije trećine ispitanika (64%) više bi voljelo da radi u javnoj upravi za platu od 450 eura nego u privatnom sektoru za platu od 750 eura mjesečno. (Vidi: Kancelarija Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) u Crnoj Gori, *Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka - 2013. godine: "Ljudi su najveće bogatstvo jedne zemlje - koliko je bogata Crna Gora?"*, Podgorica, 2013. godine)

“Nezasluženi” kriterijumi

U određenom broju slučajeva, diskreciono pravo starješine da ne izabere prvorangiranog kandidata tumači se na način koji se direktno kosi sa principima zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga (tzv. merit based system). Iz analize žalbi i odluka o žalbama, koje je IA sproveo, proizilazi da su dva slučaja neizbora prvorangirane kandidatkinje naročito zabrinjavajuća jer su uslijedila nakon procjene starješina državnog organa da kandidatkinje koje su bile prvorangirane nijesu dovoljno motivisane za rad na mjestu za koja se traži srednja stručna sprema, zbog ambicija za daljim obrazovanjem i usavršavanjem.

U jednoj žalbi, koja je usvojena zbog nerazumljivog obrazloženja odluke o izboru na koju je uložena žalba, kandidatkinja, koja je bila prvorangirana tokom provjere sposobnosti, tvrdi da nije izabrana uz obrazloženje da je prethodno samovoljno prekinula radni odnos. Međutim, ona je u datom organu bila angažovana na osnovu ugovora o privremenim poslovima koji ne poznaje otkazni rok. Ovaj slučaj, za koji smo posredno utvrdili¹⁶ da je vezan za Upravu za nekretnine, je naročito simptomatičan, budući da su ugovori o privremenim i povremenim poslovima, uz ugovore o djelu, prema našim nalazima, najpodložniji zloupotrebi jer se mogu koristiti kao mehanizmi za zaobilaženje relativno strogih pravila zapošljavanja, propisanih ZDSiN-om. Činjenica da je otkazivanje ugovora o privremenim poslovima u ovom slučaju protumačeno kao samovoljni prekid radnog odnosa, ukoliko su navodi žalbe tačni, potvrđuje indikacije da se ovi ugovori koriste za zloupotrebe prilikom zapošljavanja u državnim organima.

U određenom broju slučajeva, za obrazloženja odluka o izboru kandidata koji nijesu bili prvorangirani, nerijetko se koriste kriterijumi koji su sastavni dio provjere sposobnosti koju organizuje Uprava za kadrove, dakle, kriterijumi na osnovu kojih su već formirane rang liste i liste za izbor kandidata između kojih starješina treba da donese konačnu odluku. Primjera radi, u Sekretarijatu za zakonodavstvo je jedna kandidatkinja, koja nije bila najbolje ocijenjena na provjeri sposobnosti, izabrana uz obrazloženje da je pokazala “poznavanje poslova koji su u nadležnosti Sekretarijata” i da je bila precizna i jasna u davanju odgovora na “postavljena pitanja koja su se odnosila na pravni sistem Crne Gore”. Ovi kriterijumi trebalo bi da budu uključeni u provjeru sposobnosti koju organizuje Uprava za kadrove, a ne u usmeni intervju sa starješinom organa.

Postoje i slučajevi formalnih propusta u vođenju usmenog intervjua između kandidata sa liste za izbor i starješina organa. U jednom slučaju, intervju nije sproveo starješina već službenici na koje prethodno nijesu prenijeta ovlašćenja za vođenje intervjua. Iz analiziranih žalbi i povezanih odluka Komisije za žalbe, takođe je moguće utvrditi da su u najmanje tri slučaja, starješine organa bodovale usmeni intervju sa kandidatima sa liste za izbor, iako ovaj intervju nije sastavni dio provjere sposobnosti, pa ne postoje ni prethodno definisana mjerila i kriterijumi u odnosu na koje bi se vršilo njegovo bodovanje.

U jednom slučaju, starješina je odlučio, između ostalog, da izuzetno mala razlika u ostvarenim bodovima, koja se broji u decimalama, između prvorangiranog i drugorangiranog kandidata nije od odlučnog značaja, što ne može biti obrazloženje za izbor drugorangiranog kandidata. Dodatno, starješina je u ovom slučaju sam ocijenio da je sastav komisije za provjeru

Starješine organa su u najmanje tri slučaja bodovale intervju koji su vodili sa kandidatima sa liste za izbor, iako taj intervju nije sastavni dio provjere sposobnosti.

Dvije kandidatkinje su se žalile da nijesu izabrane na radna mjesta zbog slobodne procjene starješina da će u skorijoj budućnosti biti motivisane da pređu na više radno mjesto.

¹⁶ Iako je Komisija za žalbe, bez prethodnog obrazloženja, ograničila pristup imenima državnih organa i radnih mjesta na koja se odnose žalbe, detaljnim iščitavanjem predmeta moguće je zaključiti da se u ovom slučaju radi o Upravi za nekretnine.

sposobnosti bio neadekvatan, jer je jedan njen član navodno u srodstvu sa prvorangiranim kandidatom. To takođe nije u skladu sa Zakonom, jer u slučaju sumnje u neadekvatan sastav Komisije, neophodno je tražiti izuzeće članova koji su u srodstvu sa jednim od kandidata prije sprovođenja ovog postupka, a ne nakon objavljivanja rezultata sa provjere sposobnosti slobodno cijeniti zakonitost odlučivanja komisije.

Jedan slučaj u Skupštini Crne Gore takođe je simptomatičan u smislu nepoznavanja propisa kojima se reguliše zapošljavanje u državnim organima. Između dvije kandidatkinje koje su imale jednaki broj bodova tokom provjere sposobnosti, izabrana je kandidatkinja koja je “imala bolju preporuku psihologa”, iako psihološka provjera kandidata za posao takođe ne bi smjela da se boduje.

Srazmjerna zastupljenost manjina

U pet analiziranih slučajeva, iako nijesu bili prvorangirani, izabrani su kandidati manjinske nacionalne pripadnosti, uz obrazloženje da se, prilikom donošenja odluke o izboru, vodilo računa i o srazmjernoj zastupljenosti manjina. Međutim, tri žalbe protiv ovakvih odluka o izboru su usvojene uz obrazloženje da Zakon o državnim službenicima i namještenicima ne propisuje davanje prednosti kandidatima samo po osnovu pripadanja manjinskoj nacionalnoj zajednici.

Ovi slučajevi upućuju na nerazumijevanje zakonskih odredaba, koje propisuju da, prilikom zapošljavanja u državnoj upravi, treba voditi računa o srazmjernoj zastupljenosti manjina. Razlog nejasnoj primjeni ove odredbe djelimično leži i u činjenici da Zakon bliže ne definiše šta podrazumijeva “srazmjerna zastupljenost” i kako se ona ostvaruje. Takođe, ne postoje pouzdani podaci o nacionalnoj strukturi državnih službenika i namještenika, s obzirom na to da izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih u državnim organima nije obavezno¹⁷.

Davanje prednosti kandidatima koji su već radili u državnom organu

Prilikom popune radnih mjesta nerijetko se daje prednost kandidatima koji su već radili u državnom organu za čije se potrebe vrši zapošljavanje. Iako ovakve odluke imaju utemeljenje u potrebi za kontinuitetom timskog rada i povjerenja između zaposlenih u određenom državnom organu, one su, u suštini, u suprotnosti sa smislom ZDSiN-a. Ovaj Zakon se, naime, opredijelio za **otvoreni sistem radnog mjesta**, gdje se popuna svakog radnog mjesta vrši raspisivanjem konkursa ili oglasa, a ne jednostavnim napredovanjem službenika i namještenika, što je glavna odlika tzv. **karijernog sistema**.

Naime, prema nalazima IA, preko 60 kandidata je u izvještajnom periodu izabrano na radna mjesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova uz obrazloženje da su, između ostalog, već bili u radnom odnosu na određeno vrijeme u ovom Ministarstvu i da su pokazali “izuzetne kvalitete i stručnost u obavljanju radnih zadataka”. Pri tome, ovi kandidati nijesu bili najbolje ocijenjeni kandidati prilikom provjere sposobnosti. Na drugoj strani, procjena stručnih i radnih kvaliteta kandidata na prethodnim radnim mjestima je sastavni dio provjere sposobnosti, pa, samim tim, dodatno naglašavanje ovih kvaliteta u odlukama o izboru nema smisla.

¹⁷ O ovom pitanju pročitajte više u sljedećem istraživanju: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Vlada Crne Gore, *Informacija o zastupljenosti manjina u državnim organima*, Podgorica, decembar 2014. godine

Dodatno, MUP je u odlukama pružio obrazloženje da se bolje rangirani kandidati nijesu našli u odlukama jer su izabrani na druga radna mjesta na koja su takođe konkurisali. Međutim, stav IA je da ovakvo obrazloženje nije dovoljno. Ono ne pruža jasne i ubjedljive argumente za izbor preostalih kandidata, osim njihovih stručnih i radnih kvaliteta prilikom prethodnog radnog angažmana. Takođe, zakonodavstvo ne uređuje bliže situacije u kojima su isti kandidati najbolje ocijenjeni prilikom provjere sposobnosti za više radnih mjesta.

(Ne)mogućnost transformacije radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme

Prethodno opisani slučaj izbora kandidata koji su već radili na određeno vrijeme u jednom državnom organu ukazuje i na širu problematiku transformacije radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme. IA je i u svom prvom monitoring izvještaju o zapošljavanju i napredovanju u državnim organima¹⁸, ukazao na propust da se radno-pravni status službenika zaposlenih na određeno vrijeme u državnoj upravi na adekvatan način riješi prije početka primjene ZDSiN-a, čime je sigurnost radnih mjesta ovih službenika znatno ugrožena¹⁹.

ZDSiN ne garantuje da će osobe, koje su u dužem vremenskom periodu bile zaposlene na određeno vrijeme u državnom organu, zadržati svoja radna mjesta.

Naime, ZDSiN propisuje da državni službenik ili namještenik zasniva radni odnos na određeno vrijeme samo u slučajevima privremene zamjene odsutnog službenika ili namještenika, obavljanja određenih projektnih zadataka, vršenja privremeno povećanog obima posla ili obuke pripravnika²⁰. Na drugoj strani, u mnogim državnim organima u prethodnom periodu, veliki broj ljudi bio je angažovan za rad na određeno vrijeme, suprotno pravnim propisima, na šta je upozoravala i Državna revizorska institucija. Međutim, dok je Zakonom o radu propisano da se radni odnos na određeno vrijeme nakon isteka određenog vremenskog perioda mora transformisati u radni odnos na neodređeno, ova odredba se ne odnosi na zaposlene u državnim organima. Naime, kako je ZDSiN poseban zakon, Zakon o radu se samo supsidijarno primjenjuje na državne službenike i namještenike²¹.

Otud se, osim mogućnosti da se kandidati koji su ranije bili nezakonito zaposleni na određeno vrijeme favorizuju prilikom popune radnih mjesta, nameće i pitanje zaštite njihovih prava. Drugim riječima, imajući u vidu specifičnost pravnog okvira, nema garancije da će osobe koje su bile zaposlene na određeno vrijeme u državnim organima nastaviti da rade na radnim mjestima, uprkos činjenici da su im ugovori na određeno produžavani godinama unazad. Na to upućuje i analiza predmeta koji su se u izvještajnom periodu našli pred Komisijom za žalbe.

Dvije žalbe na odluke o izboru uložene su zato što su žalioци smatrali da su se stekli uslovi da se njihov radni odnos na određeno vrijeme nakon pet godina transformiše u rad na neodređeno. Međutim, ove žalbe su odbijene upravo uz obrazloženje da je rad na određeno vrijeme u potpunosti regulisan ZDSiN-om i da nema prostora za supsidijarnu primjenu opštih propisa o radu u tom pogledu. U jednoj žalbi na odluku o izboru, koja je usvojena zato što je ožalbena odluka bila nepotpuna i nejasna, žalilac je takođe ukazao na činjenicu da na radnom mjestu za koje je oglas raspisan radi po ugovorima na određeno vrijeme već duže od 15 godina.

18 Institut alternativa, *Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima – godišnji monitoring izvještaj (1. januar 2013. godine - 1. januar 2014. godine)*, Podgorica, 2014. godine

19 Samo u Ministarstvu unutrašnjih poslova tokom 2013. godine bilo je zaposleno preko 500 osoba na određeno vrijeme, iako Zakon propisuje zapošljavanje na određeno samo u izuzetnim slučajevima.

20 Član 48, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Sl. list Crne Gore, br. 39/11, 50/11, 66/12, 34/14

21 Vidi: Državna revizorska institucija, *Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2012 – oktobar 2013. godine*, Podgorica, oktobar 2013. godine

Paradoks i granice slobode u odlučivanju

Imajući u vidu prethodno opisane specifičnosti primjene diskrecionih prava starješina organa, ali i nepreciznost ZDSiN-a, u smislu definisanja razloga i okolnosti pod kojima najbolje ocijenjeni kandidat ne mora da bude izabran na radno mjesto, nameće se pitanje: Gdje su granice diskrecionog prava starješina prilikom izbora kadrova?

Komisija za žalbe je u u svom radu zauzela stav da je lični utisak starješine organa prilikom razgovora sa svim kandidatima sa liste za izbor i slobodna procjena njihove motivisanosti ili komunikacionih sposobnosti, dovoljan argument da se izabere kandidat koji nije bio najbolje ocijenjen tokom provjere sposobnosti. Iako je ovakav stav opravdan sa stanovišta autonomije u vođenju kadrovske politike u okviru svakog državnog organa, on je kontradiktoran ukoliko se uzme u obzir način na koji je regulisan postupak provjere sposobnosti.

Naime, kriterijumima u odnosu na koje se boduje usmeni intervju, koji je sastavni dio provjere sposobnosti, umnogome su pokrivena i one karakteristike kandidata koje starješine često navode kao osnov za izbor kandidata koji su nijesu bili najbolje ocijenjeni tokom te iste provjere sposobnosti. Ovi kriterijumi uključuju: logične, jasne i ubjedljive izjave i predstavljanje, pokazivanje znanja koje je relevantno za radno mjesto za koje se vrši provjera sposobnosti, vještine komunikacije, pokazivanje motivacije i lični nastup.

Ovaj svojevrsni paradoks nameće potrebu izmjene načina na koji se trenutno vrši sprovođenje oglasa i izbor kandidata. Naime, nedostaju smjernice koje bi starješinama organa približile način na koji mogu iskoristiti pravo da ne izaberu najbolje ocijenjenog kandidata. Dodatno, kako su provjerom sposobnosti obuhvaćeni i kriterijumi koje bi, po prirodi stvari, trebalo da budu stvar procjene starješine organa, a ne posebno formirane komisije, alternativa donošenju posebnih smjernica mogla bi da bude i definisanje kriterijuma na osnovu kojih starješina vodi intervju sa kandidatima sa liste za izbor.

Provjera sposobnosti za namještenike: Propust u pravnom okviru

U Uredbi koja reguliše provjeru sposobnosti za posao u državnim organima²² postoji propust jer ovaj akt ne precizira način na koji se vrši provjera sposobnosti za namještenička radna mjesta. Namještenici, prema ZDSiN-u, obavljaju administrativno-tehničke i pomoćne poslove čije je obavljanje potrebno za blagovremeno i efikasno vršenje poslova državnog organa, pa se za ova radna mjesta nekada ne traže položeni stručni ispit za rad u državnim organima ili prethodno radno iskustvo. Međutim, nakon žalbi zbog nesprovođenja provjere sposobnosti za ova radna mjesta i zauzimanja stava Komisije za žalbe da je provjera sposobnosti obavezna i za buduće namještenike, nadležne institucije su utvrdile procedure da se za ova radna mjesta provjera sposobnosti sastoji samo u sprovođenju intervjua, koji se vrednuje u odnosu na kriterijume koji su već utvrđeni Uredbom o provjeri sposobnosti²³. Međutim, imajući u vidu prirodu poslova koje obavljaju namještenici, postavlja se pitanje adekvatnosti načina na koji se trenutno sprovodi provjera sposobnosti za ova radna mjesta.

²² Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu ("Službeni list Crne Gore, broj 4/2013" od 18.1.2013. god

²³ Ti kriterijumi su: (1) logične, jasne i ubjedljive izjave i predstavljanje; 2) pokazivanje znanja koje je relevantno za radno mjesto za koje se vrši provjera sposobnosti; 3) vještine komunikacije; 4) pokazivanje motivacije; 5) lični nastup).

“Imaginarno” napredovanje i ocjenjivanje bez svrhe

Kako je već naglašeno, napredovanje državnih službenika i namještenika moguće je samo u viši platni razred ukoliko se dvije godine zaredom rad zaposlenog ocijeni kao “odličan”. Međutim, dostupni podaci na nivou svih državnih organa upućuju na činjenicu da su skoro svi zaposleni već u najvišem platnom razredu²⁴, ali i da se ocjenjivanje sprovodi površno. Otud ne čudi podatak da tokom izvještajnog perioda uopšte nije bilo napredovanja.

Analiza rješenja o ocjenama za 2014. godine, koju je IA sproveo, upućuje na zaključak da se ocjenjivanje rada i dalje sprovodi proizvoljno i uz nepoštovanje propisa, što se dijelom može obrazložiti činjenicom da, iako je u Zakonu navedeno kao osnov napredovanja, ocjenjivanje u praksi, osim kao mehanizam otpuštanja zaposlenih koji dva puta zaredom dobiju nezadovoljavajuću ocjenu, nema naročitu svrhu. Naročito je karakteristično ocjenjivanje sprovedeno u dva organa, Zavodu za školstvo i Agenciji za zaštitu životne sredine, gdje su svi zaposleni ocijenjeni kao odlični.

Obrazloženja svih 64 rješenja o ocjenama rada za 2014. godinu, koje je donijela Agencija za zaštitu životne sredine su praktično identična. Sva ova rješenja su donesena nakon zakonskog roka od 31. januara tekuće za prethodnu godinu i sva ona ocjenjuju rad zaposlenih kao odličan. U Zavodu za školstvo, sva rješenja o ocjenama donesena su u Zakonom predviđenom roku. Međutim, i u ovom slučaju su svi službenici i namještenici, njih 61, ocijenjeni kao odlični, dok je rad dva pomoćnika starješine organa, čiji se rad ocjenjuje samo sa “zadovoljava” i “ne zadovoljava”, tokom 2014. godine zadovoljio. Obrazloženja svih donesenih rješenja su praktično identična i za svakog službenika se tvrdi da postiže rezultate u radu bolje od predviđenih za dato radno mjesto.

U Agenciji za zaštitu životne sredine i u Zavodu za školstvo, svi zaposleni su tokom 2014. godine bili odlični. U Zavodu za školstvo su svi ocjenjivani službenici i namještenici postigli rezultate “bolje od predviđenih”.

I u Službi Skupštine Crne Gore, koja samostalno uređuje način ocjenjivanja zaposlenih, rad većine njih je ocijenjen kao odličan. Od ukupno donijetih 79 rješenja o ocjeni rada za 2014. godinu, njih 73 su sadržala ocjenu rada „odličan“, 3 ocjenu rada „dobar“ i 3 ocjenu rada „zadovoljava“. Iako u ocjenjivanju, nadležni u Skupštini uglavnom imaju za osnov kriterijume propisane Uredbom o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika²⁵, postoje odstupanja od ove Uredbe, što onemogućava unošenje formulara sa ocjenama zaposlenih u Skupštini u CKE. Ovo je još jedan otežavajući faktor u upravljanju ljudskim resursima u državnim organima.

Čak i kada zaposleni dobiju niže ocjene, predmeti koji su se u vezi sa ocjenjivanjem rada službenika i namještenika našli pred Komisijom za žalbe, upućuju na česte formalne propuste u njihovom donošenju. Od ukupno 66 predmeta ove vrste za 2014. godinu koje je IA analizirao, usvojena je čak 61 žalba na rješenja o ocjenjivanju. Ove žalbe su usvojene mahom zbog toga što ocjenjivanje nije sprovedeno u skladu sa propisima, odnosno zbog toga što nisu navedeni svi razlozi koji upućuju na datu ocjenu. U četiri slučaja, Komisija je eksplicitno ukazala na činjenicu da se uopšte ne navode konkretni propusti u radu koji su starješine organa i neposredne rukovodioce opredijelili da daju niske ocjene svojim zaposlenima.

24 Intervju sa Svetlanom Vuković, direktorkom Uprave za kadrove; Đurom Nikačem, pomoćnikom direktorke Uprave za kadrove, održan 16. marta 2015. godine u prostorijama Uprave za kadrove

25 “Sl. list Crne Gore”, br. 33/2013

Raspored službenika: Napredovanje i(li) nazadovanje?

Uprkos praktičnoj nemogućnosti da napreduju, u strogo formalnom smislu, državni službenici i namještenici mogu faktički napredovati na dva načina: prijavom na interni oglas unutar državnog organa i izborom na bolju radnu poziciju nakon sprovođenja ovog oglasa i trajnim rasporedom. Naime, raspored službenika i namještenika usljed reorganizacije ili ukidanja državnih organa, uz donošenje odluka o izboru kandidata na prethodno oglašena slobodna radna mjesta, je jedan od dva glavna načina na koja se vrši popuna radnim mjestima u državnim organima.

Međutim, trajno raspoređivanje usljed reorganizacije državnog organa, prilikom koje se donosi novi ili vrši izmjena postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i kojim se smanjuje broj radnih mjesta²⁶, može biti prilika za raspored službenika i namještenika na viša ali i na niža radna mjesta, dakle osnov i za njihovo napredovanje, ali i nazadovanje.

Prilikom raspoređivanja se u ovom slučaju uzimaju u obzir poslovi na kojima su zaposleni u određenom državnom organu ranije radili, pri čemu prednost imaju državni službenici, odnosno namještenici koji su ranije radili na sličnim poslovima i koji imaju bolje ocjene rada u posljednje tri godine. Dakle, svrha ocjenjivanja je izraženija prilikom trajnog rasporeda službenika usljed reorganizacije, nego prilikom mogućnosti za njihovo formalno napredovanje. To je bio i jedan od razloga da nam Zavod za školstvo na zahtjev za pristup rješenjima o napredovanju u ovom organu dostavi dva rješenja o rasporedu donesena u izvještajnom periodu.

Međutim, osim kao mogućnost za napredovanje, institut trajnog rasporeda službenika i namještenika usljed reorganizacije državnih organa, može služiti i kao mehanizam nazadovanja, zato što, za razliku od instituta privremenog raspoređivanja, ne garantuje zaštitu stečenih prava zaposlenih. Upravo zbog toga, ovaj institut nailazi na nezadovoljstvo zaposlenih u državnoj upravi, koji se često žale zbog degradacije na niža radna mjesta. Tokom 2014. godine, prema podacima IA, na rješenja o rasporedu državnih službenika i namještenika, podnijeto je 125 žalbi, od čega je usvojeno njih 88. Većina ovih žalbi upravo se odnosi na trajni raspored usljed reorganizacije.

Zaposleni su se uglavnom žalili zato što smatraju da su nezakonito degradirani, tj. raspoređeni na radna mjesta nižeg zvanja, koja podrazumijevaju i nižu zaradu i niži stepen stručne spreme. U dva slučaja, rješenja o rasporedu navedena su čak i kao nastavak kontinuiranog mobinga i pokušaj disciplinovanja službenika koji su izjavili žalbu. U jednom slučaju, službenik je raspoređen na drugo, niže radno mjesto za vrijeme bolovanja, iako Zakon jasno propisuje da se službenik, odnosno namještenik ne može rasporediti za vrijeme privremene spriječenosti za rad. U 15 slučajeva, zaposleni u državnoj upravi su izjavili žalbu zbog toga što su raspoređeni na mjesta na kojima im se ne računa beneficirani staž, iako je to bio slučaj na prethodnom radnom mjestu.

1% zaposlenih u državnim organima se tokom 2014. godine žalio zbog rasporeda na drugo radno mjesto.

Ipak, veliki broj žalbi usvojen je zbog formalnih propusta državnih organa, a ne zbog navodne degradacije službenika. Drugim riječima, iako je Komisija za žalbe usvojila dvije trećine izjavljenih žalbi, razlozi njihovog usvajanja često se ne podudaraju sa razlozima izjavljivanja žalbe. Naime, u velikom broju slučajeva državni organi su donosili rješenja o rasporedu za vremenski period koji je već djelimično istekao iako je nemoguće retroaktivno dejstvo ovih rješenja, što je bio razlog i za njihovo poništavanje. Takođe, najveći broj žalbi usvojen je zato što strankama nije bilo omogućeno da učestvuju u postupku i da se izjasne o bitnim činjenicama i okolnostima koje su dovele do njihovog rasporeda.

Dakle, ukoliko se uzme u obzir da se ZDSiN primjenjuje na državne organe, koji okvirno, zapošljavaju oko 12 000 ljudi, približno 1 procenat zaposlenih u ovim organima je tokom 2014. godine izrazio nezadovoljstvo načinom na koji se vrši raspored službenika i namještenika. Na drugoj strani, reorganizacija državnih organa je vrlo često mijenjaju svoja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, što dodatno ugrožava sigurnost radnih mjesta državnih službenika i namještenika. U izvještajnom periodu, skoro jedna četvrtina samostalnih organa uprave, uz Generalni sekretarijat Vlade, predložila je izmjene svojih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta²⁷.

Transparentnost zapošljavanja i napredovanja

Ključni doprinos transparentnosti zapošljavanja u državnim organima pruža Internet stranica Uprave za kadrove, na kojoj su dostupni sve rang rang liste kandidata nakon sprovedene provjere sposobnosti za kategorije radnih mjesta na koja se ovaj izvještaj fokusira. Pozitivan pomak u transparentnosti zapošljavanja i napredovanja je i najavljeno pokretanje internet stranice Komisije za žalbe²⁸. U načelu, većina državnih organa takođe omogućava puni pristup odlukama o izboru kandidata nakon sprovođenja provjere sposobnosti od strane Uprave za kadrove. Naročito je pozitivan primjer Sekretarijata za zakonodavstvo, koje odluke o izboru državnih službenika i namještenika objavljuje na svom sajtu. Međutim, pristup odlukama o izboru donijetim u drugim organima je otežan usljed problema koji generalno važe za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama²⁹, a to su neodgovaranje na zahtjeve za pristup informacijama u zakonskom roku od 15 dana i visoki troškovi postupka.

Sveukupno, IA je uplatio 505 eura troškova za pristup informacijama tokom ovog monitoringa. Od 18 organa kojima smo tražili detaljne informacije o zapošljavanju i napredovanju, Ministarstvo odbrane je odbilo da dostavi imena i prezimena službenika i namještenika, koji su na radna mjesta u ovom državnom organu izabrani tokom druge polovine 2014. godine, zbog zaštite ličnih podataka, iako je prethodno dostavljalo ove informacije u punom obimu. IA je, zbog toga, izjavio žalbu Agenciji za slobodan pristup informacijama i zaštitu ličnih podataka 17. marta 2015. godine. Do 20. aprila, nije riješeno po ovoj žalbi, čije je ključno obrazloženje da zaštita ličnih podataka ne može biti izgovor, zato što je, prema Zakonu, svaki državni organ, u sklopu proaktivnog pristupa informacijama, dužan da na svojoj internet stranici objavi spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima.

Transparentnost napredovanja u državnim organima nije na zavidnom nivou. Naime, s obzirom na to da, prema dostupnim podacima, u izvještajnom periodu nije donijeto nijedno rješenje o napredovanju, da li su određeni službenici i namještenici poboljšali svoju poziciju moguće je utvrditi samo “pješke”, analizirajući zapošljavanje na osnovu internih oglasa i na osnovu trajnog rasporeda. Takođe, s obzirom na praktičnu nemogućnost napredovanja u viši platni razred, dodatan izazov predstavlja transparentnost nagrađivanja državnih službenika i namještenika, naročito imajući u vidu relativno široku lepezu mogućih načina nagrađivanja zaposlenih u državnim organima, koji nijesu čvrsto utemeljeni u postignutim rezultatima rada koji bi se cijenili na osnovu objektivnih kriterijuma. Trenutno, postoji više opcija za nagrađivanje zaposlenih u državnim organima koje se uglavnom vrši u odnosu na kriterijume kao što su “uzuzetni uspjesi u radu” ili “posebnih doprinosa”, bez daljeg preciziranja mjerila uspjeha, doprinosa i učinka. Između

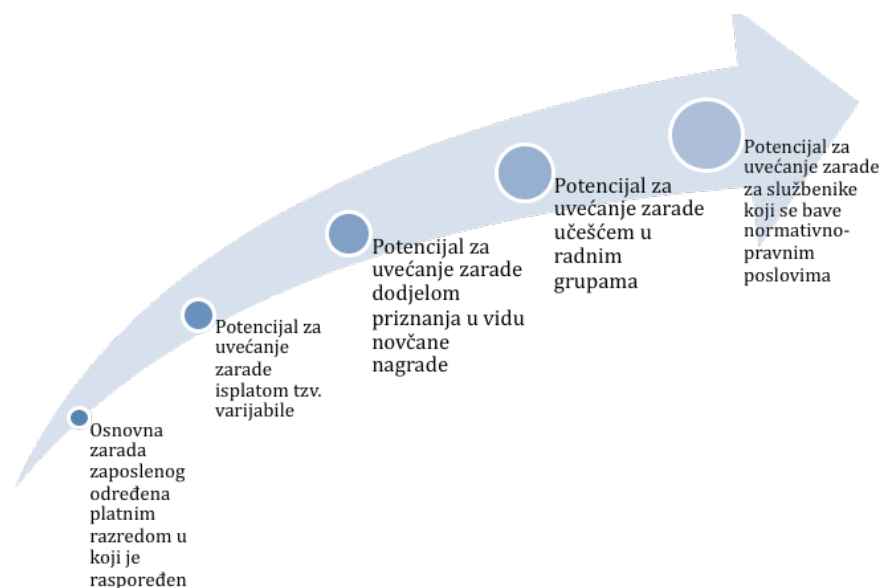
27 Internet prezentacija Vlade Crne Gore, http://www.gov.me/sjednice_vlade

28 Intervju sa Snežanom Radović, predsjednicom Komisije za žalbe, održan 10. marta 2015. godine u prostorijama Komisije za žalbe

29 “Sl. list Crne Gore”, br. 44/2012

ostalog, to su odluke o raspodjeli varijabilnog dijela zarade³⁰, odluke o dodjeli priznanja³¹, odluka o uvećanju zarade za službenike koji se bave normativno-pravnim poslovima³² i naknada za učešće u radnim grupama koje formira Vlada³³.

Grafički predstavljeno to izgleda ovako:



Tokom 2014. godine, državni organi su po osnovu isplate varijabilnog dijela zarade svojim zaposlenima potrošili oko 1 466 000 eura. Na drugoj strani, tri od ukupno 18 organa kojima su poslali zahtjevi za pristup informacijama u sklopu ovog monitoringa, u izvještajnom periodu isplatili su priznanja zaposlenima u vidu novčanih nagrada, i to ukupno 19 561 eura i još 25 mjesečnih zarada. Ovi podaci, ukoliko se stave u kontekst nemogućnosti formalnog napredovanja u viši platni razred na osnovu ocjenjivanja i razrađenih kriterijuma u odnosu na koje bi to ocjenjivanje trebalo da se vrši, samo su ilustracija manje transparentnih načina motivacije zaposlenih i potrebe za redefinisanjem politike nagrađivanja i napredovanja u državnim organima.

Posredovanje u zapošljavanju i ugovori o djelu: neprijatelji transparentnosti?

Transparentnost zapošljavanja u državnim organima ne mjeri se samo obimom objavljenih i dostupnih informacija. Da bi se izmjerila transparentnost popune radnih mjesta ne treba se fokusirati samo na ZDSiN, jer je upravo ono što se dešava mimo Zakona najproblematičnije.

30 Vlada Crne Gore, Odluka o kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, "Sl. list Crne Gore", br. 25/11

31 Uredba o vrsti i postupku dodjele priznanja državnom službeniku i namješteniku, Sl. list Crne Gore, br. 40/2013

32 Vlada Crne Gore, Odluka o uvećanju zarade državnih službenika koji obavljaju normativno-pravne poslove, decembar 2014. godine

33 Zakon o sprečavanju sukoba interesa, "Sl. list Crne Gore", br. 01/09, 41/11, 47/11, 52/14

Posredovanje

Mi smo i tokom prve godine primjene ZDSiN-a ukazivali na mogućnost da se zloupotrebom posredovanja u zapošljavanju, koje bi, prema Zakonu o radu, trebalo da bude ograničeno samo na tri mjeseca i na poslove koji ne zahtijevaju posebnu stručnost, može ugroziti uspostavljanje sistema zasluga u državnim organima. Upravna inspekcija, međutim, nije na adekvatan način postupila po inicijativi Instituta alternativa iz jula 2014. godine i ispitala razmjere u kojima se posredovanje u zapošljavanju koristi za zaobilaženje obavezujućih pravila zapošljavanja u državnoj upravi.

U inicijativi smo naveli da su najmanje dva državna organa - Agencija za zaštitu životne sredine i Zavod za školstvo, tokom 2013. godine prekršili ZDSiN time što su, sklapanjem ugovora sa Agencijom za privremeno zapošljavanje "Dekra", preuzeli radnike za poslove koje bi trebalo da obavljaju državni službenici.

Upravna inspekcija tvrdi da u ovim slučajevima nije došlo do zloupotrebe instituta posredovanja u zapošljavanju, i da su oni u skladu sa Zakonom o radu, iako ZDSiN ima pravnu supremaciju u ovim slučajevima. Takođe, iako smo od ove institucije, ukazujući na problem "čutanja administracije", zatražili da dodatno ispita razmjere u kojima državni organi pribjegavaju posredovanju u zapošljavanju i da li oni time krše propise, ništa nije preduzeto po tom pitanju.

Ovakav stav Upravne inspekcije je naročito zabrinjavajući, ukoliko se ima u vidu da naši nalazi u okviru ovog izvještaja takođe potvrđuju tezu da ugovori o preuzimanju radnika podobni za zaobilaženje procedura provjere sposobnosti. Tako je Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, koja je i prošle godine od strane medija kritikovana zbog zaobilaženja popune radnih mjesta na osnovu prethodno raspisanih oglasa³⁴, i ove godine preuzela dva radnika od agencija za posredovanje u zapošljavanju za radna mjesta kategorisana ZDSiN-om (samostalni savjetnik III i namještenik VI).

Ugovori o djelu

Na drugoj strani, prema analizi 18 studija slučaja, na koje se ovaj izvještaj dodatno fokusira, državni organi često angažuju osobe za određene poslove, na osnovu ugovora o djelu. Naime, od 18 državnih organa, kojima smo slali detaljne zahtjeve za pristup informacijama, njih 12 je sklopilo 750 ugovora o djelu u izvještajnom periodu³⁵. Bitno je napomenuti, međutim, da iako ugovori o djelu nijesu radno-pravni ugovori, već su regulisani Zakonom o obligacionim odnosima³⁶, baš zbog činjenice da nijesu posebno regulisani ZDSiN-om mogu se koristiti za favorizovanje određenih osoba, ali i za faktičko zapošljavanje bez sprovođenja provjere sposobnosti. Stoga je neophodno izvršiti detaljnu analizu načina na koji se ovi ugovori sklapaju, naročito imajući u vidu da, na osnovu prikupljenog materijala, postoje slučajevi njihove zloupotrebe, i to na nekoliko načina:

- » Na osnovu ugovora o djelu angažuju se ljudi koji bi trebalo da budu izabrani kao državni službenici i namještenici, na osnovu procedura utvrđenih ZDSiN-om;

34 ND Vijesti, 17. jul 2013. Politika

35 Prema podacima koji su nam dostavljeni, to su Skupština Crne Gore (292 sklopljena ugovora), Ministarstvo kulture (254 sklopljenih ugovora), Fond PIO (132), Ministarstvo finansija (28), Vrhovno državno tužilaštvo (18), Ministarstvo pravde (10), Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (5), Direkcija za zaštitu tajnih podataka (4), Državna revizorska institucija (3), Ministarstvo unutrašnjih poslova (3), Agencija za zaštitu životne sredine (1). Zavod za statistiku pružio je samo zbirnu informaciju o ukupnim sredstvima koje je ova institucija izdvojila tokom 2014. godine po osnovu sklopljenih ugovora o djelu. Iznos tih sredstava je preko 375 000 eura.

36 "Sl. list Crne Gore", br. 47/08, 04/11

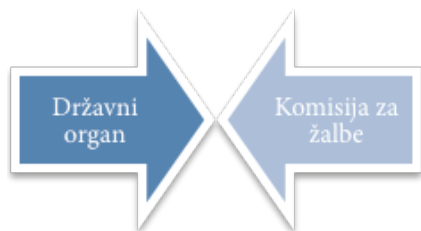
- » Osobe angažovane na osnovu ugovora o djelu se naknadno biraju na radna mjesta u državnom organu, što upućuje na mogućnost njihovog namjernog favorizovanja tokom postupka selekcije;
- » Ugovori o djelu sklopljeni sa jednom osobom produžavaju se na duži vremenski period, čime osoba praktično biva zaposlena u državnom organu.

Žalbe kao izraz nezadovoljstva ili povjerenja u institucije?

Kao što je već ukazano, broj žalbi podnijetih Komisiji za žalbe povećao se tokom 2014. godine, za 203% u odnosu na 2013. godinu. Najveći broj ovih žalbi odnosi se na: rješenja o prestanku radnog odnosa, odluke o izboru, rješenja o raspoređivanju službenika i namještenika, naknadu troškova službenicima i namještenicima i transformaciju radnog odnosa³⁷. Brojnost žalbi po institucijama prati njihovu veličinu, odnosno broj zaposlenih, tako da je najveći broj žalbi na odluke o izboru (44) podnjet protiv Ministarstva unutrašnjih poslova³⁸.

Postoji nekoliko mogućih objašnjenja povećanog broja žalbi, a to su potencijalno veća informisanost građana i državnih službenika i namještenika o zaštiti njihovih prava, povećano povjerenje u institucije, uključujući i Komisiju za žalbe, ali i nepravilna primjena ZDSiN-a od strane starješina državnih organa i službenika zaduženih za upravljanje ljudskim resursima.

Dok je moguće da svaki od ova tri faktora ima udjela u trenutnom stanju, analiza predmeta koji su se našli pred Komisijom u izvještajnom periodu, upućuje na činjenicu da starješine državnih organa često donose odluke, i rješenja, uz grube propuste proceduralne prirode. Naime, Komisija za žalbe ima službenu dužnost da, bez obzira na razlog žalbe, poništi rješenje starješine ukoliko su napravljene bitne povrede upravnog postupka³⁹. Upravo je to bio razlog usvajanja većine žalbi predatih ovom tijelu tokom 2014. godine.



IA je zahtjevom za pristup informacijama Komisiji tražio sve žalbe na odluke o izboru, ocjene rada i raspored državnih službenika i namještenika predate tokom 2014. godine i sve odluke o ovim vrstama žalbi. Dostavljeno nam je 322 predmeta (žalbe i odluke), a od toga 66 predmeta koji se odnose na ocjenjivanje, 125 na raspored i 131 na odluke o izboru. Većina ovih žalbi je usvojena (222) i to mahom zato što su starješine, donoseći predmetna rješenja i odluke,

napravili propuste proceduralne prirode na koje je Komisija morala da reaguje.

37 Intervju sa Snežanom Radović, predsjednicom Komisije za žalbe, održan 10. marta 2015. godine u prostorijama Komisije za žalbe

38 Isto

39 Bitne povrede pravila upravnog postupka su kada rješenje donese nenadležan organ, kada strankama i zainteresovanim licima nije omogućeno učešće u postupku ili izjašnjenje o bitnim činjenicama, ako stranka nije imala zakonskog zastupnika, odnosno opunomoćenog punomoćnika, ako su prekršene odredbe o upotrebi jezika u postupku, ako je upravni postupak vodilo lice koje je trebalo biti izuzeto ili ne ispunjava zakonske uslove za vođenje i odlučivanje u postupku, ako je dispozitiv rješenja u suprotnosti sa obrazloženje, tako da nije moguće utvrđivanje zakonitosti u žalbenom postupku. (Čl. 226, Zakon o opštem upravnom postupku, "Sl. list Crne Gore", br. 60/03, 73/10, 32/11)

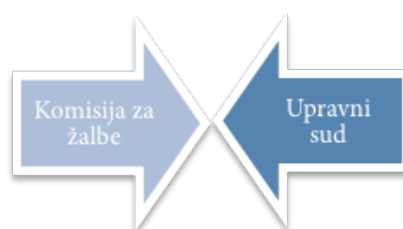
Ovi propusti uključuju sljedeće:

- » nejasna obrazloženja koja su u suprotnosti sa izrekom odluke, što uslovljava nemogućnost utvrđivanja zakonitosti u žalbenom postupku;
- » starješine donose odluke, odnosno rješenja za vremenski period prije njihovog formalnog donošenja, dakle, retroaktivno;
- » prilikom donošenja rješenja, odnosno odluka, starješine zanemaruju činjenicu da žalbe mogu imati suspenzivno dejstvo, tj. da odlažu izvršenje odluka i rješenja;
- » nije omogućeno strankama i zainteresovanim licima da učestvuju u postupku niti da se izjasne o bitnim činjenicama.

Činjenica da državni organi često prave ovakve propuste u odlučivanju negativno se odražava na zaštitu prava kandidata, jer se oni rijetko obraćaju Komisiji za žalbe zbog propusta koji se mogu svrstati u bitne povrede upravnog postupka. Dakle, uprkos velikom broju usvojenih žalbi, razlog njihovog usvajanja je rijetko sam predmet nezadovoljstva građana koji su se obratili Komisiji. Izuzetak, u tom smislu, predstavljaju samo žalbe na ocjene rada, koje su mahom usvojene zato što ocjenjivanje nije sprovedeno u skladu sa propisima.

Ping-pong efekat

Specifičnost postupaka pred Komisijom za žalbe, kako sada stvari stoje, je i to što se oni, u slučaju da Komisija poništi odluku prvostepenog organa a da predstavnici tog organa ne isprave sve nepravilnosti, mogu ponavljati unedogled. Zaposleni u državnoj upravi se mogu iznova žaliti, a Komisija iznova poništavati rješenje, s ozirom na to da nema ovlaštenje da meritorno odlučuje u predmetima.



Drugim riječima, kako je sama Komisija navela u svom izvještaju o radu za 2013. godinu, prvostepeni organi često ne postupe u skladu sa rješenjem Komisije, što dovodi do odugovlačenja postupka i pojave da Komisija po više puta odlučuje o istoj pravnoj stvari na isti način, a da prvostepeni organi ne uvažavaju njene odluke⁴⁰.

Novi Zakon o opštem upravnom postupku, koji će se primjenjivati od 2016. godine, bi trebalo da preduprijedi problem višestrukog odlučivanja o istim predmetima u budućnosti. Glavna novina koju donosi ovaj Zakon je to što će drugostepeni organ, u ovom slučaju Komisija, ukoliko po drugi put odlučuje o predmetu i ako priroda stvari to dozvoljava, imati ovlaštenje da donese meritornu odluku. To podrazumijeva da će Komisija moći da odluči o onim predmetima kojima se ne zadire u kadrovsku politiku državnih organa. Drugim riječima, nije za očekivati da će Komisija donositi krajnje odluke o ocjenama rada državnih službenika i namještenika⁴¹.

⁴⁰ Komisija za žalbe, Izvještaj o radu za period 1. mart – 31. decembar 2013. godine, Podgorica, januar 2014. godine

⁴¹ Isto

Sudska zaštita

Protiv odluke Komisije za žalbe može se pokrenuti upravni spor, time što se na odluke Komisije može uložiti tužba pred Upravnim sudom. Ukupno, po tužbama protiv rješenja Komisije, u 2014. godini kod Upravnog suda bilo je 309 predmeta⁴². Upravni sud se izjasnio o ukupno 135, odnosno 43,6 % predmeta.

U načelu, u oblasti zaštite prava državnih službenika i namještenika, tužbe Upravnom sudu uglavnom se odnose na zasnivanje, raspoređivanje i prestanak radnog odnosa. U izvještajnom periodu, najveći broj sporova je za svoj predmet imao prestanak radnog odnosa zaključenog na određeno vrijeme, zasnivanje radnog odnosa nakon sprovedenog javnog oglasa, kao i prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnina⁴³.

Međutim, i u ovoj oblasti postoji problem nediscipline državnih organa. Naime, kako sama Komisija tvrdi⁴⁴, ona često ne može da proslijedi kompletne spise predmeta Upravnom sudu jer ih državni organ nije dostavio, zbog čega nekada nije moguće procijeniti čak ni blagovremenost tužbe. Takođe, Komisija za žalbe ne postupa uvijek blagovremeno po sudskim odlukama⁴⁵, dok Upravni sud rijetko odlučuje meritorno, odnosno konačno u predmetima iako je u mogućnosti, što takođe doprinosi odugvlačenju postupaka⁴⁶. Kao dovoljna ilustracija nedovoljne koordinacije može poslužiti informacija da jedan slučaj po žalbi, odnosno tužbi zbog prestanka radnog odnosa, nije riješen od 2007. godine do danas⁴⁷.

42 Komisija za žalbe, Izvještaj o radu u periodu 1. januar – 31. decembar 2014. godine, Podgorica, mart 2015. godine

43 Intervju sa Brankom Lakočević, predsjednikom Upravnog suda, održan 9. aprila 2015. godine u prostorijama Upravnog suda

44 Komisija za žalbe, Izvještaj o radu u periodu 1. januar – 31. decembar 2014. godine, Podgorica, mart 2015. godine

45 Intervju sa Brankom Lakočević, predsjednikom Upravnog suda, održan 9. aprila 2015. godine u prostorijama Upravnog suda

46 Intervju sa Snežanom Radović, predsjednicom Komisije za žalbe, održan 10. marta 2015. godine u prostorijama Komisije za žalbe

47 Intervju sa Svetlanom Vuković, direktorkom Uprave za kadrove; Đurom Nikačem, pomoćnikom direktorke Uprave za kadrove, održan 16. marta 2015. godine u prostorijama Uprave za kadrove; intervju sa Dragicom Andelić, glavnom upravnom inspektorom, održan 17. aprila 2014. godine u prostorijama Instituta alternativa

ZAKLJUČAK

Nalazi izvještaja upućuju na ograničene domete ZDSiN-a kada je u pitanju uspostavljanje sistema zasluga, koji je jedan od glavnih ciljeva reforme javne uprave⁴⁸ i čija bi suština trebalo da bude u tome da posao dobijaju najbolji i najsposobniji kandidati.

Objektivni ograničavajući faktor je slaba konkurencija prilikom popune radnih mjesta u državnim organima. Izuzetno mali broj prijavljenih kandidata po internom oglasu, manje od jednog, upućuje na ograničene domete ovog instituta čiji je osnovni smisao da se obezbijedi racionalizacija rada državne uprave, time što će se najprije iskoristiti postojeći ljudski resursi. Iako je konkurencija izraženija prilikom zapošljavanja na osnovu javnih oglasa, ona je u prosjeku i dalje niska i upućuje na sistemsku neosnovanost širokog ovlašćenja koje je starješinama državnih organa ostavljeno da biraju između pet najbolje ocijenjenih kandidata.

Ostali faktori koji ograničavaju pozitivne efekte ZDSiN-a su uglavnom subjektivne prirode, jer su povezani sa načinom na koji se vrši odlučivanje u državnim organima. Iako bi diskreciono pravo starješine da ne izabere najbolje ocijenjenog kandidata trebalo da bude izuzetak, koji se može koristiti samo uz posebno obrazloženje, ono se često koristi bez navođenja posebnih razloga, a u pojedinim slučajevima, primjenjuje se na način koji ugrožava zapošljavanje na osnovu zasluga.

Osim što široko tumače svoja diskreciona prava, starješine državnih organa, prilikom upravljanja ljudskim resursima, u odlučivanju prave grube formalne propuste, zbog čega značajan broj njihovih odluka "pada" pred višim instancama. Na drugoj strani, postoji nedovoljna koordinacija između državnih organa, Komisije za žalbe i Upravnog suda, što negativno utiče na efikasnost zaštite prava državnih službenika i namještenika i kandidata za posao u državnim organima. Takođe, s obzirom na to da starješine prave bitne povrede pravila upravnog postupka, na koje više instance moraju da reaguju po službenoj dužnosti, građani često uopšte ne dobiju odgovor na sam predmet njihove žalbe i tužbe.

Prema dostupnim podacima, u izvještajnom periodu nije doneseno nijedno rješenje o napredovanju. Iako postoji više načina na koji se službenici i namještenici mogu nagraditi i motivisati, oni nijesu u dovoljnoj mjeri transparentni niti povezani sa ostvarenim rezultatima rada. Raspored usljed reorganizacije organa može biti osnov za napredovanje zaposlenih, ali je vrlo često i osnov za njihovo nazadovanje. Imajući u vidu relativno česte izmjene akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, na jednoj strani, i rješenja o rasporedu koja se često donose retroaktivno i uz druge bitne povrede upravnog postupka, raspoređivanje je jedno od najosjetljivijih pitanja upravljanja ljudskim resursima u državnim organima i zahtijeva posebno praćenje.

Ugovori o djelu i ugovori sa agencijama za posredovanje u zapošljavanju, upravo zbog činjenice da nijesu regulisani ZDSiN-om, predstavljaju potencijalno glavne mehanizme za zaobilazanje pravila propisanih ovim Zakonom. Međutim, nadležne institucije, izuzev Državne revizorske institucije koja je 2013. godine ukazala na nepravilnosti u sklapanju ovih ugovora, nijesu preduzele neophodne aktivnosti sa ciljem utvrđivanja stvarnih razmjera i načina na koje se koriste ovi insituti. Prema nalazima IA, na transparentnost zapošljavanja i napredovanja negativno utiče i nepoštovanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane državnih organa.

⁴⁸ Vidi: Vlada Crne Gore, Strategija reforme javne uprave U Crnoj Gori za period 2011-2016. godine "Aurum", Podgorica, mart 2011. godine

ŠTA DALJE?

ZAPOŠLJAVANJE:

- » S obzirom na mali broj kandidata koji prolaze kroz provjeru sposobnosti, neophodno je skratiti “listu za izbor” državnih službenika i namještenika, koju trenutno čini pet najbolje ocijenjenih kandidata;
- » Vlada, u saradnji sa Upravom za kadrove, treba da utvrdi smjernice za odlučivanje starješina organa, sa ciljem bližeg regulisanja načina na koji straješine mogu iskoristiti diskreciono pravo da ne izaberu najbolje ocijenjenog kandidata;
- » Alternativa donošenju posebnih smjernica mogla bi da bude i definisanje kriterijuma na osnovu kojih starješina vodi intervju sa kandidatima sa liste za izbor, koji bi, kao takav, postao sastavni dio provjere sposobnosti;
- » Ukoliko su isti kandidati najbolje ocijenjeni prilikom provjere sposobnosti za više radnih mjesta, treba razmotriti opciju da se njima ostavi mogućnost izbora željenog radnog mjesta;
- » Upravna inspekcija i Državna revizorska institucija, u saradnji sa drugim nadležnim institucijama, treba da preduzmu neophodne radnje sa ciljem uvrđivanja stvarnih razmjera u kojima se ugovori o djelu i ugovori o posredovanju u zapošljavanju koriste za angažman osoba koje bi trebalo da budu zaposlene na osnovu ZDSiN-a;
- » Izmjenama Uredbe koja reguliše provjeru sposobnosti za radna mjesta u državnim organima, neophodno je bliže regulisati provjeru sposobnosti za radna mjesta namještenika;
- » Izmjenama ZDSiN-a, neophodno je bliže definisati šta znači obaveza starješine organa da vodi računa o srazmjernoj zastupljenosti manjina: ovu obavezu je neophodno ograničiti samo na slučajeve kada su kandidati postigli jednake rezultate prilikom provjere sposobnosti i kada su se izjasnili o nacionalnoj pripadnosti;
- » Treba preispitati neophodnost sprovođenja internih oglasa unutar državnog organa, i, radi fleksibilnosti u upravljanju ljudskim resursima razmisliti o mogućnosti da se radna mjesta koja se sada popunjavaju na osnovu ove vrste oglasa popunjavaju rasporedom službenika, uz odlučujući uticaj rezultata koje su ti službenici prethodno ostvarili.

NAPREDOVANJE, OCJENJIVANJE I RASPORED:

- » S obzirom na praktičnu nemogućnost napredovanja na osnovu zasluga, institucije nadležne za primjenu ZDSiN-a, u prvom redu Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava za kadrove, treba da preispitaju politiku upravljanja ljudskim resursima u ovom dijelu sa ciljem uspostavljanja jasne veze između ocjena rada i napredovanja i nagrađivanja državnih službenika i namještenika;
- » Uprava za kadrove treba da organizuje obuke, isključivo za neposredne rukovodioce u državnim organima i starješine, kako bi se spriječilo donošenje rješenja o ocjenama bez upoznavanja zaposlenog sa predlogom ocjene rada, odnosno bez adekvatnog obrazloženja i navođenja konkretnih uspjeha ili propusta u radu;
- » Imajući u vidu tendenciju da u pojedinim državnim organima, svi zaposleni bivaju

ocijenjeni kao odlični, neophodno je razmisliti, po uzoru na određene zemlje članice Evropske unije, o uvođenju svojevrstnih kvota za ocjenjivanje, na osnovu kojih bi odlične ocjene mogao da dobije samo određeni procenat državnih službenika i namještenika u svakom državnom organu pojedinačno;

- » Uprava za kadrove treba na godišnjem nivou da izvještava o rasporedu državnih službenika i namještenika i da omogući prikaz rješenja o rasporedu na osnovu kojih su zaposleni u državnim organima ostali u istom, višem ili nižem platnom razredu.

ZAŠTITA PRAVA:

- » Državni organi i Komisija za žalbe treba da se pridržavaju i da efikasno postupaju po odlukama Upravnog suda;
- » Kako bi se spriječilo odugovlačenje postupaka pred Komisijom za žalbe i Upravnim sudom, Upravni sud kad god je to moguće, treba meritorno, tj, konačno da odluči u upravnom sporu po tužbama stranaka koje se odnose na postupke zapošljavanja i ocjenjivanja.

INSTITUCIONALNI OKVIR:

- » Vlada Crne Gore treba da obezbijedi neophodna budžetska sredstva za popunu svih predviđenih radnih mjesta u Upravi za kadrove i u Upravnoj inspekciji;
- » Uprava za kadrove, u saradnji sa državnim organima treba da obezbijedi punu ažuriranost CKE i da vodi zvaničnu evidenciju o stepenu ažuriranosti ovog informacionog sistema u odnosu na kriterijume i indikatore, definisane Pravilnikom o njegovom vođenju, uključujući lične podatke, nivo kvalifikacija, stručne i radne kvalitete, ocjene rada, posebne vještine i znanja.

Izvori:

- » Državna revizorska institucija, *Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2012 – oktobar 2013. godine*, Podgorica, oktobar 2013. godine
- » European Commission, *Montenegro Progress Report 2014*, European Commission, Brussels, October 2014
- » Institut alternativa, *Reforma državne uprave u Crnoj Gori: Između ambicioznih planova i realnih mogućnosti*, Podgorica, 2012. godine
- » Institut alternativa, *Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima – godišnji monitoring izvještaj (1. januar 2013. godine - 1. januar 2014. godine)*, Podgorica, 2014. godine
- » Internet prezentacija Vlade Crne Gore, http://www.gov.me/sjednice_vlade
- » Internet prezentacija Uprave za kadrove, <http://www.uzk.co.me/>
- » Kancelarija Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) u Crnoj Gori, *Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka - 2013. godine: "Ljudi su najveće bogatstvo jedne zemlje - koliko je bogata Crna Gora?"*, Podgorica, 2013. godine
- » Komisija za žalbe, *Izvještaj o radu za period 1. mart – 31.decembar 2013. godine*, Podgorica, januar 2014. godine
- » Komisija za žalbe, *Izvještaj o radu u periodu 1. januar – 31.decembar 2014. godine*, Podgorica, mart 2015. godine
- » Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Izvještaj o realizaciji aktivnosti iz akcionog plana za implementaciju Strategije reforme javne uprave za period 2011-2013 godine sa predlogom akcionog plana za period 2014-2015.godine*, Podgorica, decembar 2013. godine
- » Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Vlada Crne Gore, *Informacija o zastupljenosti manjina u državnim organima*, Podgorica, decembar 2014. godine
- » Uprava za kadrove, *Izvještaj o radu Uprave za kadrove za 2013. godinu*, Podgorica februar 2014. godine
- » Uprava za kadrove, *Izvještaj o radu Uprave za kadrove za 2014. godinu*, Podgorica mart 2015. godine
- » 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. 4/2013
- » Uredba o vrsti i postupku dodjele priznanja državnom službeniku i namješteniku, Sl. list Crne Gore, br. 40/2013
- » Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Sl. list Crne Gore", br. 5/12, 25/12, 61/12, 20/13, 17/14, 06/15
- » Vlada Crne Gore, *Odluka o uvećanju zarade državnih službenika koji obavljaju normativno-pravne poslove*, decembar 2014. godine
- » Vlada Crne Gore, *Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine "AURUM"*, Podgorica, mart 2011. godine
- » Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja centralne kadrovske evidencije i evidencije internog tržišta rada. "Sl. list Crne Gore", br. 27/2013

- » Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list Crne Gore", br. 39/11, 50/11, 66/12, 34/14
- » Zakon o obligacionim odnosima, "Sl. list Crne Gore", br. 47/08, 04/11
- » Zakon o opštem upravnom postupku, "Sl. list Crne Gore", br. 60/03, 73/10, 32/11
- » Zakon o radu, "Sl. list Crne Gore", br. 49/08, 26/09, 88/09, 26/10, 59/11, 66/12, 31/14
- » Zakon o slobodnom pristupu informacijama, "Sl. list Crne Gore", br. 44/2012
- » Zakon o sprečavanju sukoba interesa, "Sl. list Crne Gore", br. 01/09, 41/11, 47/11, 52/14

Intervjui:

- 1) Branka Lakočević, predsjednica Upravnog suda, intervju održan 9. aprila 2015. godine u prostorijama Upravnog suda
- 2) Dragica Anđelić, glavna upravna inspektorka; intervju održan 17. aprila 2014. godine u prostorijama Instituta alternativa
- 3) Dražen Malović, rukovodilac Službe za ljudske resurse i opšte poslove, Skupština Crne Gore, intervju održan 3. aprila 2015. godine u prostorijama Skupštine Crne Gore
- 4) Snežana Radović, predsjednica Komisije za žalbe, intervju održan 10. marta 2015. godine u prostorijama Komisije za žalbe
- 5) Srđa Keković, generalni sekretar, Unija slobodnih sindikata Crne Gore, intervju održan 15. aprila 2015. godine u prostorijama Unije slobodnih sindikata Crne Gore
- 6) Svetlana Vuković, direktorka Uprave za kadrove; Đuro Nikač, pomoćnik direktorke Uprave za kadrove; intervju održan 16. marta 2015. godine u prostorijama Uprave za kadrove

PRILOG 1

Studije slučaja na koje se ovaj monitoring izvještaj dodatno fokusirao:

- 1) Uprava za kadrove
- 2) Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma
- 3) Ministarstvo pravde
- 4) Ministarstvo unutrašnjih poslova
- 5) Ministarstvo odbrane
- 6) Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija
- 7) Ministarstvo kulture
- 8) Ministarstvo finansija
- 9) Sekretarijat za zakonodavstvo
- 10) Zavod za statistiku - MONSTAT
- 11) Zavod za školstvo
- 12) Direkcija za zaštitu tajnih podataka
- 13) Agencija za zaštitu životne sredine
- 14) Državna revizorska institucija
- 15) Vrhovno državno tužilaštvo
- 16) Skupština Crne Gore
- 17) Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore
- 18) Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki

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 strukturisane 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.

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

