



Fondacija
CENTAR ZA DEMOKRATIJU



Beogradski centar
za ljudska prava



Inicijativa za lokalni razvoj

Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru



Projekat finansira Evropska unija
u okviru programa „Podrška civilnom društvu”.

Projekat je sufinansiran od Fondacije za otvoreno društvo



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA



Nevena Nikolić • Mirjana Prodanović • Ivan Jovanović

Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru



Projekat finansira Evropska unija
u okviru programa
„Podrška civilnom društvu”.

Projekat je sufinansiran od
Fondacije za otvoreno društvo



BEOGRAD • 2016.

Projekat

KA VEĆOJ TRANSPARENTNOSTI I JASNIM KRITERIJUMIMA ZA ZAPOSŁJAVANJE U JAVNOM SEKTORU – ZAUSTAVIMO POLITIČKO ZAPOSŁJAVANJE

Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru

Autori:

Nevena Nikolić, Mirjana Prodanović i Ivan Jovanović

Izdavač:

Fondacija Centar za demokratiju
Kraljice Natalije 70, 11000 Beograd
e-mail: info@centaronline.org
www.centaronline.org

Za izdavača: Nataša Vučković

Urednik: Tijana Kljajević

DTP: Pozitiv MVP

Štampa: Grafolik, Beograd

Tiraž: 500

Beograd 2016.

Copyright © Fondacija Centar za demokratiju, 2016



Stvaranje ove publikacije pomogla je Evropska unija. Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost Fondacije Centra za demokratiju i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.

Sadržaj

Reč urednice

Tijana Kljajević

5

Suzbijanje partijsko-političkog zapošljavanja

Prof. dr Dragoljub Mićunović

7

Transparentnost procedura i kriterijuma za zapošljavanje u organima i organizacijama korisnicima javnih sredstava – studije slučaja

Nevena Nikolić

9

Analiza stanja u oblasti zapošljavanja u organima lokalne samouprave i lokalnim javnim preduzećima

Mirjana Prodanović i Ivan Jovanović

64

Prilog 1: Metodologija za monitoring zapošljavanja u javnom sektoru

Nemanja Nenadić

96

Prilog 2: Metodologija prikupljanja podataka i praćenja stanja u oblasti zapošljavanja u organima lokalne javne samouprave i lokalnim javnim preduzećima

Ivana Damjanović, Vladimir Stanković,
Radomir Milovanović, Dina Jovanović

106

Reč urednice:¹

U procese zapošljavanja u javnom sektoru, napredovanja u službi, kao i na problem prekobrojnih zaposlenih često je na nedovoljno vidljiv i prepoznatljiv način utkana korupcija i potencijal za korupciju. Oblici koje korupcija ima u tim procesima su, pre svega, partijsko zapošljavanje, odnosno različite forme partijskog uslovljavanja, trgovina uticajem, pa i razni oblici nepotizma. Te pojave suštinski otežavaju i sprečavaju procese reforme državne uprave i javnog sektora, onemogućavaju primenu načela kompetencije i odgovornosti i dodatno otežavaju sveukupni reformski proces.

Korupcija koja se javlja prilikom zapošljavanja, između ostalog, krši principe jednakosti i nediskriminacije i neka od osnovnih ljudskih prava. Ona, s jedne strane, onemogućava ostvarivanje prava na zaposlenje i prava na ravnopravan pristup slobodnim radnim mestima, a s druge strane ograničava prava zaposlenih na dostojanstven rad i prava na napredovanje na osnovu uspostavljenih kriterijuma. Stoga, ova vrsta korupcije, iako se najčešće klasifikuje kao mala korupcija, podstiče diskriminaciju, snažno utiče na svakodnevni život građana, sprečava ostvarivanje osnovnih ljudskih prava i dovodi do još većeg produbljenja socijalnih razlika. Korupcija prilikom zapošljavanja ima mnogo šire posledice nego što je to na prvi pogled vidljivo.

Fondacija Centar za demokratiju 2014. nastavlja sa borbom protiv korupcije koja ugrožava dostojanstven rad i sa partnerima Beogradskim Centrom za ljudska prava i Inicijativom za lokalni razvoj Kraljeva pokreće projekat „Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru - Zaustavimo političko zapošljavanje“. Nastavljamo da skrećemo pažnju javnosti na povezanost korupcije i ostvarivanje prava na rad i prava koja proističu iz rada; istražujemo i podstičemo usvajanje jasnih procedura za suzbijanje korupcije prilikom zapošljavanja na nacionalnom i lokalnom nivou; informišemo građane o mehanizmima borbe protiv korupcije i podstičemo anti-korupcijsku kulturu.

Cilj nam je da doprinesemo borbi protiv korupcije kroz zagovaranje vladavine prava i transparentnosti u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru i javnim kompanijama.

U tom cilju uradili smo sledeće:

- Sproveli smo monitoring Strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana u oblasti borbe protiv korupcije prilikom zapošljavanja u javnom sektoru
- Sproveli smo monitoring lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije u 4 jedinice lokalne samouprave
- Organizovali smo konferencije i međusektorske okrugle stolove širom Srbije
- Pokrenuli smo kampanju kako bismo podstakli građane da otvorenije govore o ovoj temi

¹ Tijana Kljajević, Fondacija „Centar za demokratiju“, koordinatorka projekta „Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru - Zaustavimo političko zapošljavanje“

Posebno nam je drago što smo imali mogućnost da u okviru projekta podržimo organizacije civilnog društva koje se u svojim zajednicama bore protiv korupcije u svim svojim pojavnim oblicima. Podržali smo četiri inicijative: Korupcija (ni)je opcija, Društva za akademski razvoj iz Beograda; Stranka (ni)je posao, Mladih takovskog kraja iz Gornjeg Milanovca; Ka transparentnom visokom obrazovanju, Instituta za medije i različitosti – Zapadni Balkan; Ka transparentnim procedurama zapošljavanja u javnoj upravi, Centra za razvoj demokratskog društva „Europolis“ iz Novog Sada.

Verujemo da će osnaživanje organizacija, građana i donosioca odluka da o ovoj temi govore otvorenije i da zajednički pronađu načine za suzbijanje korupcije biti podsticaj za promene. Želimo vladavinu prava i efikasnu, odgovornu i transparentnu javnu administraciju u skladu sa evropskim standardima.

Suzbijanje partijsko-političkog zapošljavanja

Prof. dr Dragoljub Mićunović

Skoro sve savremene države imaju neku varijantu demokratskih ustava i formalno demokratska uređenja, koja garantuju političku i pravnu jednakost građana. Međutim, u skoro svim zemljama srećemo manje ili više oblika nejednakosti, jer distribucija političke moći nije jednako podeljena. Najveći posednici političke moći nastoje da tu moć zadrže i po mogućnosti uvećaju na razne načine. U tome nailaze na prepreke u formi otpora onih članova političke zajednice koji se osećaju nepravedno uskraćenim u proklamovanim pravima, u zakonima koji legitimizuju pravdu i javnost koja traži transparentnost odluka.

U periodima ekonomskih kriza i prateće velike nezaposlenosti netransparentno i pristrasno zapošljavanje izaziva i ekonomske i političke negativne posledice. One se mogu suzbijati na više načina. Dobri, pravedni zakoni su prva pretpostavka za suzbijanje ogrešenja o pravno političku jednakost građana. Ali, nije dovoljno samo doneti valjane zakone, treba obezbediti njihovo poštovanje i primenu. To podrazumeva vladavinu prava kao karakteristiku društvenog poretka. Vladavina prava je deo korpusa ljudskih prava, u kome je jednakost temeljna vrednost. Partijsko-političko zapošljavanje ugrožava vrednosni sistem demokratskog društva i krši ljudska prava jer nejednako postupaju prema građanima.

Pored ovih negativnih političkih posledica partijsko-političko zapošljavanje koje kompromituje demokratski nivo svakog poretka, ugrožava „opšte dobro“, širi društveni interes jer sprečava da ravnopravnim takmičenjem pojedinaca društvo dođe do najboljih, najstručnijih kadrova. Budući da se ova partijski pristrasna zapošljavanja najčešće dešavaju u javnim preduzećima i javnoj upravi, gde partijsko-politički kriteriji dominiraju nad stručnim i kompetentnim kvalitetima, za posledicu imamo nestručne i neefikasne javne službe od čega pati čitavo društvo. Lišavanjem ravnopravne utakmice i konkurencije društvo i država bivaju dvostruko oštećeni: prvo što društvo ne koristi svoje najbolje resurse, kompetentne kadrove, a drugo što umesto njih dolaze nestručni, od kojih čitavo društvo ima štete.

Pristrasno partijsko zapošljavanje je u suprotnosti i sa ustavom i celokupnim pozitivnim zakonodavstvom i zbog toga mora da se prikriva, falsifikuje, mistifikuje, pokriva lažnim kvalifikacijama. Ono postaje netransparentno, prikriveno od javnosti i podložno svim vrstama zloupotreba. Time pristrasno partijsko zapošljavanje ugrožava još jednu tekovinu demokratije, a to je javnost. Opet se srećemo sa štetnim, opasnim posledicama kršenja vrednosnog sistema demokratije i poštovanja proklamovanih ljudskih prava.

Kruna štetnosti pristrasnog pristupa zapošljavanju, rukovođenog partijskim i političkim interesima ogleda se u otvaranju vrata protekciji, nepotizmu, korupciji na svim nivoima i opštem nazadovanju u komunikaciji javnih službi sa građanjima. Brojni rođaci partijskih funkcionera, privilegovani partijski aktivisti i miljenici političkih moćnika popunjavaju mesta koja zahtevaju veću stručnost od one koju oni poseduju.

Najzad, sve se iskazuje kao vrsta diskriminacije građana, koji se uprkos kvalifikacijama i kompetentnosti, ne mogu zaposliti na odgovarajućim poslovima jer ne poseduju partijsku podobnost ili preporuku. Indirektno diskriminisanim građanima onda preostaje da konkurišu za posao negde gde neće biti diskriminirani.

Samo potpuno transparentno, učešćem na javnim konkursima, sa proverenim kvalifikacijama, politički neprisno može se doći do najboljih kadrova kojima društvo raspolaze i do najboljih efekata za opšte dobro.

Transparentnost procedura i kriterijuma za zapošljavanje u organima i organizacijama korisnicima javnih sredstava – studije slučaja

Autorka teksta je NEVENA NIKOLIĆ²,
politikološkinja i istraživačica Beogradskog centra za ljudska prava

istraživačica saradnica prilikom pisanja i prikupljanja podataka: ALEKSANDRA BAUER,
politikološkinja za Međunarodne odnose

istraživač saradnik prilikom prikupljanja podataka: ROMAN JEVIĆ,
diplomirani pravnik

Uvod

Ovaj tekst je nastao kao proizvod istraživanja sprovedenog u okviru projekta *Ka većoj transparentnosti i jasnijim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru*, koji, uz podršku Evropske unije, realizuju Fondacija „Centar za demokratiju“, Beogradski centar za ljudska prava i Inicijativa za lokalni razvoj Kraljeva.

Cilj istraživanja bio je da se ustanovi na koji način se reforma javne uprave odrazila na zapošljavanje u javnom sektoru i da ustanovi da li se, i u kojoj meri, ova reforma sprovodi na način koji obezbeđuje transparentno zapošljavanje u organima i organizacijama javne vlasti. Osnovni motiv bio je da se doprinese ostvarenju ciljeva predviđenih Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine³ i Akcionog plana za njeno sprovođenje.⁴

Pošto je i Akcioni plan za poglavlje 23⁵ prepoznao organizacije civilnog društva kao jedne od nosilaca aktivnosti na reformi javne uprave rezultati istraživanja i zaključci bi trebalo da posluže u procesu unapređenja pravnog okvira kojim se reguliše položaj organa i organizacija javne vlasti,

² Sadržaj teksta je odgovornost autora.

³ Sl. glasnik RS, br. 57/13.

⁴ Republika Srbija, Pregovaračka grupa za poglavlje 23, Akcioni plan za poglavlje 23, septembar 2015.

⁵ Akcioni plan za poglavlje 23 aktivnost 2.2.6.1 str 168.

ali takođe i prakse zapošljavanja u javnom sektoru. Istraživanje je fokusirano na zakonski okvir kojim se reguliše zapošljavanje u organima i organizacijama javne vlasti u vreme kada se sprovodi reforma koja podrazumeva racionalizaciju javnog sektora, ali i zakonodavne aktivnosti kojima se ograničava zapošljavanje. U analizi zakona i podzakonskih akata i prakse u sferi zapošljavanja istraživanje je zasnovano na analizi strateških ciljeva reforme, komentara nezavisnih organizacija za zaštitu ljudskih prava i nalaza iz poslednjeg Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije. Istraživanje se bavi procedurama zapošljavanja, a glavni zadatak je bio da se ustanovi da li su, i u kojoj meri, procedure jasno propisane zakonom i da li je postupak zapošljavanja transparentan.

Kada se ima u vidu da je karakteristika skoro svih reformi u Srbiji usvajanje velikog broja strateških dokumenata koji u mnogo slučajeva nisu uopšte, ili nisu na vreme primenjeni, pošlo se od pretpostavke da je slična situacija i sa primenom Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji. Budući da je reforma javne uprave proces koji ne može da se sprovede u kratkom roku jer podrazumeva velike intervencije u mnogim sferama društvenog života istraživanje se odnosi na oblast zapošljavanja u javnom sektoru i ne pretenduje da da konačni sud i procenu dometa reforme u ovoj oblasti, već samo pokušaj da se kroz analizu procedura zapošljavanja u pet različitim organa i organizacija javne vlasti utvrdi koje su slabosti dosadašnjih aktivnosti na ovom planu i ponudi rešenja koja bi značila poboljšanje i unapređenje efikasnost državnih organa kroz bolju politiku zapošljavanja u javnom sektoru.

Pored toga, ovaj tekst bi mogao da posluži građanima Srbije zainteresovanim za učešće u javnom životu i da im približi procedure i postupke zapošljavanja u organima i organizacijama javne vlasti.

Naravno da mora da se stavi ograda kada je reč o reprezentativnosti uzorka ove analize jer se zasniva na veoma malom uzorku i sprovedena je u vreme kada reforma javnog sektora tek počinje pa je teško sa sigurnošću tvrditi da su zaključci do kojih se došlo primenljivi na celu oblast zapošljavanja u javnom sektoru, posebno zato što se istraživanje bavi temom u kojoj je prisutno dosta živih strateških i zakonodavnih aktivnosti koje izazivaju pažnju javnosti, što je napomenuo i autor metodologije koja je korišćena u istraživanju.⁶

⁶ Metodologija za monitoring zapošljavanja u javnom sektoru, Nemanja Nenadić, Beograd, jul 2015.

Metodologija istraživanja i odabir uzorka⁷

Analiza je nastala kroz istraživanje propisa i prakse zapošljavanja u organima i organizacijama javne vlasti, odnosno organa koje je osnovala država. Analizirani su propisi koji uređuju zapošljavanje u svim organima i organizacijama korisnicima javnih sredstava, ali takođe i za pojedine tipove subjekata kao i pojedine vidove zapošljavanja i radnog angažovanja. To znači da je istraživanje obuhvatilo, osim zaposlenih na neodređeno vreme i zaposlenih na određeno vreme, lica angažovana ugovorom o privremenim i povremenim poslovima i na osnovu ugovora o delu. Rad u državnim organima uređen je posebnim zakonom (Zakon o državnim službenicima⁸), dok su neka opšta pitanja, koja nisu regulisana posebnim zakonom, uređena opštim propisima kojima se reguliše rad i zapošljavanje (Zakon o radu⁹). Imajući to u vidu, prilikom analize propisa vodilo se računa o posebnoj pravnoj regulativi rada u državnim organima, ali i o minimumu prava i obaveza koji je utvrđen za sve zaposlene, a koji je predviđen ne samo u Zakonu o radu, već i u Ustavu Republike Srbije i međunarodnim dokumentima koje je ratifikovala Republika Srbija. Dodatno, analizom je obuhvaćen i Zakon o javnim preduzećima¹⁰, kao i drugi podzakonski akti i statuti subjekata koji su obuhvaćeni istraživanjem.

Osnovni cilj istraživanja bio je utvrđivanje prakse zapošljavanja u javnom sektoru na definisanom uzorku i vremenskom okviru, i to:

- kako se poštuju pravila prilikom zapošljavanja
- koji su kriterijumi primenjivani prilikom odabira kandidata na određenim konkursima
- gde je prostor za diskreciona ovlašćenja
- da li se postojeća praksa može povezati sa spoljašnjim činiocima, kao što su budžetske prilike, različite normativne intervencije, itd.

Samo istraživanje je po svojoj prirodi kvalitativno, budući da obrađuje prakse zapošljavanja kroz pet organizacija i organa javne vlasti. Koristeći kvantitativne podatke do kojih je bilo moguće doći obavljena je i kvalitativna analiza postupaka i procedura i svih internih procesa koji se odvijaju u okviru svakog subjekta obuhvaćenog uzorkom. Važno je, međutim, istaći da rezultati istraživanja ne mogu da predstavljaju stanje u čitavom sektoru, već su neka vrsta zaključivanja o stanju i zajedničkim problemima.

Početne hipoteze istraživanja bile su:

- 1) Pravila o zapošljavanju u javnom sektoru postoje, ali su nedovoljna i necelishodna, naročito u vezi sa odlučivanjem kada postoji potreba za zapošljavanjem i na osnovu kojih kriterijuma će biti izvršen izbor kandidata.
- 2) Poštovanje pravila koja su uvedena zakonima ili podzakonskim aktima često se ne primenjuju jer se u mnogo situacija koriste raspoloživa diskreciona ovlašćenja.
- 3) Pravila o ograničenom zapošljavanju uticala su na obim zapošljavanja u javnom sektoru.

⁷ Metodologija za monitoring zapošljavanja u javnom sektoru, čiji je autor Nemanja Nenadić, sastavni je deo ove publikacije kao Prilog I

⁸ Sl. glasnik RS, br. 79/05, 81/05 - ispr., 83/05 - ispr., 64/07, 67/07 - ispr., 116/08, 104/09 i 99/14.

⁹ Sl. glasnik RS, br.24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

¹⁰ Sl. glasnik RS, br. 119/12, 116/13 - autentično tumačenje i 44/14 - dr. zakon.

Uvidom u Katalog organa javne vlasti koji vodi Poverenik za infomacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti izvršen je izbor subjekata koji su uključeni u istraživanje. Prilikom izbora vodilo se računa o tome da istraživanje obuhvati način funkcionisanja i način zapošljavanja subjekata koji imaju različit status u sistemu. Budući da je istraživanje bilo finansijski i vremenski ograničeno zadržali smo se na pet koji imaju nejednak položaj u sistemu.¹¹ Pošto je ograničavajući faktor koji presudno utiče na određivanje veličine uzorka bio ograničenje raspoloživih ljudskih, finansijskih i vremenskih resursa, bilo je prihvatljivo u uzorak uzeti pet različitih vrsta organa i organizacija javne vlasti. Budući da je analiza jedinica lokalne samouprave bila obuhvaćena drugim istraživanjem one su isključene iz ovog istraživanja tako da nije u potpunosti zadovoljena potreba da uzorak bude što veći i što raznolikiji.¹²

U uzorak su ušli sledeći organi i organizacije javne vlasti:

1. Iz grupe „Ministarstva“ – Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu.
2. Iz grupe „Javna preduzeća i druga pravna lica sa većinskim državnim kapitalom ili sa javnim ovlašćenjima“ – JP Službeni glasnik.
3. Iz grupe „Samostalni republički organi i nezavisna tela“ – Regulatorno telo za elektronske medije (REM).
4. Iz grupe „Republičke agencije, zavodi i druge organizacije“ – Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, iz odeljka Zavodi.
5. Iz podgrupe „Drugi republički organi i organizacije“ istog dokumenta – Uprava za javni dug.

Subjekti u okviru ovih pet vrsta organa i organizacija javne vlasti odabrani su metodom slučajnog uzorka, odnosno organi čiji je rad analiziran nisu ciljano birani.

Analiza broja zaposlenih, radnih mesta za koje su raspisivani konkursi bilo da se radi o ugovorima o radu na neodređeno ili određeno radno vreme ili o zasnivanju angažovanja van radnog odnosa putem ugovora o delu, ugovora o autorskom honoraru, ugovora o vršenju povremenih i privremenih poslova, rađena je upoređivanjem podataka dobijenih od organa i organizacija na svakih šest meseci u periodu od 1. januara 2013. godine do 30. juna 2015. godine.

Ovaj period obuhvata dve cele budžetske godine u okviru kojih je doneta Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije od 2013. godine do 2018. godine, uvedena je zabrana zapošljavanja, organizovani su parlamentarni izbori i formirana nova vlada. Iako su se zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja tražili podaci do 30. juna 2015. godine neke institucije su u svojim odgovorima dostavljale i podatke koji se odnose i na drugi deo 2015. godine. Ovi podaci nisu isključivani iz obrade, već su takođe predstavljeni.

Termin organi i organizacije javne vlasti kroz analizu se javlja kao sintagma, a kako ne bi prilikom čitanja analize došlo do zabune, time se nastoji obuhvatiti što širi broj subjekata koji su korisnici javnih sredstava, odnosno poverena su im javna ovlašćenja.

Svaki od subjekata koji je odabran kao uzorak za istraživanje posmatran je odvojeno, kao studija slučaja, jer se pošlo od činjenice da postoje velike razlike u pogledu strukture, obima posla i broja zaposlenih u njima, kao i da se na njihov rad primenjuju različiti propisi.

Istraživanje je sprovedeno u nekoliko faza u periodu od novembra 2015. godine do januara 2016. godine.

- I faza: istraživanje o pravnom uređenju i nadležnostima, odnosno bliže upoznavanje sa pravnom regulativom po kojoj odabrani subjekti funkcionišu

¹¹ Katalog organa javne vlasti dostupan je na: <http://www.poverenik.rs/you/katalog-organa.html>.

¹² Napomenu o ograničenom uzorku dao je Nemanja Nenadić u tekstu Metodologije za monitoring zapošljavanja u javnom sektoru, Beograd, jul 2015.

- **II faza:** upućivanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja
- **III faza:** analiza prikupljenih podataka.
- **IV faza:** polučasovni razgovori sa rukovodiocima ili zaposlenima u tim institucijama¹³ koji su zaduženi za planiranje ljudskih resursa
- **V faza:** evidentiranje i obrada podataka dobijenih u neposrednom kontaktu
- **VI faza:** zajednički sastanak predstavnika/ca zaposlenih u institucijama¹⁴ radi komentarisanja svih prikupljenih podataka.

Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja bio je isti za svaku instituciju i pored toga što je na samom početku bilo jasno da su institucije koje su uzete kao uzorak veoma različite i po strukturi i po načinu organizovanja i što je najvažnije po pravnim propisima kojima se reguliše zapošljavanje u njima.¹⁵ U slučajevima kada nije bilo moguće imati potpuni uvid u rad institucije slati su zahtevi za dopunu zahteva. Potreba za dopunom podataka javila se zbog toga što neke institucije obuhvaćene istraživanjem nisu dostavile kopije dokumenata koji su bili potrebni za analizu.

Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja slati su istovremeno i Agenciji za borbu protiv korupcije,¹⁶ Službi za upravljanje kadrovima, Ministarstvu finansija, Komisiji za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava i Apelacionom javnom tužilaštvu u Beogradu.¹⁷

Dodatno je organizovan i sastanak sa predstavnicima Službe za upravljanje kadrovima, budući da je jedan član komisije, pri sprovođenju internih i javnih konkursa u organima državne uprave, predstavnik SUK.

Svaka informacija do koje se došlo tokom istraživanja, a koja je ovde predočena, prikupljena je i na osnovu dostupnih informacija sa internet prezentacija odabranih institucija (primera radi, kroz infomatore o radu ili finansijske planove).

13 Lista zaposlenih koji su se odazvali polučasovnom razgovoru deo je I. Dodatka lista objavljenih razgovora

14 U tekstu će se često upotrebljavati termin institucija ili subjekat, a kako bi se izbegla eventualna nepreciznost. Ovim izborom termina nastojimo da na najopštijem nivou obuhvatimo organe i organizacije uključene u analizu: ministarstvo (odnosno organ državne uprave), javnu službu, organ uprave u sastavu ministarstva, javno preduzeće i nezavisno regulatorno telo.

15 Dodatak 3 – Preliminarni izgled zahteva za pristup informacijama od javnog značaja

16 Agenciji za borbu protiv korupcije, s obzirom na to da je Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije čl. 5. koji određuje nadležnosti Agencije i to da: postupa po predstavkama pravnih i fizičkih lica; postupa po prijavama državnih službenika, odnosno zaposlenih u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, odnosno organima privrednih društava čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave i zaposlenih u državnim organima i organizacijama;

17 Apelacionom tužilaštvu u Beogradu zahtev za pristup informacijama od javnog značaja upućen je nakon dobijanja odgovora Agencije za borbu protiv korupcije, u kome je navedeno da je Agencija, postupajući po predstavi, dostavila ovom tužilaštvu predmet na dalje postupanje. Odgovor na zahtev dostupan je u prostorijama Beogradskog centra za ljudska prava.

1. STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI I AKCIONI PLAN ZA NJENO SPROVOĐENJE – DOMETI I PROBLEMI U OBLASTI ZAPOŠLJAVANJA

1.1. Strategija i smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru

Reforma javnog sektora je, u vreme formiranja nove Vlade, aprila 2014. godine, postavljena kao jedan od prioriteta zadatka budući da ona predstavlja važan uslov za sprovođenje reformskih procesa u drugim oblastima. U okviru reforme javne uprave bila je neophodna njena racionalizacija¹⁸ što je istaknuto i u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji (Strategija)¹⁹, usvojenoj početkom 2014. godine. Usvajanje strategije pratilo je i usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017.²⁰

Strategija definiše racionalizaciju kao stalan proces, koji podrazumeva ukidanje nepotrebnih poslova, pojednostavljenje procedura, smanjivanje broja zaposlenih za kojima ne postoji potreba i druge uštede troškova, a da se pritom ne umanjí delotvornost i efikasnost obavljanja upravnih poslova. Ona je doneta i u svrhu finansijske konsolidacije, a kao jedan od posebnih ciljeva navedeno je i uspostavljanje usklađenosti javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i unapređenje uspostavljanja sistema ljudskih resursa. Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017, predvideo je mere kojima će se postići racionalizacija i predviđa uspostavljanje usklađenog sistema radnih odnosa i plata u javnoj upravi na temelju načela transparentnosti i pravičnosti. Ovo bi se, prema Akcionom planu, postiglo kroz usklađen radno-pravni status zaposlenih u svim delovima javne uprave, jačanjem principa depolitizacije i profesionalizacije, tj. uspostavljanjem sistema zasnovanog na zaslugama (merit sistema).²¹ Naravno, najvažniji uticaj na ostvarenje ovog cilja ima način zapošljavanja u javnom sektoru.

U teorijskim i analitičkim tekstovima navodi se nekoliko klasifikacija principa zapošljavanja u javnom sektoru. Kao najbitniji se izdvajaju: 1) Princip jednakog pristupa (*equal access principle*) – pripada sistemima zasnovanim na karijeri (*career-based systems or careersystem*). Smatra se da je ovaj princip zasnovan na klasičnom francuskom konceptu i ideji da svaki građanin ima pravo da se zaposli u javnom sektoru ukoliko ispunjava opšte i posebne kriterijume za određeno radno mesto. Ovome su bliski i sistemi u Italiji, Španiji, Portugaliji; 2) Princip zasluga (*merit principle*) – sistem baziran na poslovima ili pozicijama (*position-based systems or job-based systems*), ideja ovog principa je da se za radno mesto biraju najbolji kandidati za obavljanje posla. Ovi sistemi su zastupljeni prevashodno u nordijskim zemljama.²²

Međutim, pored toga što način i uslovi zapošljavanja imaju presudnu ulogu u povećanju efikasnosti rada svih organa i organizacija korisnika javnih sredstava, ne sme se izgubiti iz vida da

18 Vidi izjavu ministarke Kori Udovički: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/2020166/Prioritet+Vlade++hitna+racionalizacija+javnog+sektora.html>.

19 Sl glasnik RS, br. 9/14 i 42/14 – ispravka.

20 Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017, Sl. glasnik RS, br. 31/15.

21 Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017, mera 2.1.1.

22 Jelena Jerinić, Analiza pravnog i institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, mart 2015, Beograd, CESID, str 26.

racionalizacija podrazumeva neophodno smanjenje broja zaposlenih. Da bi se reforma sproveda sa što manje potresa moraju se veoma pažljivo i transparentno sprovesti mere kojima se ostvaruje ovaj cilj.

Uz obrazloženje da je neophodno smanjenje državnog aparata u julu 2015²³. godine, Narodna skupština Republike Srbije je usvojila Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.²⁴ Prema onome što se može videti kada se analiziraju odredbe ovog zakona koncept „racionalizacije javnog sektora“ nedvosmisleno podrazumeva otpuštanje trenutno zaposlenih, ali ne znači da neće biti novog zapošljavanja. Ovim zakonom treba da se omogući da se troškovi svedu u održive okvire sa optimalnim brojem zaposlenih u javnom sektoru, čime bi se unapredila efikasnost javne uprave. Dimenzioniranje javne uprave će se posmatrati kroz tri cilja: smanjenje troškova zaposlenih, povećanje kvaliteta javnih usluga i smanjenje troškova organizacije. U obrazloženju je navedeno da je njegovo donošenje bilo neophodno zbog potpisanog aranžmana sa MMF-om koji predviđa smanjenje broja zaposlenih za po 5% godišnje u narednom trogodišnjem periodu, što bi trebalo da donese uštede od približno 0,3 odsto BDP godišnje.²⁵ Ministarka Udovički je tokom skupštinske rasprave koja je prethodila usvajanju ovog zakona kazala da je cilj zakona prevashodno da se javna uprava, tj. opšti nivo države čije zarade ulaze u zarade konsolidovanog računa države, racionalizuje. Ciljevi racionalizacije jesu unapređenje uprave, bolje poslovanje, povećanje racionalnosti. Zakon, prema rečima ministarke, ne propisuje da se do standarda mora doći za tri godine. Prva godina je godina kada će se gledati ko ima veći višak i nikome neće biti nametnut veliki procenat smanjenja, do druge godine bi se trebali utvrditi dodatni kriterijumi koji će se odnositi na pojedinačne sektore, kao i da li postoji potreba za specijalnim standardima.²⁶

Novo zapošljavanje, ali i otpuštanje, odvičaće se shodno odlukama Vlade u kojima će se navoditi maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme za jednu kalendarsku godinu, što je predviđeno čl. 4 Zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru (ZMBZ).²⁷

Decembra 2015. godine usvojena je Odluka o broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu Autonomne pokrajine Vojvodine i sistemu lokalne samouprave za 2015. godinu (Odluka).²⁸ Iako je rok za donošenje odluke kako je propisano ZMBZ za 2015. godinu 30 dana od dana stupanja na snagu zakona.²⁹

Donošenju ove odluke prethodio je proces konsultacija i sastanaka predstavnika Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) i predstavnika organa i organizacija obuhvaćenih zakonom, na kojima se analizirao delokrug aktivnosti unutar obuhvaćenih subjekata, ali i raspravljalo o zanimanjima za koja je uočeno da ne postoji potreba.³⁰ Nakon toga su sačinjeni predlozi o potencijalnom broju zaposlenih koji bi morali da budu otpušteni i poslati na saglasnost MDULS.

Subjekti obuhvaćeni Odlukom će morati da usklade broj zaposlenih sa podacima iz Odluke, što podrazumeva izradu, odnosno prilagođavanje novih pravilnika o sistematizaciji radnih mesta maksimalnom broju za svaki subjekat obuhvaćen Odlukom, ali i mnoge druge postupke kako bi se ispuni-

23 Vidi više: <http://www.blic.rs/vesti/politika/zakon-o-broju-zaposlenih-u-javnom-sektoru-usvojen-slede-otpustanja/6ed3n74>.

24 Sl. glasnik RS, br. 68/15; Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, objavljen je 4. avgusta 2015. godine, stupio je na snagu 12. avgusta 2015. godine, a primenjuje se do 31. decembra 2018. godine.

25 Preuzeto sa: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/030815/030815-vest2.html>.

26 Vanredno zasedanje Skupštine, 01 br. 06-2/342/15, 29. jul 2015. Detalji dostupni na: <http://www.otvoreniparlament.rs/2015/07/29/676126/page/81/>.

27 Sl. glasnik RS, br. 68/15.

28 Sl. glasnik RS, br. 101/15.

29 Sl. glasnik RS, br. 101/15, član 33.

30 Na primer, to su zanimanja koja se napuštaju zbog razvoja tehnologije, npr. evidentičari koji su danas zamenjeni elektronskim upisnikom.

lo ono što Odluka propisuje. Predviđeni rok za reorganizaciju načina rada, tako da isti posao može da obavlja manji broj zaposlenih, je 60 dana.³¹ Predviđeno je da postupak racionalizacije traje tri godine i da će se zaposleni otpuštati u nekoliko etapa. U januaru 2016. godine MDULS je upozorilo da će strogo kontrolisati subjekte na koje se Odluka odnosi, te da je neophodno da se tokom sprovođenja odluke vodi računa da se racionalizacija vrši kroz reorganizaciju, koja podrazumeva trajno ukidanje radnih mesta ili smanjenje broja izvršilaca, a nikako proglašenje za višak onih zaposlenih čije je radno mesto potrebno i za koje ne postoji zamena na radnom mestu koje se može ukinuti.³² Nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno skupštinske jedinice lokalne samouprave, svojim aktom utvrđuje maksimalan broj zaposlenih za svaki organizacioni oblik, a na osnovu Odluke Vlade u kojoj se navodi zbirni broj. Zakon nije utvrdio poseban rok za donošenje odluka skupštinskih jedinica lokalne samouprave nakon donošenja odluke Vlade, ali je ograničena mogućnost zasnivanja radnog odnosa sa novim licima do donošenja odluke skupštine lokalne samouprave.³³

Najveći nedostatak same reforme je činjenica da nije jasno koliko je ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru. Uzrok ovome svakako je i terminološka (ne)preciznost koja ostavlja prostora za nagađanje koje se to institucije proračunima o broju zaposlenih obuhvataju. U nekim analizama u broj zaposlenih u javnom sektoru računaju se zaposleni na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, AP Vojvodine i sistemu lokalne samouprave, dok se u drugim u broj zaposlenih uračunavaju i zaposleni u organima kojima su poverena javna ovlašćenja. U nekima se predstavlja broj radnih mesta u odnosu na broj zaposlenih.

U tekstu takođe koristimo i sintagmu organi i organizacije korisnici javnih sredstava, vodeći se definicijama datim u Zakonu o budžetskom sistemu, u članu 2 stav 4 i 5 odnosno 7 i 8 koji daje definiciju:

Javna sredstva su sredstva na raspolaganju i pod kontrolom Republike Srbije, lokalnih vlasti i organizacija za obavezno socijalno osiguranje; *Korisnici javnih sredstava*: Korisnici javnih sredstava su direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i javna preduzeća osnovana od strane Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, pravna lica osnovana od strane tih javnih preduzeća, pravna lica nad kojima Republika Srbija, odnosno lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, druga pravna lica u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnih prihoda ostvarenih u prethodnoj poslovnoj godini, kao i javne agencije i organizacije na koje se primenjuju propisi o javnim agencijama. Direktni korisnici budžetskih sredstava su organi i organizacije Republike Srbije, odnosno organi i službe lokalne vlasti; Indirektni korisnici budžetskih sredstava jesu: pravosudni organi, budžetski fondovi; mesne zajednice; ustanove osnovane od strane Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, nad kojima osnivač, preko direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši zakonom utvrđena prava u pogledu upravljanja i finansiranja;

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu u svojim analizama³⁴ koristi termin indirektni i direktni korisnici opšte države koji podrazumeva sledeće:

Opšti nivo države (opšta država i država se u dokumentu *Moderna država - racionalna država* smatraju sinonimima) obuhvata sve subjekte koji su odgovorni za pružanje pretežno netržišnih usluga i preraspodelu dohotka i bogatstva na svim nivoima države; obuhvata budžet Republike Srbije, budžete lokalnih vlasti, vanbudžetske fondove, uključujući i fondove socijalnog osiguranja

31 Vidi na: <http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=225304>.

32 Vidi Saopštenje – Ministarstvo kontroliše racionalizaciju, objavljeno na dan 21. januar 2016.: <http://www.mduls.gov.rs/arhiva-saopstenja-januar-2016.php>.

33 Vidi na: [http://skgo.org/files/fck/File/2015/2%20PITANJA_primena%20Zakona%20o%20nacinu%20odredjivanja%20max%20broja%20zaposlenih%20u%20javnom%20sektoru_11%2009%20%20\(2\).pdf](http://skgo.org/files/fck/File/2015/2%20PITANJA_primena%20Zakona%20o%20nacinu%20odredjivanja%20max%20broja%20zaposlenih%20u%20javnom%20sektoru_11%2009%20%20(2).pdf).

34 Vidi na: <http://www.mduls.gov.rs/analiza-javne-uprave.php>.

na svim nivoima vlasti, kao i netržišne i neprofitne institucije koje su kontrolisane i finansirane od strane države na svim nivoima vlasti.“

Prema Odluci Vlade iz decembra 2015. godine radna mesta bi trebalo da napusti 14.512 službenika i to 8.511 u republičkim organima, 250 u Autonomnoj pokrajini Vojvodini i 5.751 u jedinicama lokalne samouprave.³⁵

Međutim, kako je već rečeno, teško je ustanoviti u odnosu na koji broj zaposlenih se primenjuje ovaj kriterijum budući da se i statistički podaci o broju zaposlenih u organima i organizacijama koje su korisnici javnih sredstava razlikuju. Kada je reč o broju radnih mesta direktnih i indirektnih korisnika opšte države, podaci MDULS navode, zaključno sa decembrom 2014. godine, broj od 459.754 radnih mesta.

S druge strane Vlada Republike Srbije u saopštenju u kome je najavila objavljivanje Odluke o maksimalnom broju zaposlenih za 2015. godinu u skladu sa ovlašćenjima iz člana 4 ZMBZ navodi broj od 514.573 zaposlenih na neodređeno vreme.³⁶

U odluci Vlade se precizira i na koje subjekte se odnosi predviđeni broj zaposlenih, odnosno Vlada je odlukom obuhvatila celokupni javni sektor, uključujući i javna preduzeća na lokalnom nivou, ali ne i republička preduzeća za koje Vlada sprovodi specifične programe restrukturiranja, čime je veliki broj zaposlenih isključen iz postupka racionalizacije, odnosno na njih se ne odnosi ZMBZ. Tokom rasprave o ZMBZ, ministarka Udovički je napomenula da i lokalna javna preduzeća, kada funkcionišu kao javna preduzeća, ne bi trebalo da budu obuhvaćena ovim zakonom, ali da kontrola lokalnih javnih preduzeća pojedinačno po resursima trenutno nije moguća. Stavljanjem lokalnih javnih preduzeća pod maksimalan broj zaposlenih u lokalnim samoupravama, predstavlja zahtev da lokalna samouprava vodi računa o svim institucijama u kojima se zapošljava i koji su budžetski korisnici, indirektni ili direktni ili potencijalni, te da se nada da će pre isteka roka trajanja ZMBZ lokalna javna preduzeća uspeti da se izvuku i da se na njih odnose drugačiji propisi.³⁷

Prema ZMBZ i odluci Vlade iz ove tačke izuzeti su: 1) službe predsednika Republike – utvrđuju se odlukom predsednika Republike; 2) službe Narodne skupštine, Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državne revizorske institucije, Agencije za borbu protiv korupcije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Komisije za zaštitu konkurencije, Komisije za hartije od vrednosti, Fiskalnog saveta, Regulatornog tela za elektronske medije i Agencije za energetiku Republike Srbije – utvrđuju se odlukom odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno–budžetska pitanja, na predlog tih organa; 3) Visoki savet sudstva i za nosioce sudijskih funkcija – utvrđuju se odlukom Visokog saveta sudstva; 4) Državno veće tužilaca i za nosioce javnotužilačke funkcije – utvrđuju se odlukom Državnog veća tužilaca; 5) Ustavni sud – utvrđuju se odlukom Ustavnog suda; 6) Ministarstvo odbrane i Vojske Srbije za lica koja imaju status profesionalnih pripadnika Vojske Srbije i čija se plata finansira iz budžeta – utvrđuju se Dugoročnim planom razvoja sistema odbrane Republike Srbije u okviru sredstava predviđenih propisom o budžetu; 7) Ministarstvo unutrašnjih poslova za policijske službenike – utvrđuju se odlukom Vlade, na obrazloženi predlog ministra nadležnog za unutrašnje poslove, u okviru sredstava predviđenih propisom o budžetu.

Još veću konfuziju o broju zaposlenih u javnom sektoru stvara podatak iznet 2014. godine u sa-

35 Vidi na: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=253629>.

36 Vidi na: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=253629>.

37 Vanredno zasjedanje Skupštine, 01 br. 06-2/342/15, 29. jul 2015. Detalji dostupni na: <http://www.otvoreniparlament.rs/2015/07/29/676126/page/81/>.

opštenju Ministarstva finansija u kome je sam ministar izjavio da je broj zaposlenih u državnom sektoru 780.000.³⁸

Ovom cifrom je, po pisanju dnevnog lista Danas, a na osnovu odgovora Ministarstva finansija, obuhvaćeno sve što je definisano članom 93a Zakona o budžetskom sistemu. Prema članu 93a u registar zaposlenih, izabranih i angažovanih lica u državnom sektoru uključeni su: direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, izuzev Vojno-bezbednosne agencije, Vojno obaveštajne agencije i BIA. Uključene su i organizacije za obavezno socijalno osiguranje i korisnici sredstava tih organizacija, ali su uključena i javna preduzeća osnovana od strane Republike Srbije, odnosno lokalnih vlasti, kao i pravna lica koja su osnovala ta javna preduzeća, ali i pravna lica u kojima Republika Srbija, odnosno lokalne vlasti, imaju direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50 odsto kapitala i više od 50 odsto glasova u organima upravljanja, kao i agencije i organi na koje se primenjuju propisi o javnim agencijama ili su kontrolisani od strane države.³⁹

U pozicionom dokumentu *Moderna država – racionalna država*, objavljenom na sajtu MDULS, navode se dva različita broja sumarno zaposlenih: prvi broj 500.538 odnosi se na broj poslova u celokupnoj državi, bez obzira na način finansiranja pripadajućih institucija. Ovaj broj služi za posmatranje ukupne zaposlenosti u opštoj državi. Drugi broj – 491.133 – odnosi se na institucije koje su deo opšte države, ali isključivo one koje su direktni ili indirektni korisnici budžeta opšte države. Ovaj broj stavlja se u odnos rashoda za zarade sa onim brojem zaposlenih koji te zarade i primaju.⁴⁰ U istom dokumentu navodi se da je na 100 stanovnika Srbije zaposleno 7 osoba na nivou opšte države, što je manje u odnosu na nove zemlje članice Evropske unije, kod kojih je u proseku na isti broj stanovnika zaposleno 8 osoba.⁴¹

Podaci koje sadrži dokument Fiskalna strategija za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu⁴² navodi se da je smanjenje broja zaposlenih za 5% godišnje u naredne tri godine nešto što bi trebalo da donese uštede u budžetu. Najmanji deo ovog smanjenja bio bi ostvaren prirodnim odlivom zaposlenih, tj. odlaskom u penziju uz ograničeno popunjavanje slobodnih radnih mesta.⁴³ S druge strane, MDULS ne smatra neophodnim, a ni preporučljivim, smanjenje broja zaposlenih na način na koji to predviđa Fiskalna strategija. U Fiskalnoj strategiji za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu Vlade Republike Srbije navodi se da su višak i nepovoljna struktura zaposlenih problemi koji uzrokuju neefikasnost javnog sektora i predstavljaju teret za čitavu privredu, te da su rezultati tokom 2015. godine izostali jer osim zabrane zapošljavanja i prirodnog odliva zaposlenih nije bilo otpuštanja. U 2016. godini predviđeno je smanjenje broja zaposlenih za oko 35.000, od čega 14.000 već u januaru. U 2017. godini smanjenje broja zaposlenih biće za još 5%.⁴⁴ Ministarka Kori Udovički smatra da ne treba otpuštati još 20.000 ljudi, već da će se napraviti plan, oslanjajući se na funkcionalne analize Svetske banke, u kome će doći do smanjenja broja zaposlenih kroz promenu u organizaciji posla, te da će se neke stvari više raditi kroz privatni sektor i kroz programsko finansiranje.⁴⁵

38 Vidi na: http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/ko_je_na_listi_od_780000_zaposlenih_u_javnom_sektoru.4.html?news_id=283672#sthash.LYsbpwGc.dpuf.

39 Ibid.

40 Pozicioni papir, *Moderna država racionalna država*, MDULS, str. 17, dostupno na: http://mduls.gov.rs/doc/Pozicioni%20dokument_Moderna%20drzava%20-%20Racionalna%20drzava.pdf.

41 Pozicioni papir, *Moderna država racionalna država*, MDULS, str. 20, dostupno na: http://mduls.gov.rs/doc/Pozicioni%20dokument_Moderna%20drzava%20-%20Racionalna%20drzava.pdf.

42 Vidi na: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017(1).pdf).

43 Ibid.

44 Fiskalna strategija za 2016 sa projekcijama za 2017 i 2018, str 35.

45 Emisija Uptinik, Zakon o platama u javnom sektoru, 9 februar 2016. Vidi na: https://www.youtube.com/watch?v=Fj2D2zH_B8M.

1.2. Primena zakonskih i podzakonskih mera

Iako su u decembru 2013. godine doneta pravila o ograničenom zapošljavanju Uredbom o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava (Uredba),⁴⁶ ipak je bilo novog zapošljavanja u organima i organizacijama koje koriste javna sredstva. Usvajanje Uredbe imalo je za cilj da se uspostavi mehanizam kojim bi se uticalo na obim zapošljavanja u organima i organizacijama javne vlasti, korisnicima javnih sredstava. Uredbom je definisano da se Odlukom obrazuje Komisija za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava (u daljem tekstu: Komisija). Uredba bliže određuje nadležnosti Komisije. Prema slovu zakona Komisija, kao centralno telo, trebalo bi da objavljuje svoje zaključke na internet stranici Vlade, osim u slučajevima kada podaci imaju karakter poverljivosti sa aspekta bezbednosti zemlje. Ipak, na sajtu Vlade ni u januaru 2016. godine nisu se mogli naći zaključci Komisije, niti se o njima ikada raspravljalo na sednicama Vlade.⁴⁷

Iako vlasti u Srbiji često ponavljaju da je reforma javne uprave prioritetan zadatak vlade, njeno sprovođenje se neprekidno odlaže. Tako je primena ove Uredbe usvajanjem Zakona o budžetskom sistemu⁴⁸ pomerena na 31. decembar 2016. godine.⁴⁹

Ne postoji ni precizna informacija o broju upućenih molbi za novo zapošljavanje. Doduše brojke se povremeno spominju u sredstvima informisanja, ali su one zasnovane na nezvaničnim informacijama. Primera radi, Komisija je dnevnom listu Danas dostavila podatke po kojima je do 15. septembra 2015. godine zaposleno 8.744 službenika, od kojih je 7.055 primljeno na neodređeno, a 1.698 na određeno vreme, dok je u istom periodu Komisija odbila zahtev za primanje 11.532 osobe u stalni radni odnos. Predsednik Vlade je ovu vest demantovao tvrdeći da broj saglasnosti ne znači i da je isto toliko ljudi zaposleno.⁵⁰

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu u svom saopštenju navelo je da se broj radnih mesta na neodređeno i određeno vreme kod direktnih i indirektnih korisnika konsolidovanog budžeta smanjio u neto iznosu za 11.500 u periodu od januara 2014. godine do juna 2015. godine. Broj radnih mesta na neodređeno smanjen je za oko 16.000, dok je broj radnih mesta na određeno vreme uvećan za oko 4.500. Smanjenje broja zaposlenih determinisano je prirodnim odlivom, a zbog zabrane zapošljavanja u javnom sektoru velika većina tih radnih mesta nije opet popunjena – budući da je dozvoljeno zaposliti jednu osobu tek kad se broj zaposlenih smanji za pet.⁵¹

Nesaglasnost u broju novozaposlenih takođe stvara zabune. Tako, na primer, analizirajući podatke o nezaposlenosti, autori „Kvartalnog monitora“, publikacije koju izdaje FREN, došli su do zaključka da se u delatnostima koje dominantno pripadaju javnom sektoru beleži značajan rast broja zaposlenih. Državna uprava, odbrana i obavezno socijalno osiguranje (Fond PIO) beleže rast od 9,5 odsto. Međugodišnji rast broja zaposlenih u obrazovanju u drugom tromesečju iznosi 16 odsto. Broj zaposlenih u obrazovanju povećan je za 24.000 radnika u drugom kvartalu ove godine u odnosu na isti period prethodne godine, pokazuje analiza „Kvartalnog monitora“. Međugodišnji rast broja zaposlenih u zdravstvu iznosi nešto više od 15.000.⁵²

46 Sl. glasnik RS, br. 113/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15, 59/15.

47 Ovaj zaključak donet je na osnovu pregleda dostupnih podataka sa sajta Vlade Republike Srbije.

48 Sl.glasnik RS, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispr., 108/13, 142/14, 68/15 – dr zakon i 103/15.decembra 2015.

49 Vidi član 27e, stav 34.

50 Vidi na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/340194/Vucic-ispravlja-svoju-komisiju>.

51 Vidi više: Pojašnjenje o broju novozaposlenih, preuzeto sa sajta Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

52 Vidi na: http://www.fren.org.rs/sites/default/files/qm/T3_21.pdf.

Zakonodavac je pokušao da nađe rešenje za ove nesaglasnosti usvajanjem Zakona o registru zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava,⁵³ koji je na snazi od avgusta 2015. godine, a koji je donet sa ciljem praćenja broja zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica korisnika javnih sredstava i njihovih ličnih primanja (član 2, stav 2). Ovaj registar predstavlja skup podataka o korisnicima javnih sredstava, podataka o zaposlenim, izabranim, imenovanim, postavljenim i angažovanim licima kod korisnika javnih sredstava i njihovim primanjima, i predviđeno je dostavljanje podataka do desetog u mesecu za prethodni mesec.⁵⁴ Ovo rešenje bi moglo da doprinese da se konačno uspostavi sistem i da se utvrdi tačan broj zaposlenih u javnoj upravi.

1.3. Uticaj politike na zapošljavanje

Uticaj političkih partija na zapošljavanje je sve veći u poslednjih nekoliko godina, iako političke partije javno odbijaju da priznaju da utiču na izbor zaposlenih. Mnoga istraživanja javnog mnjenja pokazuju da je većina građana Srbije uverena da je zapošljavanje u državnim institucijama rezervisano za politički podoban, a ne stručan kadar.⁵⁵ U nastojanjima da iskoriste pozicije na vlasti i zaposle one koji su ili članovi partija ili njihovi simpatizeri partijski funkcioneri na svim nivoima vlasti ne mare za odredbu Ustava Srbije⁵⁶ koji u članu 5 stav 4 propisuje da političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi.

Pošto se ovo istraživanje odnosi na ostvarivanje prava na rad i način zapošljavanja u organima i organizacijama koje koriste javna sredstva, a za koje se najčešće vezuju spekulacije o popunjavanju radnih mesta shodno partijskoj pripadnosti, mora se ukazati i na taj veoma ozbiljan problem. Ovu tvrdnju nije lako dokazati, ali je veoma važno da se takva praksa predupredi preciznijim odredbama zakona, ali i demokratizacijom odnosa unutar partijskih stranaka u Srbiji i razvijanjem svesti među političkom elitom o lošim posledicama koje proizvodi partijsko zapošljavanje na vladavinu prava i konsolidaciju demokratije.

Potrebu za depolitizacijom i profesionalizacijom administracije, odnosno transparentnijom procedurom kada je reč o pravilima koja uređuju napredovanje u službi ili prestanak radnog odnosa konstatovala je i Evropska komisija u Izveštaju o napretku Srbije.⁵⁷ U Izveštaju se navodi da je Srbija umereno pripremljena u oblasti reforme javne uprave i da je snažna politička volja najvažnija za profesionalizaciju i depolitizaciju uprave, kao i da je neophodno povećanje transparentnosti postupaka zapošljavanja i otpuštanja, a naročito za radna mesta višeg rukovodstva.

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđaju se mere za depolitizaciju javne uprave, jačanje nje-ne transparentnosti i integriteta, uključujući i unapređenje internih kontrola i revizije. Takođe se u Akcionom planu navodi potreba za sprovođenjem transparentne konkursne procedure za sva mesta državnih službenika na položaju u državnoj upravi, a za nosioca ove aktivnosti predviđena je Služba za upravljanje kadrovima (SUK).⁵⁸ Dodatno, predviđena je i aktivnost (2.2.6.1) koja se odnosi na uspostavljanje objektivnih i preciznih kriterijuma za zapošljavanje i napredovanje u organima državne uprave, lokalne samouprave i AP Vojvodine, u skladu sa principima transparentnosti

53 Sl. glasnik RS, br. 68/2015 i 79/2015 – ispr.

54 Zakon o registru zaposlenih, član 2.

55 Vidi na: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/korupcija-brosura.pdf>.

56 Sl. glasnik RS, br. 98/06.

57 Izveštaj Evropske komisije objavljen je u novembru 2015. i dostupan je na sledećoj internet stranici: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godnji_izvestaj_15_final.pdf

58 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 168.

i konkurentnosti. Kao nosioci aktivnosti predviđeni su: ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i loklane samouprave, Visoki službenički savet, Služba za upravljanje kadrovima, ali i organizacije civilnog društva.⁵⁹

Uticao političkih faktora na zapošljavanje u javnom sektoru uočen je i prilikom izrade Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.⁶⁰ Naime, Strategija prepoznaje sledeće probleme: sistem zapošljavanja i napredovanja u karijeri još uvek nije u potpunosti zasnovan na zaslugama, a zapošljavanje i napredovanje su i dalje podložni političkom uticaju. Učesnici u postupku izbora ne nalaze se u potpuno ravnopravnom položaju, a rukovodioci još uvek imaju previše diskrecionih ovlašćenja pri odabiru kandidata sa lista koje izborne komisije sačinje po održanim konkursima. Pored toga, ne postoje kriterijumi za zapošljavanje na određeno vreme, već se ugovori zaključuju bez internog ili javnog konkursa.

Da bi se ovi problemi rešili u Strategiji se precizira da je potrebno da se ujednači pravni okvir koji reguliše radno-pravni status zaposlenih u državnoj upravi i da se usvoje odredbe koje će na jedinstven način regulisati i pitanje plata i prava iz socijalnog osiguranja. Posebnu pažnju treba posvetiti kriterijumima za izbor, imenovanje ili postavljanje na radna mesta rukovodilaca, sprečavanje sukoba interesa i načina vrednovanja njihovog rada.⁶¹ Kao jedna od mera (4.2.1), Akcionim planom predviđa se uspostavljanje uslova i kriterijuma za zapošljavanje i napredovanje u javnom sektoru (uključujući imenovana i postavljena lica) u skladu sa principima konkurentnosti i transparentnosti. Rok za ispunjenje ove mere je 30 meseci, a odgovorni subjekat je MDULS. Međutim, do kraja 2014. godine, do kada je Agencija za borbu protiv korupcije radila izveštaj o sprovođenju Strategije i Akcionog plana, aktivnosti za sprovođenje ove mere nisu dospele na realizaciju.⁶² Strategija reforme državne uprave u delu koji se odnosi na racionalizaciju prepoznaje problem nedovoljne depolitizacije u ranijim reformama. Kako je obrazloženo, suštinska reforma podrazumeva ukidanje nepotrebnih poslova, pojednostavljenje procedura, smanjene broja zaposlenih za kojima ne postoji potreba, a da se pri tom ne umanjí delotvornost i efikasnost obavljanja upravnih poslova, kao i da je ranije umanjíenje vršeno linearno bez prethodne analize, te da su posledice toga bile prijem novih službenika, u većem broju u odnosu na obim prethodnog smanjivanja, a što je vodilo ka zapošljavanju određenih parijskih kadrova, bez realnih potreba za tim brojem ili strukturom službenika.⁶³

59 Ibid.

60 Sl. glasnik RS, br. 57/13.

61 Odeljak 4.2. Sistem zapošljavanja i napredovanja u organima vlasti na osnovu kriterijuma i zasluga.

62 Vidi na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/lzvestaj-o-sprovođenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-2014.pdf?pismo=lat>, str 182.

63 Strategija reforme državne uprave, deo Racionalizacija. Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>.

2. PRAVNI OKVIR ZA ZAPOŠLJAVANJE U ORGANIMA I ORGANIZACIJAMA KOJE KORISTE JAVNA SREDSTVA

Zapošljavanje, radna prava i prava iz rada, način napredovanja i postavljenja u organima i organizacijama koje koriste javna sredstva ili su im poverena javna ovlašćenja regulisani su velikim brojem zakona i podzakonskih akata. Budući da organizaciona struktura ovih institucija nije identična, da su im nadležnosti različite, kao i njihova uloga i odgovornosti, zakonodavac na različite načine uređuje načine zasnivanja radnog odnosa u njima. Namera zakonodavca da se – shodno drugačijoj institucionalnoj strukturi – drugačije uređuju načini zasnivanja radnih odnosa čini se logičnom i opravdanom.

Međutim, široko polje ispunjeno različitim propisima, koje se dodatno komplikuje novim ekonomskim politikama Vlade, predstavlja izazov, ali i mesto na kom nema autentičnih tumačenja, već se odluke donose u svakom konkretnom slučaju, čime se ostavlja mesta za diskrecione odluke rukovodioca.

U praksi to može značiti, primera radi, da se jedan rukovodilac vodi odredbama koje propisuje Zakon o radu, da može dobijati naredbe koje dolaze od nadležnog ministarstva i da je institucija kojom rukovodi obuhvaćena aktuelnim racionalizacijama i normativnim intervencijama – poput Odluke Vlade o maksimalnom broju zaposlenih.

Kada je reč o pravnom okviru u kome funkcionišu subjekti koji su bili predmet ovog istraživanja na njih se odnose odredbe nekoliko zakona i podzakonskih akata. Ustav Srbije daje ustavni okvir i garantuje ustavna prava u oblasti rada, a radna prava i prava iz rada uređeni su Zakonom o radu (ZoR).⁶⁴ Prava zaposlenih u organima i organizacijama koje koriste javna sredstva ili su im poverena javna ovlašćenja i koja su predmet ove analize regulisana su posebnim zakonima i to: Zakonom o državnim službenicima (ZDS)⁶⁵, i Zakonom o javnim preduzećima (ZJP)⁶⁶.

2.1. Ustav Srbije i Zakon o radu

Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni akt, u članu 60. jemči pravo na rad i uređuje da svako ima pravo na poštovanje dostojanstva svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i pravo na zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa. Takođe, ženama, omladini i osobama sa invaliditetom Ustav omogućava posebnu zaštitu na radu i posebne uslove rada, u skladu sa posebnim zakonom. Ustav zabranjuje svaki vid diskriminacije, a pod tim i diskriminaciju u ostvarivanju prava na rad i po osnovu rada.

Ustav, međutim, ne sadrži odredbu kojom se državi nameće obaveza da obezbeđuje uslove u kojima svako može da živi od svog rada, a dostojanstven život od sopstvenog rada predstavlja i osnovnu svrhu prava na rad.⁶⁷

Zakon o radu je krovni zakon u oblasti rada i radnih odnosa i on reguliše prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa zaposlenih i poslodavaca na svim nivoima. Odredbe ovog zakona

64 Sl. glasnik RS, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

65 Sl. glasnik RS, br. 79/05, 81/05 – ispr., 83/05 – ispr., 64/07, 67/07 – ispr., 116/08, 104/09 i 99/14, i relevantne uredbe.

66 Sl. glasnik RS, br. 119/12, 116/13 - autentično tumačenje i 44/14 - dr. zakon.

67 Iz Godišnjeg izveštaja o stanju ljudskih prava Beogradskog centra za ljudska prava, Beograd, 2015. odeljak 13, Pravo na rad.

su veoma uopštene, regulišu zapošljavanje na bilo kom radnom mestu, pa se na zaposlene u javnom sektoru, odnosno u subjektima koji su bili predmet ovog istraživanja uglavnom primenjuju odredbe drugih zakona, odnosno odredbe Zakona o državnim službenicima, sem ako neke oblasti rada nisu regulisane posebnim zakonom. Zakon o radu u članu 2 određuje da se njegove odredbe primenjuju na zaposlene koji rade na teritoriji Republike Srbije, kod domaćeg ili stranog pravnog, odnosno fizičkog lica i na zaposlene koji su upućeni na rad u inostranstvo od strane poslodavca.

Saglasno stavu 2 istog člana ZoR njegove odredbe se primenjuju i na zaposlene u državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno.

Jedino ograničenje prema ZoR koje svaki poslodavac mora da poštuje kada zapošljava neku osobu je odredba koja zabranjuje diskriminaciju, predviđena članom 18.

Zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na pol, rođenje, jezik, rasu, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje, odnosno invalidnost, nacionalnu pripadnost, veroispovest, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredeljenje, političko ili drugo uverenje, socijalno poreklo, imovinsko stanje, članstvo u političkim organizacijama, sindikatima ili neko drugo lično svojstvo.

Prema članu 20 ZoR zabranjena je diskriminacija u odnosu na a) uslove za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla; b) uslove rada i sva prava iz radnog odnosa; v) obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje, napredovanje na poslu i g) otkaz ugovora o radu. Međutim, ovaj zakon ne propisuje obavezu poslodavca o pismenom obaveštavanju kandidata o ishodima konkursa, kao i razlozima zbog kojih nisu izabrani.

Još jedna od odredbi ZoR koja bi mogla da stvori prostor za arbitrarno odlučivanje je član 22 koji govori o specifičnim zahtevima profesije, kao izuzetku od pravila o jednakom postupanju poslodavca prema svim kandidatima.

Ne smatra se diskriminacijom pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva u odnosu na određeni posao kada je priroda posla takva ili se posao obavlja u takvim uslovima da karakteristike povezane sa nekim od osnova iz člana 18. ovog zakona predstavljaju stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla, i da je svrha koja se time želi postići opravdana.

Zakon o radu nije predvideo obavezu da poslodavac precizira kriterijume po kojima će utvrditi specifične zahteve poslova koji bi trebali da budu predviđeni internim pravilnikom, kao ni obavezu da poslodavac obavesti o razlozima odluke o tome da osoba nije ispunila uslove konkursa. Jedino je u Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti predviđeno da je poslodavac dužan da dostavi obaveštenje o obavljenom razgovoru za posao na zahtev Nacionalne službe za zapošljavanje ili nezaposlenog sa kojim je obavio razgovor.

2.2. Zakon o državnim službenicima

Ovim zakonom uređuju se prava i dužnosti državnih službenika i pojedina prava i dužnosti nameštenika. Državna uprava je deo izvršne vlasti Republike Srbije koja vrši upravne poslove kao sastavni deo prava i dužnosti u okviru Republike Srbije. Prema Zakonu o državnoj upravi⁶⁸ državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije (član 1 stav 1).

68 Sl. glasnik RS, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

Kategorija državnih službenika definisana je u članu 2 Zakona o državnim službenicima prema kome je državni službenik lice čije se radno mesto sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština ili s njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova.

Stav 3 istog člana definiše nameštenika kao lice čije se radno mesto sastoji od pratećih pomoćno-tehničkih poslova u državnom organu i na njih se primenjuju odredbe Zakona o radu.

Kao državni službenik može da se zaposli punoletan državljanin Republike Srbije koji ima propisanu stručnu spremu i ispunjava ostale uslove određene zakonom, drugim propisom i Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnom organu, ako mu ranije nije prestajao radni odnos u državnom organu zbog teže povrede dužnosti iz radnog odnosa i nije osuđivan na kaznu zatvora od najmanje šest meseci.⁶⁹ Ukoliko prava i dužnosti državnih službenika nisu uređeni ovim ili posebnim zakonom ili drugim propisom, primenjuju se opšti propisi o radu i poseban kolektivni ugovor za državne službenike.

Zakonom o državnim službenicima je regulisano i zapošljavanje u državnim organima. Odredba člana 9 predviđa da su pri zapošljavanju u državnim organima kandidatima jednako dostupna sva radna mesta. Izbor kandidata zasniva se na stručnoj osposobljenosti, znanju i veštinama. Pri zapošljavanju u državne organe vodi se računa o tome da nacionalni sastav, zastupljenost polova i broj osoba sa invaliditetom odslikava u najvećoj mogućoj meri strukturu stanovništva.”

Zakon prepoznaje dve vrste radnih mesta, položaje i izvršilačka radna mesta. Pored njih u državnim službama rade i druga lica koja nemaju takav status. To su funkcioneri koji na funkciju dolaze izborom u Narodnoj skupštini Republike Srbije ili postavljenjem Vlade. To su, recimo, ministri u Vladi, poslanici, sudije, Zaštitnik građana i sl.

Izvršilačko radno mesto popunjava se premeštajem unutar istog državnog organa; premeštajem po osnovu sporazuma o preuzimanju iz drugog državnog organa; premeštajem iz drugog državnog organa po sprovedenom internom ili javnom konkursu; i zasnivanjem radnog odnosa ako je na javnom konkursu izabran kandidat koji nije državni službenik. Važno je napomenuti da je preuzimanje moguće samo iz republičkih organa i nivoa vlasti.

Iako zapošljavanje na radna mesta na položaju nije bilo u primarnom fokusu istraživanja za bolje razumevanje problema koji se odnose na zapošljavanje u javnom sektoru potrebno je napomenuti kako se zapošljava na ova radna mesta. Naime, položaj se stiče postavljanjem od strane Vlade ili drugog državnog organa. Razvrstavanje položaja u grupe zasniva se na proceni obima ovlašćenja i obima odgovornosti koje svaki položaj ima s obzirom na propise o radu organa u kome se on nalazi. Položaji se razvrstavaju u pet grupa, i to:

1. Položaj u prvoj grupi - direktor posebne organizacije;
2. Položaji u drugoj grupi - direktor organa uprave u sastavu ministarstva, zamenik direktora posebne organizacije, zamenik Generalnog sekretara Vlade, direktor službe Vlade, koji je odgovoran predsedniku Vlade, i Državni pravobranilac;
3. Položaji u trećoj grupi - sekretar ministarstva, pomoćnik ministra, zamenik direktora službe Vlade, koji je odgovoran predsedniku Vlade; direktor službe Vlade, koji je odgovoran Generalnom sekretaru Vlade; pomoćnik generalnog sekretara Vlade, pomoćnik direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, pomoćnik direktora Republičkog sekretarijata za javne

69 Član 45 – Uslovi za zaposlenje Zakona o državnim službenicima.

politike, zamenik Državnog pravobranioca, sekretar Vrhovnog suda Srbije i sekretar Republičkog javnog tužilaštva.

4. Položaji u četvrtj grupi - pomoćnik direktora posebne organizacije, pomoćnik direktora službe Vlade, koji je odgovoran predsedniku Vlade i zameniku direktora službe Vlade, koji je odgovoran Generalnom sekretaru Vlade.
5. Položaji u petoj grupi - pomoćnik direktora organa uprave u sastavu ministarstva i pomoćnik direktora službe Vlade, koji je odgovoran Generalnom sekretaru Vlade.

Za državne službenike na položaju potrebno je i stečeno visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu i najmanje devet godina radnog iskustva u struci.

Mesta po položaju popunjavaju se na osnovu internog ili javnog konkursa. Ukoliko položaj popunjava Vlada, prvo se raspisuje interni konkurs, na kom mogu da učestvuju samo državni službenici iz organa državne uprave i službe Vlade, ukoliko interni konkurs ne uspe, na osnovu javnog konkursa mogu se prijaviti sva lica koja ispunjavaju uslove predviđene konkursom.⁷⁰ U ostalim državnim organima može se odmah sprovesti javni konkurs. Interni i javni konkurs sprovodi Visoki službenički savet, koji formira konkursnu komisiju, i koji od pristiglih prijavi sastavlja listu od tri kandidata koji najbolje ispunjavaju predviđene uslove, i dostavlja listu rukovodiocu organa koji Vladi predlaže kandidata za postavljanje na položaj. Protiv rešenja Vlade o postavljanju na položaj nije dopuštena žalba. Lica na položaju moguće je postaviti na mesto vršioca dužnosti na šest meseci i moguće ga je produžiti na još tri meseca, ukoliko se ne okonča konkursni postupak.

2.3. Uloga Službe za upravljanje kadrovima

Vlada Republike Srbije osnovala je Uredbom Službu za upravljanje kadrovima (u daljem tekstu: Služba) radi obavljanja stručnih poslova vezanih za upravljanje kadrovima u ministarstvima, posebnim organizacijama, službama Vlade i stručnim službama upravnih okruga (u daljem tekstu: organi). Služba oglašava interne konkurse za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta i interne i javne konkurse za popunjavanje položaja u organima i stara se o pravilnom sprovođenju postupka; priprema za Vladu predlog kadrovskog plana organa i stara se o pravilnom sprovođenju donesenog kadrovskog plana; daje mišljenje o pravilnicima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u organima; pruža stručnu pomoć organima u vezi sa upravljanjem kadrovima i unutrašnjem uređenjem; vodi Centralnu kadrovsku evidenciju o državnim službenicima i nameštenicima u organima; vodi evidenciju internog tržišta rada u organima, pomaže državnim službenicima u vezi sa njihovim premeštajem i radom u projektnim grupama i pomaže organima u rešavanju kadrovskih potreba; organizuje stručno usavršavanje državnih službenika u skladu sa programima opšteg stručnog usavršavanja, izuzev obuka iz oblasti Evropske unije; obavlja stručne-tehničke i administrativne poslove za Visoki službenički savet i Žalbenu komisiju Vlade i stara se o uslovima i sredstvima za njihov rad. Služba obavlja i druge poslove značajne za upravljanje kadrovima koje joj poveri Vlada i poslove koji su određeni zakonom ili propisom Vlade.⁷¹

⁷⁰ Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Sl. glasnik RS, br. 41/07 – prečišćen tekst, i 109/09.

⁷¹ Uredba o osnivanju službe za upravljanje kadrovima, Sl. glasnik RS, br 106/2005, 109/2009

U toku analize predstavice ulogu Službe, s obzirom na njene navedene nadležnosti, sa posebnim osvrtom na: sprovođenje internog i javnog konkursa za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta, pripremu Predloga kadrovskog plana za ministarstva, posebne organizacije, službe Vlade i stručne službe upravnih okruga i postupak pripreme i donošenja pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta (u daljem tekstu: pravilnik).

Uredbom o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima propisana je nadležnost Službe da utvrđuje ispunjenost uslova za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta i o tome obaveštava rukovodica organa u propisanom roku.

Zakonom o državnim službenicima propisano je da radno mesto može da se popuni samo kada se ispune dva uslova: da je radno mesto predviđeno pravilnikom i da se njegovo popunjavanje uklapa u doneseni kadrovski plan. Kada se oba uslova ispune, rukovodilac organa odlučuje da li je potrebno da se radno mesto popuni. Izvršilačko radno mesto se popunjava premeštajem unutar istog organa, premeštajem po osnovu sporazuma o preuzimanju, premeštajem iz drugog državnog organa po sprovedenom internom ili javnom konkursu ili zasnivanjem radnog odnosa ako je na javnom konkursu izabran kandidat koji nije državni službenik.

Pre popunjavanja izvršilačkog radnog mesta u organu, rukovodilac donosi rešenje o popunjavanju izvršilačkog radnog mesta, koje se dostavlja Službi. Uz rešenje Službi se dostavljaju i dokazi o tome da su ispunjeni uslovi za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta i izjava rukovodioca o tome da li se izvršilačko radno mesto popunjava premeštajem državnog službenika iz istog organa ili premeštajem državnog službenika po osnovu sporazuma o preuzimanju ili konkursom.

Ako rukovodilac organa odluči da će izvršilačko radno mesto popuniti internim konkursom, Službi se uz rešenje o popunjavanju izvršilačkog radnog mesta, dostavljaju i svi podaci potrebni za oglašavanje internog konkursa.

Ako rukovodilac organa odluči da će izvršilačko radno mesto popuniti javnim konkursom, Službi se uz rešenje o popunjavanju izvršilačkog radnog mesta dostavlja i Zaključak Komisije za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava koja je obrazovana Odlukom Vlade.

Služba utvrđuje da li su ispunjeni uslovi za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta i o tome izrađuje obaveštenje koje upućuje rukovodiocu organa u propisanom roku.

S obzirom da rukovodilac organa odlučuje da li postoji potreba da se radno mesto popuni, Služba se informiše o otpočinjanju popunjavanja izvršilačkog radnog mesta danom prijema rešenja o popunjavanju upražnjenog radnog mesta, dokaza i izjave rukovodioca organa. Nakon prijema navedenih akata Služba utvrđuje ispunjenost uslova za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta i izrađuje obaveštenje o ispunjenosti uslova. U tekstu obaveštenja Služba predlaže člana konkursne komisije iz reda državnih službenika iz Službe i dostavlja ga rukovodiocu organa. Rukovodilac organa rešenjem imenuje članove konkursne komisije za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta, vodeći pri tome računa da jedan njen član bude državni službenik, koji je pretpostavljen državnim službeniku na izvršilačkom radnom mestu koje se popunjava. Članovi konkursne komisije za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta se na prvom sastanku dogovaraju kakve se stručne osposobljenosti, znanja i veštine vrednuju, kao i način na koji se iste proveravaju. U praksi se najčešće vrši provera veština i sposobnosti potrebnih za delotvorni rad na radnom mestu, putem standardizovanih psihotestova, za izvršilačka radna mesta koja se popunjavaju prijemom pripravnika i za izvršilačka radna mesta rukovodioca užih unutrašnjih jedinica. Provera veština i sposobnosti putem standardizovanih psihotestova u postupku popunjavanja položaja obavezna je i propisana je Pravilnikom o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izborom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta.

Popunjavanje izvršilačkih radnih mesta u organima u toku 2013. godine vršeno je pribavljanjem saglasnosti ministarstva nadležnog za poslove finansija na Plan dinamike popunjavanja slobodnih radnih mesta i potrebe angažovanja novih lica, koji je rukovodilac organa dostavljao navedenom ministarstvu. Način dobijanja saglasnosti regulisan je Pravilnikom o načinu dobijanja saglasnosti za zasnivanje novog radnog odnosa i angažovanje novih lica.

Krajem 2013. godine, Vlada donosi Odluku o obrazovanju Komisije za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava i Uredbu o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava, koja je dalje na snazi. Saglasnost, između ostalog, i za zasnivanje radnog odnosa sa novim licima radi popunjavanja slobodnih, odnosno upražnjenih radnih mesta, daje Komisija Zaključkom.

Imajući u vidu da se prethodni tekst odnosi na zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vreme, treba napomenuti da se može zasnovati i radni odnos na određeno vreme. Radni odnos na određeno vreme se može zasnovati u sledećim slučajevima: radi zamene odsutnog državnog službenika, do njegovog povratka; zbog privremeno povećanog obima posla koji postojeći broj državnih službenika ne može da izvrši, najduže na šest meseci; na radnim mestima u kabinetu, dok traje dužnost funkcionera; radi obuke pripravnika dok traje pripravnički staž.

Radni odnos na određeno vreme zasniva se bez internog ili javnog konkursa, izuzev pri prijemu pripravnika. Radni odnos na određeno vreme ne može da preraste u radni odnos na neodređeno vreme, izuzev pripravniku, kada položi državni ili posebni stručni ispit.

Prema Uredbi o pripremi kadrovskog plana u državnim organima⁷² Služba priprema Predlog kadrovskog plana za sva ministarstva, posebne organizacije, službe Vlade i stručne službe upravnih okruga. Služba počinje pripremu Predloga kadrovskog plana danom dostavljanja uputstva za pripremu budžeta Republike Srbije koje donosi Ministarstvo finansija. Svaki organ sam priprema nacrt svog kadrovskog plana istovremeno sa pripremom predloga svog finansijskog plana. Nacrt kadrovskog plana sastoji se od tabelarnog dela i obrazloženja.

Tabelarni deo nacrta kadrovskog plana organa prikazuje: postojeći broj državnih službenika i nameštenika po svakom položaju, svakom zvanju i svakoj vrsti radnih mesta koji su u radnom odnosu na neodređeno vreme; postojeći broj državnih službenika i nameštenika po svakom zvanju i svakoj vrsti radnih mesta koji su u radnom odnosu na određeno vreme zbog povećanog obima posla; postojeći broj pripravnika u organu po stepenima stručne spreme; broj državnih službenika i nameštenika po svakom položaju, svakom zvanju i svakoj vrsti radnih mesta koji je potreban organu u radnom odnosu na neodređeno vreme u godini za koju je kadrovski plan donesen; broj državnih službenika i nameštenika čiji je prijem u radni odnos na određeno vreme potreban organu zbog povećanja obima posla u godini za koju je kadrovski plan donesen; broj pripravnika po stepenima stručne spreme čiji je prijem potreban organu u godini za koju je kadrovski plan donesen.

U obrazloženju nacrta kadrovskog plana navode se podaci o ostvarenju kadrovskog plana za tekuću godinu, razlozi zbog kojih treba da se poveća ili smanji broj državnih službenika i nameštenika u radnom odnosu na neodređeno vreme, razlozi zbog kojih treba da se njihova radna mesta drugačije opišu i razvrstaju, a ako se planira da se državni službenici i nameštenici primaju u radni odnos na određeno vreme i razlozi zbog kojih se očekuje povećan obim posla.

Ministarstvo koje u svom sastavu ima organ uprave u sastavu ministarstva u nacrtu svog kadrovskog plana najpre prikazuje podatke za ministarstvo bez organa uprave u sastavu, pa potom prikazuje podatke za organ uprave u svom sastavu i na kraju prikazuje podatke za celo ministarstvo.

72 Sl. glasnik RS, br. 8/06.

Pored toga što nacрте svojih kadrovskih planova dostavljaju Ministarstvu finansija, organi su dužni da ih dostave i Službi za upravljanje kadrovima. S obzirom da organi istovremeno dostavljaju Ministarstvu finansija i svoje predloge finansijskih planova, Ministarstvo proverava usklađenost nacрта kadrovskog plana organa sa nacrtom zakona o budžetu.

Ako se Ministarstvo finansija saglasi s visinom budžetskih sredstava koja bi bila potrebna za sprovođenje nacрта kadrovskog plana, priprema nacрта kadrovskog plana je okončana i smatra se da je on usklađen sa nacrtom Zakona o budžetu Republike Srbije. U slučaju da se Ministarstvo finansija ne saglasi sa visinom budžetskih sredstava koja bi bila potrebna za sprovođenje nacрта kadrovskog plana, ono predlaže kako da se izmeni nacrt kadrovskog plana. Ako se organ saglasi sa predloženom izmenom, priprema nov nacrt kadrovskog plana i dostavlja ga Ministarstvu finansija i Službi.

Obaveza Službe je da proverava da li su nacrti kadrovskih planova organa pripremljeni prema odredbama Uredbe i ako utvrdi nedostatke, daje uputstva kako da se oni otklone.

Služba, prilikom pregleda nacрта kadrovskih planova organa, između ostalog, posebnu pažnju obraća na planirani broj državnih službenika u zvanju višeg i samostalnog savetnika imajući u vidu da je Uredbom o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, propisano da pravilnik mora biti usklađen sa donesenim kadrovskim planom. Planirani broj državnih službenika u zvanju višeg savetnika i samostalnog savetnika u nacrtu kadrovskog plana usklađuje se sa odredbama Uredbe o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika.

Nacrti kadrovskih planova organa, dostavljaju se Službi radi pripreme Predloga kadrovskog plana za sva ministarstva, posebne organizacije, službe Vlade i stručne službe upravnih okruga. Predlog kadrovskog plana sadrži podatke iz tabelarnog dela nacрта kadrovskog plana za svaki organ koji je njime obuhvaćen, kao i zbirne podatke za sve organe.

Služba za upravljanje kadrovima dostavlja svakom organu na proveru izvod iz Predloga kadrovskog plana u delu koji se na njega odnosi, a organi proveravaju da li su podaci u dostavljenom izvodu tačni i da li su usklađeni sa visinom sredstava za plate koja su organu odobrena Zakonom o budžetu republike Srbije i o tome u propisanom roku pismeno obaveštavaju Službu.

Nakon toga, Služba upućuje Predlog kadrovskog plana na mišljenje Ministarstvu finansija, Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave i Republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo. Kada pribavi sva tri mišljenja od nadležnih organa, Služba upućuje Predlog kadrovskog plana Vladi. Vlada donosi Kadrovski plan za ministarstva, posebne organizacije, službe Vlade i stručne službe upravnih okruga. Kada Vlada donese Kadrovski plan, Služba dostavlja svakom organu koji je obuhvaćen donesenim kadrovskim planom overen izvod iz donesenog kadrovskog plana u delu koji se na njega odnosi. Usklađenost popunjavanja radnih mesta s kadrovskim planom nadzire u svim organima upravna inspekcija.

Služba prati sprovođenje kadrovskog plana u organima prilikom sprovođenja internog i javnog konkursa u njima.

Rukovodilac svakog organa obuhvaćenog kadrovskim planom, odgovoran je za njegovo sprovođenje.

Služba je započela pripremu Predloga kadrovskog plana za 2013. godinu 29. oktobra 2012. godine, istvremeno sa pripremom nacрта Zakona o budžetu za 2013. godinu. Predlog kadrovskog plana za 2013. godinu nije upućen nadležnim organima na mišljenje iz razloga što pojedini organi nisu dostavili, na pismeni zahtev i naknadne pismene urgencije Službe, nacрте kadrovskih planova usklađene sa Zakonom o budžetu Republike Srbije. Na taj način Služba je bila onemogućena da izradi Predlog kadrovskog plana za 2013. godinu kojim su obuhvaćeni svi organi.

Služba je započela pripremu Predloga kadrovskega plana za 2014. godinu 10. oktobra 2013. godine, istovremeno sa pripremom nacrtu Zakona o budžetu za 2014. godinu. Predlog kadrovskega plana za 2014. godinu upućen je nadležnim organima na mišljenje 3. februara 2014. godine. Službi su u propisanom roku dostavljena mišljenja ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo. Mišljenje Ministarstva finansija dostavljeno je Službi dana 5. maja 2014. godine. U međuvremenu, dana 26.04.2014. godine stupio je na snagu novi Zakon o ministarstvima, što je prouzrokovalo promene u organizovanju i uređenju organa državne uprave, kako u pogledu ukupnog broja organa, njihovog statusa i položaja, tako i u pogledu broja zaposlenih u organima, stoga izrađeni Predlog kadrovskega plana za 2014. godinu, nije upućen Vladi.

Služba je započela pripremu Predloga kadrovskega plana za 2015. godinu, dana 21. novembra 2014. godine, istovremeno sa pripremom nacrtu Zakona o budžetu za 2015. godinu. Izrađen je Predlog kadrovskega plana za 2015. godinu i upućen na mišljenje nadležnim organima. Službi je u propisanom roku dostavljeno mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo. Mišljenja Ministarstva finansija i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, i pored upućenih urgencija nisu dostavljena Službi, stoga izrađeni Predlog kadrovskega plana za 2015. godinu, nije upućen Vladi.

Služba ima značajnu ulogu u postupku pripreme i donošenja pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u organima.

Uredbom o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade⁷³ propisano je da rukovodilac dostavlja pravilnik i dokumentacionu osnovu na mišljenje Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvu finansija i Službi. Rukovodilac organa dostavlja Službi i obrasce konačnih opisa radnih mesta. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstvo finansija u okviru svojih ovlašćenja propisanih Uredbom daju mišljenje o pravilniku. Služba je dužna da u svom mišljenju predloži Vladi da ne da saglasnost na pravilnik u sledećim slučajevima: ako postupak razvrstavanja radnih mesta državnih službenika i nameštenika nije pravilno sproveden, posebno ako su merila za procenu radnog mesta pogrešno primenjena; ako konačni opisi radnih mesta ne sadrže sve elemente, ili ako je nepravilno određen neki element konačnog opisa radnog mesta; ako se predviđa da na radnim mestima u zvanju višeg savetnika i samostalnog savetnika radi više od 10% državnih službenika, odnosno više od 20%; ako pravilnik nije usklađen sa donesenim kadrovskim planom.⁷⁴

Pošto pribavi mišljenja od nadležnih ministarstava i Službe, rukovodilac donosi pravilnik i dostavlja ga na saglasnost Vladi.⁷⁵ Vladi se uz pravilnik dostavlja i dokumentaciona osnovu, pribavljena mišljenja i pismeno izjašnjenje o razlozima zbog kojih nisu prihvaćene primedbe koje su u svojim mišljenjima izneli nadležni organi. Pravilnik na koji je Vlada dala saglasnost organ dostavlja Ministarstvu državne uprave, Ministarstvu finansija i Službi za upravljanje kadrovima.

2.4. Zakon o javnim preduzećima (ZJP)

Zakon o javnim preduzećima primenjuje se na imenovanje direktora, odnosno vršioca dužnosti javnog preduzeća. Ovim Zakonom utvrđuje se obaveza raspisivanja javnog konkursa za radno mesto direktora. Konkurs se objavljuje u Službenom glasniku, na internet stranici organa nadležnog

73 Sl. glasnik RS, br 81/07, 69/08, 98/12 i 87/13.

74 Uredba o pripremi kadrovskega plana u državnim organima, Sl. glasnik RS, br. 8/06, član 34.

75 Vidi član 35 iste Uredbe.

za imenovanje i u jednom dnevnom listu koji izlazi na teritoriji cele Republike Srbije. Pored opštih uslova, članom 22 ovog zakona su utvrđeni i posebni uslovi i to: 5 godina radnog iskustva, od čega 3 na poslovima zbog kojih je JP osnovano, da je kandidat stručnjak u jednoj ili više oblasti iz delatnosti JP, da ne može biti član političke stranke, odnosno da mu politička aktivnost miruje za vreme mandata.

Izbornu proceduru sprovodi komisija Vlade, lokalne samouprave ili pokrajine, a kvalitet svih kandidata proverava se usmenim ili pismenim putem. Komisija Vlade sastavlja listu od tri najbolja kandidata sa liste prijavljenih posle čega se lista šalje osnivaču, uz zapisnik o izbornom postupku. Konačnu odluku donosi Vlada Republike Srbije, odnosno organ određen statutom autonomne pokrajine ili lokalne samouprave.

Mogućnost zloupotrebe pri zapošljavanju ostavlja član 31 stav 3 ZJP, kojim se predviđa da organ nadležan za imenovanje, nakon razmatranja dostavljene liste, odlučuje o imenovanju direktora donošenjem rešenja o imenovanju predloženog kandidata ili nekog drugog kandidata sa liste. Mogućnost da Vlada, odnosno organ određen statutom autonomne pokrajine ili lokalne samouprave, prilikom odlučivanja o kandidatima može da izabere bilo kog od predloženih kandidata, odnosno ima diskreciono pravo da se odluči i za kandidata koji nije prvi na listi, praktično obesmišljava rad izborne komisije. Zakon nije predvideo odgovarajuću proceduru kojom bi se zloupotrebe ovog ovlašćenja predupredile, a organ koji imenuje direktora JP nema obavezu ni da obrazlože svoju odluku koja je u svakom slučaju konačna.

U ZJP svakako nedostaju kriterijumi na osnovu kojih se ocenjuje stručnost i osposobljenost kandidata za direktora. Kriterijumi se ne mogu tražiti među uslovima, jer je reč o dva različita pojma. To dalje ukazuje na činjenicu da bilo koje lice koje ispunjava opšte uslove može da dospe na rang listu, jer ne postoje jasni kriterijumi koji će obezbediti i obavezati na izbor najboljeg kandidata po stručnosti, znanju i dostignućima u svojoj struci, već to može biti i politički postavljeno lice.

Pravilnik o unutrašnjoj sistematizaciji donosi direktor javnog preduzeća, ali ne postoje zakonske odredbe koje predviđaju transparentnost donošenja pravilnika i kontrolu njegove sadržine. Takođe ne postoji ni obaveza utvrđivanja kriterijuma na osnovu kojih direktor određuje broj zaposlenih i kriterijuma stručnosti za radno mesto po sistematizaciji. ZJP nije definisano sprovođenje nadzora nad regulatornošću izmene sistematizacije i donošenja pravilnika, imajući u vidu da davanje saglasnosti na pravilnik (prema čl. 18) vrši nadzorni odbor čiju većinu članova bira osnivač. U ZJP nedostaje u članu 50 i obaveza uvođenja u godišnji program poslovanja i program zapošljavanja i otpuštanja zaposlenih, sa adekvatnim obrazloženjem sprovođenja opredeljene kadrovske politike. Isto tako, ne postoji obaveza da politika zapošljavanja i otpuštanja radnika bude javno objavljena na internet stranici javnog preduzeća, uz ostale dokumente čije je objavljivanje predviđeno članom 62 ZJP.

2.5. Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru⁷⁶

Zakon je usvojen 31. jula 2015. godine, a razlog njegovog donošenja, prema obrazloženju Predloga ovog zakona, je "...potreba da se obezbedi temelj za održivi razvoj i povećanje zaposlenosti u određenom roku, sprovođenjem ambiciozne fiskalne konsolidacije i strukturnih reformi, sa fokusom na zaustavljanje rasta javnog duga i njegovo smanjivanje do 2017. godine."

⁷⁶ Sl. glasnik RS, br. 68/15.

Ovaj zakon je od izuzetnog uticaja na zapošljavanje u javnom sektoru, izuzev na zapošljavanje u javnim preduzećima, čiji je osnivač Republika Srbija, pravnih lica osnovanih od strane tih preduzeća, preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom osnovanih od strane Republike Srbije, odnosno koja posluju sa većinskim državnim kapitalom, javnih medijskih servisa, organizacionih oblika u javnom sektoru koji su osnovani međunarodnim ugovorom ili u kojima se broj zaposlenih određuje u skladu sa međunarodnim ugovorom.

U obrazloženju predloga Zakona navedeno je da su javna preduzeća izuzeta od primene ovog Zakona zbog toga što su ona u drugom režimu racionalizacije, restrukturiranja, reorganizacije i privatizacije. Takođe, imajući u vidu član 5 stav 2 ovog Zakona, konkretno u odnosu na institucije iz uzorka, pre svega na Regulatorno telo za elektronske medije, odluku o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u pomenutoj instituciji donosi odbor Narodne skupštine za administrativno-budžetska pitanja na godišnjem nivou. Za sada takva odluka nije doneta, pa se od primene ovog Zakona izuzimaju Regulatorno telo za elektronske medije i JP Službeni glasnik. Na preostale tri institucije se ovaj Zakon primenjuje bez izuzetka.

Zakon u članu 4 predviđa da se svake godine aktom Vlade „...za svaku kalendarsku godinu utvrđuje maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu autonomne pokrajine i sistemu lokalnih samouprava, na predlog Generalnog sekretarijata Vlade, uz pribavljeno mišljenje ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave i ministarstva nadležnog za poslove finansija“.

Način određivanja maksimalnog broja zaposlenih predviđen je u članu 7 ovog zakona koji obavezuje nadležne organe da predlog o maksimalnom broju zaposlenih zasnuju na analizi velikog broja faktora koji uslovljavaju broj zaposlenih u konkretnom organu. Oni su dužni da dostave obrazložene predloge za određivanje maksimalnog broja zaposlenih u roku od 15 dana nakon dobijanja zahteva od strane nadležnih organa.

Ovim zakonom se pored određivanja maksimalnog broja zaposlenih na neodređeno vreme, koji ne može biti veći od maksimalnog broja zaposlenih, utvrđenog u skladu sa ovim zakonom, određuje i obim racionalizacije zaposlenih na određeno vreme i na osnovu drugih ugovora o radnom angažovanju. Prema članu 10 ovog zakona, ukupan broj zaposlenih na određeno vreme, zbog privremeno povećanog obima posla, lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima zaključenim neposredno ili preko omladinskih zadruga i lica angažovanih po drugim osnovima ne može biti veći od 10% od ukupnog broja zaposlenih na neodređeno vreme kod organizacionog oblika. Organizacioni oblik koji ima manje od 100 zaposlenih, može da ima najviše do 10 zaposlenih ili angažovanih lica po pomenutim osnovima. U stavu 3 člana 10 ovog Zakona u tačkama 1-12, navode se međutim, izuzeci od ovog ograničenja. Ti izuzeci su prilično široko postavljeni⁷⁷ tako da ostavljaju mogućnost za njihovu zloupotrebu u smislu prebacivanja lica koja su zaposlena na određeno vreme ili po nekom drugom osnovu, na način angažovanja koji je u skladu sa taksativno nabrojanim izuzecima u pomenutom stavu.

U članu 12 Zakona predviđeni su uslovi za povećanje broja zaposlenih tokom perioda sprovođenja racionalizacije. To se može ostvariti u slučaju da je broj zaposlenih u organizacionom obliku manji od utvrđenog maksimalnog broja zaposlenih, tako što se taj broj može povećati najviše do utvrđenog maksimalnog broja. Od povećanja broja, odnosno zapošljavanja novih lica do maksimalnog broja zaposlenih izuzeta su ona radna mesta, odnosno poslovi na kojima je sprovedena racionalizacija. Povećanje broja zaposlenih za vreme primene ovog Zakona u skladu sa prethodnim uslovima može se izvršiti bez prethodnih zahteva i saglasnosti. Od mogućnosti prijema u radni odnos

⁷⁷ Vidi član 10 stav 3 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

su po ovom osnovu izuzeta lica kojima je radni odnos pod uslovima ovog zakona već prestao u javnom sektoru uz isplatu novčane naknade, odnosno u tom organizacionom obliku uz isplatu otpremnine.

2.6. Zakon o budžetskom sistemu⁷⁸ i Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava⁷⁹

Zakonu o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru prethodile su izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu i donošenje Uredbe za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava (u daljem tekstu Uredba), koja je stupila na snagu 2013. godine, a važi do 31. decembra 2016. godine.

Izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu, koje su stupile na snagu 7. decembra 2013. godine, predviđaju u članu 27e stav 34-38 zabranu zapošljavanja novih lica u javnom sektoru radi popunjavanja slobodnih odnosno upražnjenih mesta, osim u izuzetnim okolnostima uz saglasnost tela Vlade, na predlog nadležnog ministarstva, odnosno drugog nadležnog organa, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva do 31. decembra 2016. godine.

Ukupan broj zaposlenih na određeno vreme zbog povećanog obima posla, lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovama, kod korisnika javnih sredstava, ne može biti veći od 10% ukupnog broja zaposlenih. Izuzetno od stava 36 ovog člana, broj ovih lica može biti veći od 10% ukupnog broja zaposlenih uz saglasnost tela Vlade, na predlog nadležnog ministarstva, odnosno drugog nadležnog organa, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva, kao i za nastavljanje postupaka radi popunjavanja radnih mesta kod korisnika javnih sredstava koji su započeti, a nisu okončani do dana stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu.⁸⁰

Uredbom je predviđeno da saglasnost za zapošljavanje i dodatno radno angažovanje daje komisija koja je obrazovana Odlukom o obrazovanju Komisije za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava (u daljem tekstu Komisija). Dalje, predviđeno je podnošenje molbe za popunjavanje slobodnog, odnosno upražnjenog radnog mesta i za odobravanje dodatnog radnog angažovanja. Molba se podnosi nadležnom ministarstvu, odnosno drugom nadležnom organu do 5. u mesecu za odlučivanje na sednici Komisije u tom mesecu. Nadležni organ do 10. u mesecu dostavlja Ministarstvu finansija, radi davanja mišljenja, zbirni pregled primljenih molbi za sve korisnike javnih sredstava koji su molbu dostavili tom nadležnom organu, kao i po jedan primerak molbe za svakog korisnika.

Ministarstvo finansija do 15. u mesecu dostavlja nadležnom organu mišljenje o ukupnom broju i strukturi slobodnih, odnosno upražnjenih radnih mesta koja se mogu popuniti u narednom mesecu. Nadležni organ, polazeći od primljenih molbi, mišljenja Ministarstva finansija i sopstvene procene o potrebi i mogućnostima za popunjavanje slobodnih, odnosno upražnjenih radnih mesta kod korisnika javnih sredstava, do 20. u mesecu dostavlja Komisiji objedinjeni predlog akta o davanju saglasnosti za popunjavanje slobodnih, odnosno upražnjenih radnih mesta kod podnosilaca

78 Sl. glasnik RS, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-isp, 108/13, 142/14, 68/15-dr. zakon i 103/15.

79 Sl. glasnik RS, br. 111/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15 i 59/15.

80 Sl. glasnik RS, br 108/13.

molbe, kao i po jedan primerak molbe za svakog od njih. Izuzetno, na posebno obrazloženi predlog pojedinog korisnika, odnosno nadležnog organa, Komisija može jednim aktom dati saglasnost za popunjavanje slobodnih, odnosno upražnjenih mesta kod tog korisnika za celu kalendarsku godinu, bez mogućnosti povećanja broja novozaposlenih u toj godini.

U članu 7 predviđeno je da Komisija do 25. u mesecu donosi zaključak o davanju saglasnosti za popunjavanje slobodnog, odnosno upražnjenog radnog mesta, za svaki nadležni organ posebno. Zaključak Komisije, koji nije upravni akt, Komisija dostavlja nadležnom organu. Problem nastaje zbog toga što zaključak Komisije nije upravni akt. Prema Zakonu o upravnim sporovima⁸¹ upravni akt je pojedinačni pravni akt kojim nadležni organ, neposrednom primenom propisa, rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica, odnosno druge stranke u upravnoj stvari.

U članu 6 istog Zakona nadležnim organom smatraju se državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, privredna društva, javna i druga preduzeća, ustanove, organizacije i pojedinci, kao i posebni organi, kada u vršenju javnih ovlašćenja rešavaju u upravnim stvarima. Zbog odrednice da zaključak Komisije nije upravni akt, a imajući u vidu odredbe Zakona o upravnim sporovima postavlja se pitanje šta stoji na raspolaganju korisniku javnih sredstava ukoliko ne dobije odgovor Komisije na podnetu Molbu u rokovima predviđenim Uredbom. U svakoj drugoj situaciji primenile bi se odredbe Zakona o upravnom postupku koji reguliše ćutanje uprave, koje se pravno izjednačava sa odbijanjem zahteva stranke. Ovakvo rešenje zasniva se na pretpostavci i fikciji – da je organ uprave odlučio i da je odlučio negativno, odnosno, da je zahtev odbio. S tim u vezi primenjuju se odredbe člana 208 Zakona o opštem upravnom postupku⁸² koji predviđa pravo izjavljivanja žalbe u slučaju kada prvostepeno rešenje nije doneto. Ukoliko prvostepeni organ nije doneo rešenje u propisanom roku, uzima se kao da je zahtev odbijen (negativni upravni akt), pa stranka u tom slučaju ima pravo – da podnese žalbu drugostepenom organu zbog ćutanja administracije ili, kada žalba nije dozvoljena, da pokrene upravni spor pred nadležnim sudom.

Međutim, kako zaključak Komisije prema odredbama Uredbe nije upravni akt, u slučaju kada korisnik javnih sredstava, podnosilac molbe nije dobio odgovor nadležnog ministarstva odnosno Komisije za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje u roku predviđenom čl. 6. i 7. navedene Uredbe, jedino ostaje na raspolaganju da se žali nadležnom ministarstvu i zahteva odgovor u cilju rešavanja predmetne situacije zbog izostanka zaključka Komisije. Korisniku javnih sredstava, podnosiocu molbe, u ovom slučaju ostaje samo da se nada da će Ministarstvo uzeti u obzir i razmotriti navedenu žalbu i tom prilikom pokazati nešto malo više od uobičajene ažurnosti.

Na kraju potrebno je pomenuti da su odredbe Uredbe o podnošenju Molbe za odobrenje zapošljavanja novih lica na upražnjena radna mesta na neodređeno vreme stavljena van snage stupanjem Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sketoru, te se odredbe Uredbe odnose samo na obavezu pribavljanja saglasnosti Komisije na angažovanje lica po ugovoru na određeno vreme i drugim oblicima radnog angazovanja predviđenog Zakonom, u okviru onih dozvoljenih 10% od ukupnog broja zaposlenih na neodređeno vreme kod organizacionog oblika, radi produžavanja ugovora koji je osnov za radno angažovanje tih lica.

81 Sl. glasnik RS, br. 111/09.

82 Sl. list SRJ, br. 33/97, 31/01 i Sl. glasnik RS, br. 30/10.

2.7. Različito pravno regulisanje procesa zapošljavanja u zavisnosti da li se primenjuje Zakon o državnim službenicima ili Zakon o radu, odnosno Zakon o javnim preduzećima

Iako su institucije obuhvaćene uzorkom organi i organizacije javne vlasti čiji je osnivač država, različito je zakonski regulisano zapošljavanje u njima, posebno kada je reč o zasnivanju radnog odnosa na određeno vreme. Tako, u organima i organizacijama koje su predmet ove analize na koje se primenjuje Zakon o državnim službenicima, radni odnos se prema članu 62 po pravilu zasniva na neodređeno vreme. S jedne strane, ovakvo zasnivanje radnog odnosa obezbeđuje sigurnost zaposlenog u radno mesto, jer prema Zakonu o državnim službenicima ovakav radni odnos može da prestane samo u izuzetnim slučajevima predviđenim zakonom.⁸³

S druge strane, zbog teškoća u otpuštanju državnih službenika, koje postoje upravo jer ih je ZDS stvorio svojim odredbama javlja se problem velikog broja zaposlenih u državnoj upravi. Nasuprot ovom zakonskom rešenju, u Zakonu o radu, naročito njegovim izmenama iz 2014. godine, olakšan je proces otpuštanja zaposlenih.⁸⁴

Poređenjem ova dva načina regulisanja, imamo situaciju da se u institucijama na koje se primenjuje ZoR obezbeđuje fleksibilnost u pogledu zapošljavanja i otpuštanja zaposlenih, dok u institucijama na koje se primenjuje ZDS važi drugačiji režim po kome je veoma teško otpustiti zaposlenog. Većina zaposlenih u institucijama na koje se primenjuje Zakon o državnim službenicima zaposlena je na neodređeno vreme prilikom zasnivanja radnog odnosa. Kada je reč o otpuštanju zaposlenih situacija je takva da, izuzev kada radni odnos prestaje po sili zakona ili odlaskom u starosnu penziju, radni odnos prestaje na osnovu negativnih ocena o radu državnog službenika, što se u praksi retko dešava.

Kada je reč o zasnivanju radnog odnosa na određeno vreme, u institucijama na koje se primenjuje ZoR postoji odredba po kojoj je predviđeno vremensko ograničenje trajanja radnog odnosa na određeno vreme do najviše dve godine, pri čemu je poslodavac nakon protoka ovog roka dužan da zaposlenog zaposli na neodređeno vreme, ili da mu ne produži radno angažovanje. Međutim, prema članu 63 ZDS radni odnos na određeno vreme zasniva se izuzetno radi: zamene odsutnog državnog službenika, do njegovog povratka, zbog privremeno povećanog obima posla koji postojeći broj državnih službenika ne može da izvrši, najduže na 6 meseci, na radnim mestima u kabinetu dok traje dužnost funkcionera, radi obuke pripravnika dok traje pripravnički staž. Prema stavu 2 ovog člana radni odnos na određeno vreme zasniva se bez internog i javnog konkursa izuzev u slučaju prijema pripravnika, uz napomenu u sledećem stavu da radni odnos na određeno vreme ne može da preraste u radni odnos na neodređeno vreme, izuzev pripravniku koji položi državni stručni ispit.

Ovakvo zakonsko rešenje stvara prostor da na određeno vreme bude primljeno bilo koje lice, bez mogućnosti utvrđivanja ispunjenosti uslova tog lica za obavljanje određenih poslova za koje se privremeno zapošljava. Takođe, eventualni kriterijumi za zapošljavanje predviđeni za zapošljavanje na neodređeno vreme u ovom slučaju izostaju. U praksi se sreće situacija da lica zaposlena na određeno vreme, (iz razloga obavljanja povećanog obima posla koji postojeći zaposleni ne mogu

⁸³ Član 82 utvrđuje kriterijume ocenjivanja rada državnih službenika, koje se vrši jednom godišnje, i rangira se: ne zadovoljava, zadovoljava, ističe se i naročito se ističe (čl.84). Kriterijumi su: rezultati postignuti u izvršavanju radnih zadataka, samostalnost, stvaralačka sposobnost, preduzimljivost, preciznost i savesnost, saradnja sa drugim državnim službenicima i ostale sposobnosti koje zahteva radno mesto.

⁸⁴ Vidi Godišnji izveštaj za 2014. godinu o stanju ljudskih prava Beogradskog centra za ljudska prava, Beograd, 2015. odeljak 13. Pravo na rad.

da obave), uprkos granici da njihovo angažovanje može da traje najduže 6 meseci, najčešće rade po ugovoru na određeno vreme mnogo duže (čak i po nekoliko godina). To se najčešće reguliše tako što se ugovorom o radu na određeno vreme promeni opis poslova koji zaposleni obavlja, pravi prekida u radu preko mesec dana, nakon čega se isti zaposleni angažuju po drugom ugovoru na određeno vreme. Ovakva praksa dovodi do toga da je radno angaživanje državnih službenika na ovaj način potpuno netransparentno, a pored toga, državni službenici koji se zapošljavaju na ovaj način u stalnoj su neizvesnosti da li će im ugovor o radu biti produžen i pod kojim uslovima. Pored toga ovo stvara potencijalnu mogućnost da zaposleni budu izloženi različitim ucenama i pretnjama da im neće biti produžen ugovor o radu.

Zapošljavanje u javnim preduzećima, pod uslovima koji su već opisani u ranijim poglavljima, kada su u pitanju zaposlena lica, a ne direktor ili vršilac dužnosti, po svemu liče na zapošljavanje u privatnom sektoru, gde odluka o izboru lica koje će se zaposliti zavisi isključivo od rukovodioca tog javnog preduzeća, odnosno direktora. Javno preduzeće je ipak organizacija, čiji je osnivač država, odnosno autonomna pokrajina ili lokalna samouprava, te je u interesu da na ta radna mesta ne bude zaposlen bilo ko, prema diskrecionoj oceni direktora, već lice koje najbolje ispunjava uslove za obavljanje poslova na koje se zapošljava, na osnovu znanja, stručnosti i iskustva. Pošto prilikom zapošljavanja u javnom preduzeću izostaju kriterijumi i konkursna procedura, koja takva kakva jeste sa svim nedostacima, ipak postoji kada je u pitanju zapošljavanje državnih službenika, neopodno je zakonski predvideti bar minimum standarda o proceduri zapošljavanja u javnom preduzeću, kada je u pitanju zapošljavanje lica na koje se primenjuje Zakon o radu.

2.8 Kratki shematski pregled pravnog okvira pri zapošljavanju u institucijama obuhvaćenim uzorkom

Naziv institucije	Tip	Pravna regulativa	Odredbе	Odluka o maksimalnom broju zaposlenih	Primenjivale se odredbe Uredbe*1
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	Ministarstvo	Zakon o državnim službenicima, Zakon o radu	<ul style="list-style-type: none"> - Zakon o državnim službenicima - Popunjavanje slobodnih radnih mesta (član 45-75) - Popunjavanje izvršilačkih radnih mesta (član 49); premeštaj u okviru istog državnog organa ili premeštaj iz drugog, sprovođenje internog i javnog konkursa - Popunjavanje položaja (član 66-75); preko internog i javnog konkursa, interni je obavezan ako položaj popunjava Vlada, bez konkursa se može postaviti izvršilac dužnosti na 6 meseci 	<p>DA</p> <p>Odobreno 89*2 radnih mesta</p>	<p>DA</p>
Uprava za Javni dug	Organ uprave	Zakon o državnim službenicima, Zakon o radu	<ul style="list-style-type: none"> - Zakon o državnim službenicima - Popunjavanje slobodnih radnih mesta (član 45-75) - Popunjavanje izvršilačkih radnih mesta (član 49); premeštajem unutar istog državnog organa; premeštajem po osnovu sporazuma o preuzimanju iz drugog državnog organa; premeštajem iz drugog državnog organa po sprovedenom internom ili javnom konkursu; i zasnivanjem radnog odnosa ako je na javnom konkursu izabran kandidat koji nije državni službenik - Popunjavanje položaja (član 66-75); preko internog i javnog konkursa, interni je obavezan ako položaj popunjava Vlada, bez konkursa se može postaviti izvršilac dužnosti na 6 meseci i moguće ga je produžiti na još tri meseca, ukoliko se ne okonča konkursni postupak <p>Direktora postavlja Vlada na predlog Ministra finansija (član 3, Zakon o državnoj upravi)</p>	<p>DA</p> <p>Odobreno 26 radnih mesta</p>	<p>DA</p>

JP „Službeni glasnik“	Javno preduzeće	Zakon o javnim preduzećima, Zakon o radu	Na zaposlene se primenjuje Zakon o radu. Na izbor direktora primenjuje se Zakon o javnim preduzećima. Direktor se bira na osnovu sprovedenog javnog konkursa (član 21) i imenovan je od strane Vlade.	NE	DA
Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja	Javna služba	Zakon o javnim službama, Zakon o radu, Zakon o javnim nabavkama	Na zaposlene se odnosi Zakon o radu. Na osnovu Zakona o javnim službama, Nadzorni odbor imenuje Vlada (član 22). Isto tako i Upravni odbor je imenovan od strane Vlade (član 20) Direktora ustanove imenuje Vlada (član 18) U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, Zavod je angažovao spoljne saradnike - do stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS broj 68/2015)	DA Odobreno 40 radnih mesta	DA
Regulatorno telo za elektronske medije	Nezavisno regulatorno telo	Zakon o elektronskim medijima, Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima	Na zaposlene se odnosi Zakon o radu, ali i Zakon o državnim službenicima (član 5, stav 5). Na osnovu Zakona o elektronskim medijima, članove Saveta bira Narodna Skupština (član 8). Članovi Saveta ostvaruju prava po osnovu rada u Regulatoru (član 20 Zakon o elektronskim medijima)	NE	NE

*1 Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava Sl. glasnik RS, br. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014, 22/2015 i 59/2015

*2 Broj se odnosi na maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme u Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, iz njega su isključeni Upravni inspektorat i Direkcija za elektronsku upravu.

3. STUDIJE SLUČAJA

1. ZAVOD ZA VREDNOVANJE KVALITETA OBRAZOVANJA I VASPITANJA

Ova institucija osnovana je 2004. godine Odlukom o osnivanju Zavoda.⁸⁵ Njeno osnivanje u skladu je sa Zakonom o javnim službama⁸⁶ dok se delokrug rada, kao i osnovna ovlašćenja baziraju na Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.⁸⁷

U Odluci se navodi da se Zavod osniva za obavljanje razvojnih, savetodavnih, istraživačkih i drugih stručnih poslova u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju i vaspitanju, u skladu sa Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, radi praćenja, obezbeđivanja i unapređivanja kvaliteta i razvoja sistema obrazovanja i vaspitanja.⁸⁸ Prema odredbama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja Zavod obavlja stručne poslove u oblasti praćenja i vrednovanja stepena, sprovođenje opštih principa, ostvarenosti ciljeva obrazovanja i vaspitanja, standarda postignuća po nivoima i vrstama obrazovanja, kao i druge poslove, u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom (član 22, st. 1). Osnivanjem Zavoda prestali su da postoje Centar za evaluaciju i Centar za akreditaciju.

Za osnivanje i rad Zavoda sredstva se obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, ali je predviđeno i da Zavod može sticati prihode neposredno od korisnika, prodajom proizvoda i usluga na tržištu, donatorstvom i iz drugih izvora, u skladu sa Zakonom. Vlada Republike daje saglasnost na Statut i godišnji plan i program rada.⁸⁹

Zavod je takođe dužan da podnosi periodične izveštaje Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, kao i godišnji izveštaj Vladi Republike Srbije, koji se odnose na važna pitanja iz delokruga aktivnosti Zavoda.

Organi Zavoda su: direktor, nadzorni odbor i upravni odbor. Na osnovu Zakona o javnim službama, utvrđuje se da direktor ima prava i dužnosti koji se odnose na direktora preduzeća, Direktora Zavoda imenuje Vlada. Članove Nadzornog i Upravnog odbora takođe imenuje Vlada na period od 4 godine.⁹⁰

Zavod je doneo Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta koji se nije menjao do 2009. godine. Pravilnikom je predviđeno 60 radnih mesta, a u vreme sprovedenog istraživanja bilo je popunjeno samo 35 radnih mesta. Usvajanje Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja 2009. godine, aktivnosti i delokrug rada Zavoda su prošireni pa je to zahtevalo i promenu Pravilnika o sistematizaciji. Predviđene su tri organizacione jedinice (Centar za ispite, Centar za standarde i Centar za vrednovanje i istraživanje), pored ovih osnovnih dozvoljeno je uspostavljanje i posebnih organizacionih jedinica. Broj zaposlenih se tada nije menjao, pa je dolazilo do preraspodele radnih mesta bez novih zapošljavanja kako bi se pokrio ceo delokrug aktivnosti. Trenutna organizaciona struktura predviđa: Kabinet, Sekretarijat, Centar za ispite, Centar za standarde, Centar za vrednovanje i istraživanje, Službu za izdavačko-tehničke i zajedničke poslove.

85 Sl. glasnik RS, br. 73/04, 5/04 i 45/15.

86 Sl. glasnik RS, br. 42/91, 71/94 i 79/05.

87 Sl. glasnik RS, br. 72/09, 52/11 i 55/13, 35/15 - autentično tumačenje i 68/15.

88 Vidi: član 1 Odluke o osnivanju Zavoda.

89 Vidi član 17, Odluke o osnivanju Zavoda za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja.

90 Sl. glasnik RS, br. 42/91, 71/94, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 83/2014 - dr. Zakon.

Na osnovu zahteva za pristup infomacijama od javnog značaja, dostavljen je pregled zaposlenih u periodu koji obuhvata ovo istraživanje. Podaci se odnose na zaposlene na neodređeno, na određeno, na zaposlene po osnovu ugovora o delu i ugovora o autorskom delu i zaposlene po ugovorima o obavljanju privremenih i povremenih poslova.⁹¹

Period	30. juni 2013.	31. decembar 2013.	30. juni 2014.	31. decembar 2014.	30. juni 2015.
zaposleni na neodređeno vreme	35	36	35	35	35
angažovani po ugovoru o delu	-	123* ³	82	11	22
angažovani po ugovoru o autorskom delu	-	-	23	44	24
angažovani po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima	-	-	1	1	1

Kako se iz priloženih podataka može uočiti u periodu obuhvaćom istraživanjem nije bilo zapošljavanja na neodređeno ili određeno vreme.

Odluka o maksimalnom broju zaposlenih doneta 2015. obuhvatila je i Zavod, kojom je predviđeno 40 radnih mesta, mada se iz budžeta Republike Srbije trenutno finansira 35 radnih mesta.

Zavod nije organ u sastavu državne već je javna služba, pa se na zaposlene primenjuje Zakon o radu. Ocenjivanje zaposlenih se obavlja na osnovu ISO 9001:2008 standarda. ISO 9001 je međunarodni standard koji sadrži zahteve za sistem upravljanja kvalitetom u poslovnoj organizaciji koje organizacija mora ispuniti da bi uskladila svoje poslovanje sa međunarodno priznatim normama.⁹²

Postupak izbora kandidata za upražnjeno radno mesto se sastoji iz više etapa. Cilj svakog konkursa je da postavljeni kriterijumi za zapošljavanje budu zasnovani na specifičnim znanjima i veštinama neophodnim za obavljanje poslova Zavoda. Donošenje odluka o novom zapošljavanju se bazira na analizi i usklađivanju godišnjeg plana i programa rada sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, a nakon objavljivanja memoranduma Vlade o budžetu Republike Srbije i ekonomskoj i fiskalnoj politici za narednu kalendarsku godinu.

Za popunjavanje radnog mesta objavljuje se konkurs javnim oglašavanjem ili po preporuci.⁹³ Kandidati podnose konkursnu dokumentaciju i sačinjava se lista najboljih kandidata. Izbor obavlja Komisija koju imenuje direktor u kojoj se nalaze direktor i kolegijum. Izbor se vrši posle obavljenih razgovora i dodatnih provera radi utvrđivanja kvalifikacija potrebnih za određeno radno mesto. Obaveštenje o izboru dostavlja se svima koji su učestvovali na konkursu. Izabrani kandidat sklapa ugovor u kojem je sadržana informacija o probnom radu. Nakon perioda probnog rada, vrši se procena rada zaposlenog.

⁹¹ Zahtev broj 6-187/15 dostupan je u prostorijama Beogradskog centra za ljudska prava.

⁹² Više informacija o ISO standardu dostupno je na: <http://www.eurostandard.rs/iso-9001-sistem-menadzmenta-kvalitetom/>.

⁹³ Proces zapošljavanja, razvoja i obuke zaposlenih, Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, sifra: HRD-PR-01, izdanje 3, strana 7/8.

*³ Broj se odnosi na ugovor o delu i ugovor o autorskom delu zajedno.

Zbog malog broja zaposlenih, Zavod ima pravo da angažuje spoljne saradnike po potrebi. U Odluci o osnivanju Zavoda nije navedeno angažovanje saradnika i stručnjaka preko javnih nabavki, ali je u članu 4, stav 1 i 2, navedeno: "...Zavod može da obrazuje posebne stručne komisije i timove iz reda kompetentnih lica u oblasti obrazovanja i vaspitanja ili da angažuje naučnoistraživačke ustanove, uz prethodnu saglasnost Ministarstva. Članovi stručnih komisija i timova iz stava 1 ovog člana biraju se na način i po postupku predviđenim statutom Zavoda."

Dodatno radno angažovanje se sprovodilo u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.⁹⁴ Ovo je jedan vrlo specifičan način radnog angažovanja. Sa spoljnim saradnicima se sklapa ugovor o delu, ugovor o autorskom delu i ugovor o privremenim i povremenim poslovima. Imajući u vidu način na koji se dolazi do spoljnih saradnika, pravila i procedure za njihovo upošljavanje, ovi naizgled jednostavni i često korišćeni osnovi radnog angažovanja nisu dali zadovoljavajuće rezultate.

Zavod je 2013. godine prvi put sproveo otvoreni postupak za angažovanje saradnika radi pružanja usluga. Postupak je predvideo 31 partiju za saradnike a trajao je od juna do kraja godine. U 2014. godini, sprovedena su 2 otvorena postupka javne nabavke, ali pošto nije bilo dovoljno prijavljenih kandidata, u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama sproveden je pregovarački postupak. U 2015. godini sproveden je prvo pregovarački postupak za realizatore odobrenih programa stručnog usavršavanja u skladu sa Mišljenjem Uprave za javne nabavke, a nakon toga i otvoreni postupak. Glavni razlog za mali broj prijava je nezainteresovanost zbog velikog obima posla i skromnih nadoknada, pri čemu je posebno demotivišuće skupljanje obimne lične dokumentacije za koju je potrebno izdvojiti finansijska sredstva.⁹⁵ Za obavljanje stručnih poslova kao što su poslovi za koje se traži dodatno angažovanje zahtevaju se iskustvo i poznavanje materije. Ponekad se organizuju dodatne specijalizovane obuke radi sigurnije uspešnosti sprovođenja posla. Postupak zapošljavanja preko javnih nabavki može se oceniti kao proces pri kom nema diskriminacije i koji je transparentan. Kada se na ovaj način angažuju spoljni saradnici organizuju se i dodatne obuke za njih. Njih često kofinansira Republika Srbija i Evropska Unija preko IPA projekata. Prilikom izrade plana javnih nabavki mora se voditi računa da on bude usklađen sa finansijskim planom, dakle sa Zakonom o budžetu za određenu kalendarsku godinu.

Dakle, kada je reč o zapošljavanju i uređivanju radnih prava zaposlenih na Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja primenjuje se Zakon o radu ali u isto vreme Zavod ima odgovarajuće obaveze prema Ministarstvu prosvete nauke i tehnološkog razvoja kao i obaveze koje se odnose na zabranu zapošljavanja. Imajući u vidu svrhu postojanja Zavoda, čija je ključna funkcija da doprinese kvalitetnom sistemu obrazovanja i vaspitanja u Srbiji, način na koji se u instituciji dolazi do spoljnih saradnika, i pravila i procedure koje to prate su suprotne toj svrsi.

Zavod nastoji da procedure koje se odnose na funkcionisanje institucije normira i predvidi svaki od mogućih koraka tokom procesa zapošljavanja, ali je velika smetnja što procedure, predviđene za angažovanje spoljnih saradnika, traju i po nekoliko meseci, što direktno utiče na nedostatak kvalifikovanog kadra neophodnog za efikasno obavljanje poslova. Ovako postavljene procedure za angažovanje putem javnih nabavki, nesumljivo idu na štetu mladih uključenih u sisteme obrazovanja i vaspitanja, jer otežavaju obezbeđivanje kvalitetnijih programa, na čiji nedostatak se konstantno ukazuje u javnosti.

Stupanjem na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama (*Službeni glasnik RS* broj 68/2015), angažovanje spoljnih saradnika izuzeto je iz postupka javne nabavke.

94 Sl. glasnik RS, br. 124/12 i 14/15.

95 Komentar o visini zarade dobijen je na sastanku koji je u ovoj instituciji organizovan.

2. REGULATORNO TELO ZA ELEKTRONSKE MEDIJE (REM)

U okviru kategorije „Samostalni republički organi i nezavisna tela“, za potrebe ovog istraživanja izabrano je Regulatorno telo za elektronske medije koje je pravni sledbenik Radiodifuzne Agencije (u daljem tekstu: RRA) koja je osnovana 2002. godine Zakonom o radiodifuziji.⁹⁶ Kada je 2014. godine u okviru sprovođenja medijske strategije usvojen i Zakon o elektronskim medijima⁹⁷ REM postao pravni sledbenik RRA.

Regulatorno telo za elektronske medije predstavlja samostalnu nezavisnu regulatornu organizaciju sa svojstvom pravnog lica. Ovo nezavisno regulatorno telo primer je prakse koja se javila u drugoj polovini 20. veka, kada počinju da se osnivaju nezavisne regulatorna tela, u određenim oblastima gde postoji potreba za regulacijom, a u kojima bi upliv države bio neprimereno mešanje u ostvarivanje određenih prava (telekomunikacija, zaštita konkurencije, elektronski mediji itd), i kao takvo, primer je nezavisnog organa u analiziranom uzorku. Valja odmah napraviti razliku između REM i ostalih institucija koje su bile uzorak u ovom istraživanju jer se ono ne finansira iz budžeta, već se prema Zakonu o elektronskim medijima finansira na osnovu naknada koje naplaćuje pružaocima medijskih usluga (član 35). Kako je definisano Zakonom o elektronskim medijima, višak prihoda nad rashodima u jednoj kalendarskoj godini uplaćuje se u budžet Republike Srbije, a ukoliko je razlika prihoda nad rashodima negativna, nedostajuća sredstva se obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije (član 34, stavovi 8 i 9).

Budući da ovo telo ima ovlašćenje da odlučuje o pravima i obavezama drugih lica (konkretno pružiocima medijskih usluga), oni spadaju u nosioce javnih ovlašćenja, čiji položaj nije uređen samo Zakonom o elektronskim medijima, nego i Zakonom o državnoj upravi, koja propisuje brojna ograničenja za ovu kategoriju. To dodatno komplikuje situaciju i onemogućava jasno određenje regulatornog tela za elektronske medije, jer je ono praktično „nešto između“ organa državne uprave i nezavisnog regulatornog tela (u smislu evropske regulative i prakse). Zato njegova „tranzicija“ ka istinski nezavisnom regulatornom telu još uvek nije završena, pa se često neprimereno svrstava uz klasične organe državne uprave, iako suštinski to ne bi trebalo da bude. Pored toga, iako se ova institucija ne finansira iz budžeta Republike Srbije vrši tzv. „povereno ovlašćenje“ i izdaje dozvole za pružanje medijske usluge, odnosno za korišćenje „javnog dobra“, i od toga ubira naknadu, pa se u širem smislu ipak finansira iz javnih sredstava. Na kraju treba dodati da je usvajanjem Zakona o elektronskim medijima došlo do promene radno pravnog statusa zaposlenih u stručnoj službi ove institucije. Naime, član 5 Zakona propisuje da se na zaposlene u stručnoj službi REM primenjuju propisi kojima se regulišu prava i obaveze državnih službenika što je ozbiljna promena budući da je Zakonom o radiodifuziji status zaposlenih bio uređen Zakonom o radu, pa je regulator imao izvesnu slobodu u načinu uređenja svoje stručne službe.⁹⁸ Zbog svega navedenog, REM je uvršćen u ovo istraživanje.

Pitanje položaja REM kao i mesto ovog tela među korisnicima javnih sredstava ili organima javne vlasti je nedovoljno uređeno, pa je podložno različitim tumačenjima.⁹⁹ Zakon o elektronskim medijima definiše Regulator kao samostalnu nezavisnu regulatornu organizaciju sa svojstvom pravnog lica koja vrši javna ovlašćenja u cilju: delotvornog sprovođenja utvrđene politike u oblasti pružanja medijskih usluga u Republici Srbiji; unapređivanja kvaliteta i raznovrsnosti usluga elektronskih

⁹⁶ Sl. glasnik RS, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 - dr. zakon, 62/06, 85/06, 86/06 - ispr. i 41/09.

⁹⁷ Sl. glasnik RS, br. 83/14.

⁹⁸ O razlikama u položaju zaposlenih u odnosu na ove zakone vidi više u delu 2.7 Različito pravno regulisanje procesa zapošljavanja u zavisnosti da li se primenjuje Zakon o državnim službenicima ili Zakon o radu, odnosno Zakon o javnim preduzećima.

⁹⁹ Tokovi medijskog novca i uloga Regulatora elektronskih medija (RRA/REM), jul 2015, Transparentnost Srbija, Preliminarni glavni zaključci istraživanja i preporuke.

medija; doprinosu očuvanju, zaštiti i razvoju slobode mišljenja i izražavanja; u cilju zaštite interesa javnosti u oblasti elektronskih medija i zaštite korisnika usluga elektronskih medija, u skladu sa odredbama ovog zakona, na način primeren demokratskom društvu.¹⁰⁰

Kada je reč o unutrašnjem uređenju ovog regulatornog tela on i dalje funkcioniše po statutu po kom je funkcionisala RRA, iako je Savet Regulatornog tela u oktobru 2014. godine u skladu sa članom 33 Zakona o elektronskim medijima predložio tekst Statuta i uputio ga Narodnoj skupštini. Nasleđen je i Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka RRA od decembra 2012. godine¹⁰¹ uz izmene i dopune iz jula 2013. i aprila 2015. godine. Pravilnik je usklađen sa odredbama Zakona o radu, Zakona o elektronskim komunikacijama i Statuta RRA.

Poslednjim izmenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka u pravnoj službi je sistematizovano radno mesto službenika za javne nabavke pošto se na REM primenjuje i Zakon o javnim nabavkama,¹⁰² zatim načelnik viši pravni savetnik, pravni savetnik i pravnik, a ukinuto je radno mesto višeg stručnog saradnika u Kancelariji. Izmenama je predviđeno da na radnom mestu samostalnog stručnog saradnika za odnose sa javnošću i međunarodne odnose umesto 1 ima sistematizovano 2 radna mesta, dok je ukinuto mesto saradnika za odnose sa javnošću i međunarodne odnose.¹⁰³ Umesto 5 radnika na obezbeđenju i tehničkim poslovima izmenama je predviđeno četiri, a na poslovima ekonomiste umesto troje, četvoro zaposlenih. Finansijski plan REM¹⁰⁴ za 2015. odobren je decembra 2015. godine pa je REM bila primorana da radi u skladu sa finansijskim planom za 2014. godinu. U finansijskom planu za 2015. godinu navedeno je da je sistematizovano ukupno 103, od kojih je popunjeno 85 radnih mesta sa projekcijom da bude popunjeno još 3 radna mesta. U finansijskom planu za 2014. godinu sistematizovana su 102 radna mesta, a popunjeno 82, bez projekcije popunjavanja novih,¹⁰⁵ kao što je to bio slučaj i u finansijskom planu za 2013. godinu.¹⁰⁶

Organi REM su: Savet i predsednik Saveta. Oni se biraju iz reda uglednih stručnjaka iz oblasti koje su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Regulatora. Bira ih Narodna skupština Republike Srbije, na predlog ovlašćenih predlagača, na period od pet godina uz mogućnost još jednog izbora. Članovi Saveta ne zastupaju stavove ili interese organa odnosno organizacije koje su ih predložile, već svoju dužnost obavljaju samostalno, po sopstvenom znanju i savesti. Član Saveta ne može biti lice koje obavlja javnu, odnosno funkciju u političkoj stranci. Savet regulatora, je kolektivni organ koji donosi opšte akte, izriče mere i obavlja druge poslove. Članova Saveta, na osnovu Zakona o elektronskim medijima ostvaruju prava po osnovu radnog odnosa dok im traje mandat, ali nisu zaposleni u REM. Predsednik Saveta regulatora ima dvostruku ulogu, jer je sa jedne strane predse- dava kolektivnim organom, koji zakazuje i vodi sednice, potpisuje odluke, a pored toga praktično ima ovlašćenja direktora jer izvršava odluke Saveta, predstavljanja i zastupa regulator itd.

Stručne poslove u regulatornom telu obavlja stručna služba koja se sastoji od:

1. Kancelarija Saveta - koju čine izvršni direktor, pomoćnik direktora za pravna pitanja, generalni sekretar, sekretar Kancelarije i saradnici u Kancelariji Saveta.
2. Pravna služba - koja izrađuje pismene otpравke odluka Saveta u vezi sa postupkom izdavanja dozvola za emitovanje programa, zabrane emitovanja programa licima kojima nije izdata do-

¹⁰⁰ Vidi član 5, stav 1 Zakona o elektronskim medijima.

¹⁰¹ Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka Radiodifuzne Agencije, br. 7/13 od 4. januara 2013.

¹⁰² Pravilnik o izmenama i dopunama pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka Republičke radiodifuzne agencije br: 08-885/12-2 od 28.4.2015. godine

¹⁰³ Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka Radiodifuzne Agencije, br. 08 – 885/15-2.

¹⁰⁴ Vidi na: <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5195-Finansijski%20plan%20REM%20za%202015.pdf>.

¹⁰⁵ Vidi na: http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/7493-FINANSIJSKI_PLAN_ZA_2014.pdf.

¹⁰⁶ Vidi na: <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/7095-Finansijski%20plan%20za%202013.%20godinu.pdf>.

zvola i oduzimanja dozvola za emitovanje programa emiterima, izrađuje podzakonska opšta akta, informacije potrebne za odlučivanje Saveta REM, stručne izveštaje za potrebe Saveta, daje mišljenja i tumačenja odredbi i primene zakona i podzakonskih akata na osnovu odluke Saveta i rade sa strankama. Pravna služba stara se o ostvarivanju prava zaposlenih i vodi evidenciju iz oblasti radnog prava i dr.

3. Služba za nadzor i analizu programa emitera - koja prikuplja i analizira podatke o programu emitera, vodi računa o poštovanju opštih programskih standarda i realizuje poslove nadzora nad radom emitera u cilju kontrole poštovanja odredbi uslova pod kojima je izdata dozvola emiteru. Ova služba izrađuje periodične izveštaje i dostavlja ih Savetu, analizira programe nosilaca javnog radiodifuznog servisa u vezi sa poštovanjem njihovih obaveza u ostvarivanju opšteg interesa; analizira programe emitera u pogledu zaštite maloletnika, primene propisa o autorskom i srodnim pravima i sprečava emitovanje programa koji sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje. Ona takođe postupa po predstavkama i prigovorima vezanim za rad emitera, a obrazložene izveštaje dostavlja Savetu.
4. Služba opštih poslova - koja obavlja stručne, tehničke i druge poslove (odnosi sa javnošću, IT podrška, arhiviranje, obezbeđenje i dr.)
5. Finansijska služba - koja obavlja poslove finansijskog knjigovodstva, računovodstvenog planiranja, kontrole i izveštavanja. Finansijska služba sastavlja i dostavlja Savetu periodične i godišnje finansijske izveštaje, izvršava naplate i plaćanje preko dinarskih i deviznih računa, vodi poslovne knjige i druge poslove.

Na osnovu zahteva za informacije od javnog značaja dobijeni su podaci o broju zaposlenih na neodređeno i određeno vreme, zaposlenih po ugovoru o delu i ugovoru o privremenim i povremenim poslovima za period koji je obuhvaćen ovim istraživanjem. U periodu od 1. januara 2013. godine do 30. juna 2015. godine, za 6 zaposlenih je prestao radni odnos i u istom periodu primljeno je 5 novozaposlenih. Za navedena zaposlena lica nisu bili raspisani konkursi.¹⁰⁷

Novo zapošljavanje u 2014. godini odobreno je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu¹⁰⁸ koji je stupio na snagu početkom decembra 2013. godine a Finansijskim planom REM za 2014. godinu planirano je zapošljavanje 4 nova zaposlena zbog primene novog zakona i ispunjavanja obaveza koje su njime utvrđene.

Period:	30. jun 2013.	31. decembar 2013.	30. jun 2014.	31. decembar 2014.	30. jun 2015.
zaposleni na neodređeno vreme	78	78	78	79	80
zaposleni na određeno vreme	5	4	4	4	2
angažovani po ugovoru o autorskom delu	4	2	-	2	-
angažovani po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima	-	-	-	1	1

¹⁰⁷ Iz odgovora na zahtev za pristup infomacijama od javnog značaja 05-3547/15-3, dostupan u prostorijama Beogradskog centra za ljudska prava.

¹⁰⁸ Sl. glasnik RS, br. 108/13.

Kada su u pitanju zaposleni u stručnoj službi ove ustanove, na njih se odnosi Zakon o državnim službenicima.¹⁰⁹ To je stvorilo mnoge nedoumice pošto nije precizno uređeno koja prava i obaveze državnih službenika se odnose na zaposlene u REM. Nejasno je koje odredbe ovog zakona zaista primenjuju na REM, jer je potpuno besmisleno da se zaposleni u REM može premestiti u neki organ državne uprave, a što ZDS predviđeno kao opcija. Mišljenje je zaposlenih da je ova odredba ubačena u Zakon o elektronskim medijima kako bi došlo do poravnjanja zarada iako prema izjavama zaposlenih razlika u zaradi nije bila velika. Učinjen je pokušaj da se ova situacija izmeni podnošenjem inicijative Ustavnom sudu.

Osporena je odredba člana 5, stav 5 Zakona o elektronskim medijima pošto je prema oceni podnosioca u suprotnosti s odredbom člana 114, stav 1 Zakona koji predviđa da zaposleni u RRA nastavljaju sa radom kao zaposleni u REM, na poslovima na kojima su radili. Naime, ukoliko zaposleni u regulatornom telu nastavljaju na poslovima na kojima su radili, to znači da će u REM i nakon stupanja na snagu Zakona o elektronskim medijima biti na snazi sistematizacija radnih mesta koja je utvrđena na osnovu primene Zakona o radiodifuziji. Tačnije, isključena je mogućnost uvođenja sistematizacije radnih mesta koja postoji u državnim organima, kako to nalaže osporeni član.¹¹⁰

Ustavni sud je odbacio ovu inicijativu i zaključio sledeće da je prema članu 97, tačka 8 Ustava Srbije zakonodavac taj koji uređuje sistem u oblasti radnih odnosa i da ne postoji ustavnopravna smetnja da se jedan od već postojećih sistema – sistem radnog odnosa državnog službenika primeni i na zaposlene u stručnoj službi REM koji vrši javna ovlašćenja i koji je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovoran Narodnoj skupštini.¹¹¹

Nije moguće unapred reći koliko će se promena statusa odraziti na neto zarade zaposlenih u REM. Razlog za to je činjenica da još uvek nije donet novi Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta koji bi bio usklađen sa Statutom, koji takođe nije donet, i odredbama novog Zakona o elektronskim medijima. Iz tog pravilnika će se, kada bude donet, videti koliko radnih mesta će biti predviđeno za savetnike, koliko za više savetnike, koliko za referente itd. U zavisnosti od toga koliko je radno iskustvo službenika na svakom od tih mesta zavisice i njihovi platni razredi.¹¹²

Radi profesionalnijeg funkcionisanja REM često se radno angažuju pojedinci koji imaju iskustva u radu s medijima ili na medijima pošto imaju više kvalifikacija da prate programske sadržaje i ocene kvalitet sadržaja i poštovanje ljudskih prava, tako da je u praksi retko da se objavljuju konkursi za te pozicije. Sa zaposlenim se po pravilu prvo zaključuje ugovor o delu ili ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova. Ukoliko zaposleni zadovoljava kriterijume, dobija ugovor na određeno i na kraju je moguće sklopiti ugovor na neodređeno radno vreme. Ukoliko se radi o nekom od opštih ili pravnih poslova, konkurs je moguće sprovesti.

Budući da je Vlada Republike Srbije, odnosno Narodna skupština Republike Srbije dala saglasnost na Finansijske planove RRA odnosno REM za 2013. 2014. i 2015. godinu u kome se određuje i popunjavanje upražnjenih radnih mesta, stručna služba REM smatra da je time data saglasnost za nova zapošljavanja.¹¹³

¹⁰⁹ Vidi član 5, stav 5, Zakona o elektronskim medijima.

¹¹⁰ Inicijativa za ispitivanje ustavnosti i zakonitosti, br. 01 – 1765/14.

¹¹¹ IUz – 474/2014.

¹¹² Tok medijskog novca preko budžeta i položaj Regulatora elektronskih medija, jul 2015, Transparentnost Srbija, str 42.

¹¹³ Iz odgovora na zahtev za pristup infomacijama od javnog značaja 05-3547/15-3, dostupan u prostorijama Beogradskog centra za ljudska prava.

3. JAVNO PREDUZEĆE SLUŽBENI GLASNIK

U okviru istraživanja o uslovima zapošljavanja, u kategoriji javnih preduzeća analizirano je Javno preduzeće "Službeni glasnik" osnovano još 1992. godine Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata i o izdavanju Javnog Preduzeća „Službeni glasnik“¹¹⁴ koji je poništen donošenjem novog Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata.¹¹⁵ U ovom Zakonu se nalaze odredbe koje uređuju uspostavljanje, pristup i vođenje Pravno-informacionog sistema RS. Poslovanje preduzeća je sa Zakonom o javnim preduzećima usklađeno Odlukom o usklađivanju poslovanja JP „Službeni glasnik“ broj 023-3 2140/2013.¹¹⁶

Delokrug rada ovog javnog preduzeća uređen je statutom. Prema statutu glavni organi su: direktor i nadzorni odbor. (član 7, stav 2 Statuta). O izboru direktora u javnim preduzećima pisano je u prethodnom poglavlju.¹¹⁷ Na rad ove ustanove primenjuje se Zakon o javnim preduzećima, dok se na zaposlene primenjuje Zakon o radu.

Statut preduzeća predviđa da se unutrašnje uređenje preduzeća uređuje odlukom direktora.¹¹⁸ Veoma je neobično da je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji donet još u maju 2013. godine doživeo jednu ispravku i pet izmena u veoma kratkom roku.¹¹⁹

Statutom JP Službeni glasnik (čl 27) kao organi upravljanja navedeni su Nadzorni odbor i direktor. Nadzorni odbor ima 5 članova koje Vlada imenuje na 4 godine. Jedan član je iz reda zaposlenih u preduzeću, jedan nezavisan član odbora, a tri člana treba su iz reda funkcionera ili državnih službenika na položaju (jedan iz ministarstva nadležnog za državnu upravu, iz Generalnog Sekretarijata Vlade i iz Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo). Predsednika odbora imenuje Vlada.

Unutrašnje organizacione jedinice preduzeća na osnovu Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta su (član 3 i 4, Pravilnika)¹²⁰:

1. Kabinet direktora
2. Služba za marketing i odnose sa javnošću
3. Služba za informacione tehnologije
4. Sektori (za službenih izdanja, za izdavanje knjiga, za prodaju i nabavku, za štampu, za finansijsko-računovodstvene poslove i za pravne i opšte poslove)

Proces zapošljavanja u javnim preduzećima nije formalizovan i strukturiran kao u organima državne uprave. Način funkcionisanja preduzeća više podseća na funkcionisanje privatnog preduzeća jer za to postoji potreba da se misli na dobit i uspešno poslovanje i da Vlada Republike Srbije od preduzeća očekuje da finansijski doprinesu. U praksi zapošljavanja to znači da se često angažuju i zapošljavaju ljudi koji su preporučeni i ostvareni i koji po pretpostavci mogu preduzeću doprineti u ostvarivanju očekivanja Vlade Republike Srbije.

114 Sl. glasnik RS, br. 72/91, Sl. list SRJ, br. 11/93 – SUS, Sl. glasnik RS, br. 30/10.

115 Sl. glasnik RS, br. 45/13.

116 Sl. glasnik RS, 26/13.

117 Poglavlje IX je posvećeno odgovornostima, izboru, razrešenju direktora preduzeća. (član 50 – član 61) Na izbor direktora primenjuje se Zakon o javnim preduzećima (Sl. glasnik RS, br. 119/2012, 116/2013 - autentično tumačenje i 44/2014 - dr. zakon), član 21 – član 42. U članovima 62 – 67, sadržane su uredbe vezane za Zamenika direktora.

118 Vidi na: http://www.slglasnik.com/sites/default/files/pdf/Statut_JP_Sluzbeni_glasnik.pdf.

119 Ispravka pravilnika izvršena je 31. maja 2013. godine, dok je pet izmena vršeno u junu 2013. godine, u decembru 2013. godine, u januaru 2014. godine, u aprilu 2014. godine i u martu 2015. godine. Odgovor na zahtev za pristup infomacijama od javnog značaja, br 04-7507.

120 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, br. 04-2422, donet: 28.04.2014.

Pri izradi Programa poslovanja procenjuju se potrebe svake unutrašnje organizacione jedinice, dostavlja se direktoru i on ih odobrava. Ova interna procena potreba nije uređena nikakvim pravilnikom. Direktor predlaže program poslovanja i preduzima mere za njegovo sprovođenje.¹²¹ Nadzorni odbor donosi godišnji program poslovanja, uz saglasnost osnivača¹²². Propisi koji uređuju radne odnose (Zakon o radu), ne navode obavezu sprovođenja konkursa za upražnjena radna mesta, dok se u Kolektivnom ugovoru za JP „Službeni glasnik“ navodi da direktor može da objavi konkurs, što je ostavljeno na izbor direktoru.¹²³ Važeći kolektivni ugovor donet je u septembru 2015.¹²⁴ Procedura zapošljavanja prema Kolektivnom ugovoru podrazumeva da se ukoliko postoji konkurs, osniva konkursna komisija koja odlučuje na koji način će se sprovesti testiranje i oceniti sposobnost kandidata. Jedan od članova konkursne komisije je uvek pravnik zbog administrativno tehničkih procedura, dok su ostali članovi komisija obično rukovodioci sektora. Članove komisije prema članu 15 Kolektivnog ugovora imenuje direktor.

Službeni glasnik ima svoje prodavnice na teritoriji Srbije i kako je objašnjeno zaposleni u knjižarama uglavnom zasnivaju radni odnos na određeno ili po ugovoru za privremene poslove, jer postoji rizik da knjižara ne posluje dobro i da dođe do zatvaranja.

Nakon osnivanja Pravno-informacionog sistema, zabeležen je i manji profit jer je građanima RS sada sve dostupno online, stoga ima i manje pretplata, a nedostatak prihoda se nadoknađivao subvencijama države.

Broj zaposlenih/angažovanih u periodu 1. januar 2013. godine - 30. jun 2015. godine:

Period	30. jun 2013.	31. decembar 2013.	30. jun 2014.	31. decembar 2014.	30. jun 2015.
zaposleni na neodređeno	390	399	391	385	375
zaposleni na određeno	-	-	4	1	7
angažovani po osnovu ugovora o delu	-	-	-	19 ^{*4}	15 ^{*5}
angažovani po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima	-	-	-	21 ^{*6}	16 ^{*7}

Službeni glasnik je poput organa i organizacija korisnika javnih sredstava za nova zapošljavanja po osnovu Uredbe¹²⁵ tražio saglasnost Komisije. Međutim, Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru se ne odnosi na javna preduzeća na nacionalnom nivou,

¹²¹ Zakon o javnim preduzecima, čl 23 stav 5

¹²² Zakon o javnim preduzecima, čl 18 stav 3

¹²³ Vidi član 14 Kolektivnog ugovora.

¹²⁴ Sl. glasnik RS, br. 77/15.

¹²⁵ Sl. glasnik RS, br. 113/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15 i 59/15.

*4 Plan zapošljavanja po ugovoru o delu za 2014. godinu, podatak preuzet iz Programa o izmenama i dopunama programa poslovanja za 2015.

*5 Plan zapošljavanja po ugovoru o delu za 2015. godinu, podatak preuzet iz Programa o izmenama i dopunama programa poslovanja za 2015.

*6 Plan zapošljavanja po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima za 2014. godinu, podatak preuzet iz Programa o izmenama i dopunama programa poslovanja za 2015.

*7 Plan zapošljavanja po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima za 2015. godinu, podatak preuzet iz Programa o izmenama i dopunama programa poslovanja za 2015.

koji potpadaju pod druge režime i programe Vlade za javna preduzeća, iako Službeni glasnik nije obuhvaćen programima restrukturiranja i reorganizacije. Mada Vlada daje saglasnost na programe poslovanja javnih preduzeća, kojim se planiraju angažovanja, u periodu zabrane zapošljavanja preduzeća su trebala da pribavljaju saglasnost Komisije. Saglasnost Komisije tokom 2015. godine tražena je dva puta i to za popunjavanje upražnjenog radnog mesta direktor Sektora za prodaju i nabavku i saglasnost, tokom maja ¹²⁶ i novembra za popunjavanje 2 upražnjena radna mesta: šefa odeljenja u Odeljenju nabavke u Sektoru za prodaju i nabavku i direktor Sektora za finansijsko računovodstvene poslove.¹²⁷ JP Službeni glasnik je takođe uputio molbe Komisiji za dodatno radno angažovanje za ukupno 147 lica po osnovu autorskog ugovora za period od marta do juna 2014. godine; molbu za dodatno radno angažovanje za ukupno 99 lica po osnovu autorskog ugovora, za period od 1. decembra 2014. do 31. aprila 2015. godine; molbu za dodatno radno angažovanje za ukupno 98 lica za period od aprila do jula 2015. godine. Zaključivanje ovih ugovora bilo je planirano Programima poslovanja, na koje je Vlada dala saglasnost, a pomenuti ugovori bili su u funkciji obavljanja delatnosti izdavanja knjiga i ostvarivanja poslovnog prihoda JP Službeni glasnik.¹²⁸

3.1 Sprovođenje konkursnog postupka - primer JP Službeni glasnik

Jedini javni konkurs koji je bio raspisan u periodu koji obuhvata navedeni tabelarni prikaz podataka broja zaposlenih, bio je u novembru 2013. godine. JP je raspisalo javni konkurs za popunjavanje dva radna mesta, i to: radno mesto projektant za internet okruženje u Grupi za projektovanje i programiranje u Službi za informacione tehnologije (1 izvršilac) i radno mesto sistem inženjer u Grupi za projektovanje i programiranje u Službi za informacione tehnologije (1 izvršilac). Na osnovu konkursa primljen je jedan izvršilac na mesto projektant za internet okruženje u Grupi za projektovanje i programiranje u Službi za informacione tehnologije. Žalbi na konkurs nije bilo.

Javni oglas za radno mesto oglašen je u listu Službeni glasnik¹²⁹, na web sajtu Infostuda i web sajtu Službenog glasnika i sadržao je sve informacije o uslovima, način konkurisanja i dokumentaciju koju treba dostaviti. Radni odnos se zasnivao na određeno vreme (6 meseci) posle koga su ugovorne strane u obavezi da zaključe ugovor o radu na neodređeno vreme ako zaposleni ispuni odgovarajuće radne i stručne sposobnosti. Procedure provere stručne osposobljenosti podrazumevale su proveru usmenim i pismenim testiranjem.

Direktor je rešenjem od 6. novembra 2013. godine obrazovao Komisiju čiji je zadatak bio da: prikupi pristigle prijave, sačini zapisnik o otvaranju prijave sa spiskom kandidata čije su prijave blagovremene i jasne, proveri osposobljenost, znanje i veštinu kandidata čije su prijave blagovremene, potpune i jasne, obavi razgovor sa kandidatima, koji pokazuju zadovoljavajuću osposobljenost, znanje i veštinu i dostavi direktoru izveštaj sa predlogom kandidata za izbor.¹³⁰ Na komisiji je način proveravanja osposobljenosti. Međutim, ono što je ovde važno pomenuti, a što je isticano i u prethodnom poglavlju jeste da nisu predviđeni posebni kriterijumi prema kojima se ocenjuje kandidat i njegova stručnost za obavljanje predviđenog posla, već je ostavljeno Komisiji da odluči na koji će način testirati kandidata, a o čemu na kraju konačnu odluku

126 Zaključak Komisije br. 51: 112-5731.

127 Zaključak Komisije br. 112-12079.

128 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Republika Srbija Vlada, Komisija za davanje saglasnosti za nova zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava, br: 07-14140/2015

129 Sl glasnik 8 XI 2013/98

130 Sl glasnik Rešenje direktora br. 04-8291 od 6.11.2013. godine

donosi direktor. Uvidom o dostavljenu dokumentaciju, konkursne dokumente čine: zapisnik o otvaranju prijava, sa spiskom kandidata čije su prijave blagovremene, potpune i jasne, kao i izveštaj sa predlogom kandidata. Ostaje međutim nejasno, kako je komisija istog dana sačinila zapisnik o otvaranju prijava sa spiskom kandidata, čije su prijave blagovremene, potpune i jasne, i donela izveštaj kojim predlaže kandidata direktoru preduzeća uz obrazloženje u kom se navodi da je obavljena provera osposobljenosti, znanja i veština, te da se kandidat predlaže za probni rad od 6 meseci.¹³¹

Agenciji za borbu protiv korupcije je shodno svojim ovlašćenjima kontrolisala praksu zapošljavanja u ovoj instituciji. Agenciji je podneta jedna predstavka, u septembru 2013. godine, a u kojoj se između ostalog pominje nezakonito zapošljavanje, te da je zbog navoda koji su u predstavci sadržani, predstavka upućena na dalje postupanje Apelacionom javnom tužilaštvu u Beogradu. Agencija nas je u svom odgovoru izvestila da još nije dobila obaveštenje od tužilaštva o ishodu postupanja po predstaci.¹³²

U Apelacionom javnom tužilaštvu izvestili su nas da je na dalje postupanje predstavka dostavljena Višem javnom tužilaštvu, novembra 2013. godine.¹³³

3.2. Provera prakse zapošljavanja u Službenom glasniku od strane Agencije za borbu protiv korupcije

Agencija je po službenoj dužnosti vodila postupak protiv bivšeg direktora Radoša Ljušića zbog zapošljavanja bliskih srodnika u ovom javnom preduzeću i u decembru 2015. godine izrekla mu meru javnog objavljivanja odluke o povredi Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Na dan 14.12.2015 Agencija za borbu protiv korupcije donela je Rešenje kojim se utvrđuje da je Radoš Ljušić, prethodni direktor JP „Službeni glasnik“ postupio suprotno odredbama člana 27 stav 2 i člana 32 stav 1 zbog prijema u radni odnos osobe koja je sa njim u srodstvu.

U obrazloženju se navodi da je sestrić direktora prvobitno bio primljen u radni odnos na određeno, a nakon toga i na neodređeno, te da očigledni sukob interesa, na osnovu obaveze koja je propisana u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, nije prijavljen Agenciji. Imenovani, protiv koga se vodio postupak nije porekao srodničku vezu sa zaposlenim u pitanju, ali je porekao da poseduje konkretne informacije o načinu zapošljavanja jer je prijem izvršio zamenik direktora. Takođe, navedeno je da je osoba primljena u radni odnos zbog potrebe posla.

Po prijemu u radni odnos, sklopljen je Ugovor o radu na određeno vreme¹³⁴ za radno mesto knjižara, koje je predviđeno Pravilnikom za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta. Utvrđen je koeficijent zarade od 3,40. Na osnovu novog Pravilnika donetog 24. maja 2013. i uvidom u Aneks ugovora o radu¹³⁵ utvrđeno je da je zaposleni preraspoređen na radno mesto stručnog saradnika za komercijalne poslove, sa koeficijentom za obračun zarade 5. Uvidom u ugovor o radu¹³⁶ od 26. maja 2013. utvrđeno je da je sa zaposlenim uspostavljen radni odnos na neodređeno vreme za to radno mesto.

131 Izveštaj sa predlogom kandidata za izbor, br:04-9000 od 5.12.2013.godine.

132 Odgovor na zahtev za pristup infomacijama od javnog značaja broj: 014-037-0519/15-05.

133 Odgovor na zahtev za pristup infomacijama od javnog značaja PI br 2/16.

134 Ugovor o radu br. 04-04/75.

135 Aneks Ugovora o radu 04-04/300/1.

136 Ugovor o radu 04-04/19..

S obzirom na to da su Ugovor o radu i Aneks ugovora o radu zaključeni sa sestrićem Radoša Ljušića potpisani od strane zamenika direktora to ne umanjuje odgovornost direktora javnog preduzeća. Zaključeno je da je Direktor JP doveo sebe u situaciju sukoba interesa zbog povezanosti sa licem primljenim u radni odnos koji je mogao da utiče na donošenje odluka vezanih za rad ovog javnog preduzeća, te da je time ugrozio poverenje građana u savesno i odgovorno obavljanje javne funkcije što je suprotno odredbama čl 27. st. 2 Zakona o Agenciji.¹³⁷

4. UPRAVA ZA JAVNI DUG

Za potrebe ovog istraživanja iz odeljka „Drugi republički organi i organizacije“, kao sastavnog dela dokumenta „Republičke agencije, zavodi i druge organizacije“ slučajnim uzorkom izabrana je Uprava za javni dug, Ministarstva finansija.

Uprava je osnovana 2009. godine na osnovu preporuke Svetske banke i predstavlja organ uprave u okviru Ministarstva finansija Republike Srbije. U sistemu javnih finansija Uprava ima ulogu obezbeđivanja likvidnosti države i podrške vladinim organima, javnim preduzećima i drugim državnim institucijama u finansiranju projekata od javnog značaja. Uprava za javni dug obavlja poslove, koji se odnose na: zaduživanje na finansijskom tržištu u cilju finansiranja budžetskog deficita Republike i projekata od javnog značaja, emitovanje državnih hartija od vrednosti i zaključivanje kredita, izdavanje garancija u korist javnih preduzeća, vladinih agencija i jedinica lokalne samouprave, upravljanje prilivima po osnovu javnog duga, izvršenje obaveza po osnovu javnog duga, evidentiranje i izveštavanje, pripremanje strategije upravljanja javnim dugom, kao i druge obaveze u skladu sa zakonom.¹³⁸ U Zakonu o javnom dugu¹³⁹ utvrđen je delokrug i nadležnost ovog organa.

Na čelu Uprave nalazi se direktor koga postavlja Vlada na period od pet godina, a izbor direktora regulisan je Zakonom o državnim službenicima prema kome je direktor službenik na položaju (II grupa). Na osnovu člana 30. Zakona o državnoj upravi, direktor rešava u upravnim stvarima iz delokruga organa u sastavu i odlučuje o pravima i dužnostima zaposlenih u organu u sastavu, a za svoj rad odgovara ministru finansija. U istom Zakonu predviđeno je da direktor može imati jednog ili više pomoćnika. Pomoćnika direktora postavlja Vlada na period 5 godina na predlog ministra finansija prema zakonu kojim se uređuje položaj državnih službenika. Lice na ovom položaju rukovodi poslovima u jednoj ili više međusobno povezanih oblasti rada Uprave i za svoj rad odgovara direktoru uprave i ministru finansija.¹⁴⁰

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta iz 2009. godine menjan je 2011. godine. Uprava je u 2015. godini radila na izradi novog Pravilnika, koji je usvojen u avgustu iste godine. U dokumentacionoj osnovi za izradu novog pravilnika navodi se da je Uprava još od 2012. godine, pokušavala da dobije saglasnost za povećanje broja zaposlenih, kako bi izbegla operativne rizike koji mogu uticati na razvoj i fiskalnu poziciju Srbije. U dokumentacionoj osnovi navodi se da je u izveštajima međunarodnih organizacija identifikovana 21 slabost Uprave za javni dug od kojih je njih 12 prouzrokovano time što nema dovoljan broj zaposlenih u ovom organu.

¹³⁷ Rešenje Agencije za borbu protiv korupcije od 14.12.2015.godine

¹³⁸ Preuzeto sa zvaničnog sajta Uprave za javni dug: <http://www.javnidug.gov.rs/default.asp?P=32&Menuitem=2>.

¹³⁹ Sl. glasnik RS, br. 61/05,107/09 i 78/11.

¹⁴⁰ Vidi član 31, Zakona o državnoj upravi, Sl. glasnik RS, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14. Od 26. maja 2015. pozicija pomoćnika direktora u Upravi za javni dug je upražnjena. Septembra 2015. godine objavljen javni konkurs na zvaničnoj web prezentaciji SUK za popunjavanje mesta direktora i pomoćnika direktora Uprave.

U okviru Uprave predviđene su sledeće osnovne unutrašnje jedinice i broj zaposlenih na neodređeno u njima na dan 15.12.2015. godine je:¹⁴¹

- Odsek za operacije na finansijskom tržištu – 5 državnih službenika;
- Odsek za projektne i programske zajmove – 4 državna službenika;
- Grupa za strateško planiranje i upravljanje finansijskim rizicima – 2 državna službenika;
- Odeljenje za upravljački informacioni sistem, internu kontrolu, izveštavanje, finansijske i opšte poslove – 1 državni službenik;
- Odsek za upravljački informacioni sistem, internu kontrolu i izveštavanje – 5 državnih službenika;
- Odsek za finansijske, materijalne i opšte poslove – 6 državnih službenika;

U okviru Uprave predviđen je i jedan samostalni izvršilac izvan svih unutrašnjih jedinica.

Do 2014. godine odlukom o maksimalnom broju zaposlenih u organima državne uprave, javnim agencijama i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje, maksimalni broj zaposlenih na neodređeno vreme bio je 25.¹⁴²

Kada je reč o zapošljavanju i uređivanju radnih prava zaposlenih primenjuje se Zakon o državnim službenicima. Novim Pravilnikom koji važi od avgusta 2015. godine, a na koji se Vlada saglasila rešenjem za rad u Upravi sistematizovano je 25 radnih mesta, odnosno, 31 državni službenik. Međutim stupanjem na snagu Odluke Vlade iz decembra 2015. godine a koja se odnosi na maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme, Upravi je određen maksimalni broj od 26 zaposlenih. I ovog puta Vlada nije adekvatno prepoznala potrebu za povećavanjem kapaciteta i obezbeđenjem broja zaposlenih u ovom organu, čime je višegodišnji problem nedostatka kadrova ostao nerešen.

Od osnivanja, Uprava za javni dug tri puta je donosila (menjala) Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta (u daljem tekstu: Pravilnik). Pravilnik donet po osnivanju 2009. godine predvideo je 4 unutrašnje jedinice: grupa za sredstva javnog duga, grupa za upravljački informacioni sistem i operacije, grupa za analizu duga i upravljanje rizikom, grupa za pravne, finansijske i opšte poslove. Pravilnik iz 2009. godine sistematizuje 20 radnih mesta, odnosno 25 državnih službenika. Ovom sistematizacijom predviđena su 2 državna službenika po položaju: 1 državni službenik iz II grupe (Direktor Uprave) i 1 državni službenik iz V grupe (Pomoćnik direktora). Izmenom pravilnika 2011. godine nije uvećan broj državnih službenika, samo su se zvanja promenila.

Broj zaposlenih/angažovanih u periodu 1. januar 2013. godine - 30. jun 2015. godine:

Period	30. juni 2013.	31. decembar 2013.	30. juni 2014.	31. decembar 2014.	30. juni 2015.
zaposleni na neodređeno	24	25	25	23	22
zaposleni na određeno zbog povećanog obima posla	3	2	2	6	6
zaposleni na određeno po drugom osnovu	3	3	3	3	3

141 Informator o radu, strana 9. Dostupan na: <http://www.javnidug.gov.rs/upload/Informator/Informator%20o%20radu%20122015.pdf>

142 Sl. glasnik RS, br. 109/2009, 5/2010, 29/2010, 43/2010, 46/2010, 50/2010, 51/2010, 64/2010, 67/2010, 73/2010, 74/2010, 75/2010, 79/2010, 84/2010, 87/2010, 89/2010, 97/2010, 100/2010, 1/2011, 4/2011, 12/2011, 32/2011, 33/2011, 34/2011, 39/2011, 44/2011, 63/2011, 80/2011, 89/2011, 93/2011, 98/2011, 2/2012, 13/2012, 18/2012, 55/2012, 93/2012, 98/2012, 100/2012, 107/2012, 113/2012, 120/2012, 124/2012, 12/2013, 29/2013, 31/2013, 55/2013, 86/2013, 91/2013, 93/2013, 100/2013, 106/2013, 20/2014 i 40/2014, čl 2.

* U odgovoru Uprave na dopunu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja navodi se da zapošljavanje po drugom osnovu predstavlja zapošljavanje radi zamene državnog službenika do njegovog povratka.¹⁴³ Broj zaposlenih na neodređeno vreme u Upravi u vremenskom periodu od 30. juna 2014. godine do 30. juna 2015. godine što se na osnovu dostupnih podataka iz tabele uočava smanjuje.

U periodu od 1. januara 2013. godine do 30. juna 2015. godine Uprava je zaposlila ukupno 6 lica i to na sledećim pozicijama:

- 1) U 2013. godini putem javnog konkursa 4 lica i to:
 - 1 lice na radno mesto za strateško planiranje, u zvanju višeg savetnika
 - 2 lica na radno mesto za servisiranje javnog duga, u zvanju mlađeg savetnika
 - 1 lice na radno mesto za podršku finansijskim poslovima, u zvanju saradnika
- 2) u 2013. godini putem internog konkursa 1 lice, i to:
 - 1 lice na radno mesto za stručne poslove informacionog sistema javnog duga, u zvanju savetnika
- 3) u 2014. godini, putem internog konkursa 1 lice, i to:
 - 1 lice na radno mesto za stručne poslove informacionog sistema javnog duga u zvanju savetnika

U 2015. godini Uprava nije sprovodila postupak zapošljavanja putem internog ili javnog konkursa. Žalbi na sprovedene interne konkurse i javni konkurs nije bilo. Međutim u ovom periodu promenila se struktura zaposlenih, odnosno u Upravi je konstantan odliv zaposlenih.

Uprava za javni dug funkcioniše sa jako malim brojem zaposlenih, uz dodatni problem konstantnog odliva kadrova, te je prinuđena da zapošljava na određeno vreme, ili ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. U periodu važenja Uredbe, od Komisije je dobila 6 saglasnosti za zapošljavanje odnosno angažovanje po ugovoru na određeno vreme i ugovoru o privremenim i povremenim poslovima. Iz obrazloženja molbi primećuje se da je Uprava tražila produženje angažovanja za iste pozicije, i ukazivala na to da neka od radnih mesta nisu predviđena sistematizacijom, a da za njima postoji potreba. Usled limitiranog broja zaposlenih, a zbog izuzetne kompleksnosti i obima delokruga Uprave, što je problem sa kojim se Uprava susreće od svog osnivanja, nije ostavljeno prostora za navedena radna mesta, s obzirom na prioritete u izvršavanju obaveza. Postojeće procedure koju je potrebno ispratiti prilikom sastavljanja opisa poslova za svako radno mesto, a zbog potreba Uprave, bilo je neophodno najpre pokriti delokrug. Samim tim, nije ostalo prostora za poslove za koje je tražena saglasnost. Sa druge strane, kako je potrebno obaviti i te poslove rešenje je pronađeno tako što se za njihovo izvršavanje angažuju zaposleni na određeno ili preko ugovora, uz saglasnost Komisije.

Uprava je preko Ministarstva finansija u periodu od januara 2014. godine do 30. juna 2015. godine uputila 6 molbi za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje¹⁴⁴:

- Molbu od 29. maja 2014. godine za zapošljavanje jednog lica na neodređeno vreme sa visokom stručnom spremom
- Molbu od 11. jula 2014. godine za zapošljavanje jednog lica na neodređeno vreme sa visokom stručnom spremom i molbu za dodatno radno angažovanje za ukupno 3 lica (2 lica na određeno vreme zbog povećanog obima posla i 1 lice po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima) za period od jula do novembra 2014. godine

¹⁴³ Iz odgovora na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Uprave za javni dug Broj: 401-2449-1/2015-001

¹⁴⁴ Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Komisije za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava Broj: 07-14140/2015 od 10.2.2016. godine

- Molba od 10. novembra 2014. godine za dodatno radno angažovanje za ukupno 3 lica (2 lica na određeno vreme zbog povećanog obima posla i 1 lice po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima) za period od novembra 2014. godine do marta 2015. godine
- Molba od 25. novembra 2014. godine za novo zapošljavanje za 1 lice na neodređeno vreme sa visokom stručnom spremom
- Molba od 5. marta 2015. godine za dodatno radno angažovanje za ukupno 4 lica (3 lica na određeno vreme zbog povećanog obima posla i 1 lice po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima) za period od marta do jula 2015. godine
- Molba od 9. juna 2015. godine za dodatno radno angažovanje za ukupno 4 lica (2 lica na određeno vreme zbog povećanog obima posla i 2 lica po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima), za period od jula do oktobra 2015. godine.

Komisija je donela Zaključke o saglasnosti za svaku upućenu molbu.¹⁴⁵ Saglasnost za zapošljavanje na neodređeno vreme nije iskorišćena.¹⁴⁶

Imajući u vidu svrhu postojanja Uprave, a koja kroz svoj rad utiče na razvoj i fiskalnu poziciju Srbije, i ograničene kadrovske kapacitete kojima Uprava raspolaže u suprotnosti su i doprinose otežanom radu ovog organa. Budući da će se ZMBZ primenjivati u naredne tri godine, neophodno je detaljno analizirati efekte racionalizacije u prvoj godini i učinak rada organa koje određivanje maksimalnog broja dodatno limitira, kako bi se adekvatno i realno odgovorilo kadrovskim potrebama u drugoj godini racionalizacije, odnosno donošenja Odluke Vlade.

¹⁴⁵ Zaključak Komisije 51 Broj: 112-4713/2014 od 30. maja 2014. godine, Zaključak Komisije 51 Broj: 112-7763/2014 od 17. jula 2014. godine i Zaključak Komisije 51 Broj: 112-7763/2014-1 od 17. jula 2014. godine, Zaključak Komisije 51 Broj: 112-14288/2014-1 od 13. novembra 2014. godine, Zaključak Komisije 51 Broj: 112-15181/2014 od 23. decembra 2014. godine, Zaključak Komisije 51 Broj: 112-2255/2015-1 od 13. Marta 2015. godine, Zaključak Komisije 51: 112-6512/2015-1 od 30. juna 2015. godine

¹⁴⁶ Iz odgovora na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Uprave za javni dug Broj: 401-2449-1/2015-001

5. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (u daljem tekstu: MDULS) obrazovano je 26. aprila 2014. godine Zakonom o ministarstvima.¹⁴⁷ Nadležnost ovog ministarstva je veoma široka, ono obavlja veliki broj poslova državne uprave koji se odnose na: sistem državne uprave i organizaciju i rad ministarstava, posebnih organizacija, javnih agencija i javnih službi, Zaštitnika građana, upravnu inspekciju, upravni postupak, razvoj elektronske uprave, pripremu zakona, drugih propisa, standarda i mera u oblasti elektronske uprave, izbore za republičke organe, radne odnose i plate u državnim organima, radne odnose i plate u javnim agencijama i javnim službama, državni stručni ispit, izgradnju kapaciteta i stručno usavršavanje zaposlenih u državnim organima, matične knjige, registar građana, pečate, političko i drugo organizovanje, izuzev sindikalnog organizovanja, registar političkih stranaka; neposredno izjašnjavanje građana; je-dinstveni birački spisak.

Ovo ministarstvo takođe priprema propise o ljudskim i manjinskim pravima, vodi registre nacionalnih saveta nacionalnih manjina, bira nacionalne savete nacionalnih manjina, vodi posebni birački spisak nacionalnih manjina. Bavi se i sistemima lokalne samouprave i teritorijalne autonomije, usmeravanjem i pružanjem podrške jedinicama lokalne samouprave u obezbeđivanju zakonitosti i efikasnosti rada; doprinosi izgradnji kapaciteta i stručnog usavršavanja zaposlenih u organima jedinica lokalne samouprave, prati radne odnose i plate u jedinicama lokalne samouprave i autonomnim pokrajinama, obavlja poslove koji se odnose na teritorijalnu organizaciju Republike Srbije. I na kraju, stvara uslove za pristup i realizaciju projekata iz delokruga tog ministarstva koji se finansiraju iz sredstava pretpriklupnih fondova Evropske unije, donacija i drugih oblika razvojne pomoći.¹⁴⁸

U skladu sa članom 37 stavovima 19 i 20 Zakona o ministarstvima MDULS preuzelo je poslove ranijeg Ministarstva pravde i državne uprave i od Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave.

Po osnivanju Ministarstva donet je Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta (u daljem tekstu: Pravilnik). Vlada Srbije dala je saglasnost na ovaj Pravilnik 21. avgusta 2014. godine¹⁴⁹ i on je počeo da se primenjuje od 29. avgusta iste godine. Prema dokumentacionoj osnovi ukupan broj sistematizovanih radnih mesta je 98, sa 3 funkcionera, 103 državnih službenika i i 7 nameštenika.¹⁵⁰

Ovim Pravilnikom predviđene su sledeće unutrašnje organizacione jedinice:

1. Sektor za državnu upravu, radno-pravne odnose i plate
2. Sektor za lokalnu samoupravu
3. Sektor za ljudska i manjinska prava, registre i matične knjige
4. Sektor za evropske integracije, međunarodnu saradnju i projekte
5. Sektor za normativne poslove

Kao posebna unutrašnja organizaciona jedinica Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave obrazovan je Sekretarijat Ministarstva, a kao uža unutrašnja jedinica Grupa za internu reviziju.

Na osnovu Zakona o ministarstvima, predviđeno je da MDULS preuzima od Ministarstva pravde i državne uprave, zaposlene i postavljena lica, kao i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu za vršenje nadležnosti u oblasti državne uprave. Od Ministarstva regionalnog razvoja i

147 Sl. Glasnik RS, br. 44/14, 14/15, 54/15 i 96/15 - dr. zakon.

148 Preuzeto sa web stranice Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave: <http://www.mduls.gov.rs/ministarstvo-drzavne-uprave-i-lokalne-samouprave.php>.

149 Zaključak 05 Vlade br.110-9249/2014.

150 Dokumentaciona osnova za pripremu pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, Beograd, jul 2014. godine

lokalne samouprave preuzima zaposlene i postavljena lica, kao i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu za vršenje nadležnosti u oblasti lokalne samouprave. Na osnovu podataka dobijenih iz Ministarstva možemo videti da su se u vreme obrazovanja MDULS iz Ministarstva pravde i državne uprave preuzela 52 zaposlena lica, a iz Ministarstva za regionalni razvoj i lokalnu samoupravu 44 zaposlenih lica.¹⁵¹ Na dan obrazovanja MDULS, 26. aprila 2014. godine, institucija je brojala 133 zaposlenih/angažovanih, a na dan 29. avgust 2014. godine kada je stupio na snagu Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta ukupno 129 lica, a da od dana osnivanja ministarstva pa do kraja 2014. godine nije sproveden nijedan interni ili javni konkurs.

Na zaposlene se pri zapošljavanju primenjuje Zakon o radu i Zakon o državnim službenicima. Informacije o broju zaposlenih za period koji je obuhvaćen istraživanjem sadržane su u tabeli, a preuzete su iz odgovora MDULS na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.¹⁵²

*Podaci koji predstavljaju broj zaposlenih na određeno i neodređeno vreme u MDULS su prikazani bez Upravnog inspektorata i Direkcije za elektronsku upravu.

	30.06.2013.	31.12.2013.	30.06.2014.	31.12.2014.	30.06. 2015.
zaposleni na neodređeno	-	-	89	82	77
zaposleni na određeno	-	-	0	0	1
ugovor o delu	-	-	0	0	0
ugovor o privremenim i povremenim poslovima	-	-	4	8	6

Broj državnih službenika na položaju:

Period	Položaji – treća grupa
30. jun 2015.	5
31. decembar 2014.	5
30. jun 2014.	5

Broj državnih službenika po zvanjima:

Period	Viši Savetnik	Samostalni Savetnik	Savetnik	Mlađi Savetnik	Saradnik	Mlađi Saradnik	Referent
30. jun 2015.	12	24	13	4	6	0	7
31. decembar 2014.	12	26	15	4	7	0	7
30. jun 2014.	13	22	21	4	8	1	8

¹⁵¹ Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji je dostupan u prostorijama Beogradskog centra za ljudska prava, br. 07-00-612/2015-19

¹⁵² Ibid.

U 2015. godini Ministarstvo je sprovelo interne konkurse za popunjavanje 7 izvršilačkih radnih mesta. Po sprovedenom internom konkursu popunjena su 2 izvršilačka radna mesta, interni konkurs za dva radna mesta nije uspeo, jer nije prispela nijedna prijava, a tri državna službenika su premeštena rešenjem o premeštaju. Jedan kandidat je odustao nakon donošenja rešenja o premeštaju. Sproveden je i jedan javni konkurs za poziciju Šefa odseka za sprovođenje reforme javne uprave i stručno usavršavanje u zvanju Viši savetnik pri Sektoru za državnu upravu, radno-pravne odnose i plate. Postupajući u skladu sa Uredbom ministarstvo se obratilo molbom za odobrenje za popunjavanje radnog mesta Komisiji za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno angažovanje kod korisnika javnih sredstava. Komisija je dala saglasnost,¹⁵³ i ovo radno mesto je popunjeno novembra 2015. godine.¹⁵⁴

MDULS uputilo je molbe Komisije u novembru 2014. godine, za novo zapošljavanje za ukupno 6 lica na neodređeno vreme, maja 2015. godine za zapošljavanje 1 lica na neodređeno vreme i juna 2015. godine za zapošljavanje 1 lica na neodređeno vreme sa višom stručnom spremom. Komisija nije dala saglasnost ni za jednu od ovih molbi. Prema odredbama Uredbe Komisija ne donosi nikakav akt o tome već korisnika obavesti da nije dobio saglasnost. Kao što je ranije pojašnjeno, samo u slučaju davanja saglasnosti Komisije izrađuje se Zaključak Komisije o tome.¹⁵⁵

Žalbi na sprovedene interne konkurse i javni konkurs nije bilo.

Odlukom o maksimalnom broju zaposlenih u javnom sektoru, a u skladu sa Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, utvrđeno je da Ministarstvo može da ima 89 zaposlenih.¹⁵⁶

Kada su u pitanju privremeni i povremeni poslovi, situacija je nešto drugačija. Uspostavljanje ovakvog radnog odnosa regulisano je Zakonom o radu¹⁵⁷ i po prijemu u radni odnos sklapa se ugovor o privremenim i povremenim poslovima ili ugovor o delu. U periodu od obrazovanja ministarstva u njemu je bilo angažovano 24 lica po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, što je u proseku (na mesečnom nivou) 5 angažovanih lica. Ovaj broj je u skladu sa Uredbom o postupku pribavljanja saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava i Zakonom o budžetu Republike Srbije, a odluku o angažovanju donosi rukovodilac organa na predlog rukovodioca unutrašnjih jedinica.

5.1 Sprovođenje konkursnog postupka - primer MDULS

Sprovođenje izbornog postupka vrši se u dva dela. Svaki od ovih delova prati ocenjivanje svih članova, a kandidat mora da osvoji 16 bodova, odnosno 51% da bi od strane komisije bio ocenjen sa "zadovoljava" i prešao na sledeću proveru. Provere se najčešće organizuju dvodnevno. Najviše bodova koje kandidat može da osvoji tokom izbornog postupka je 30. U prvom izbornom postupku je praktična provera poznavanja rada na računaru, koja podrazumeva izvlačenje zadataka

153 Zaključak 51 Vlade Republike Srbije, br.112-8025/2015 od 24. jula 2015. godine.

154 Uvid je izvršen u sledeću dokumentaciju za svaki navedeni konkurs: rešenja o utvrđivanju konkursa, listu kandidata koji su ispunili merila za izbor na radno mesto za koje je konkurs raspisan, zapisnik konkursne komisije o proveri stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata među kojima se sprovodi izborni postupak, zapisnik konkursne komisije o proveri stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata među kojima se sprovodi izborni postupak, rešenja o zasnivanju radnog odnosa izabranog kandidata

155 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Republika Srbija Vlada, Komisija za davanje saglasnosti za nova zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava, br: 07-14140/2015

156 Ovaj broj predviđen je isključivo za zaposlene u Ministarstvu, isključeni su podaci za Upravni inspektorat i Direkciju za elektronsku upravu.

157 Vidi član 197 i 198, Zakona o radu, Sl. glasnik RS, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

i praktičnu proveru rešavanja zadataka, dok je drugi deo izbornog postupka provera poznavanje propisa koje su u vezi radnog mesta za koji je konkurs raspisan, a sa kojim se kandidat upoznaje kroz sadržaj oglašenog konkursa. Ocene Komisije se vrednuju od 1 do 3. Tako je npr za radno mesto savetnika za unapređenje ljudskih i manjinskih prava, predviđena provera znanja Zakona o državnoj upravi, Zakona o državnim službenicima, i to kroz pitanja - Načela državne uprave, Podela izvršilačkih radnih mesta na položaje, Šta se podrazumeva pod izvršilačkim radnim mestom. Čini se da je u proveru znanja koje kandidat treba da pokaže za ovo radno mesto, a koje se odnosi na unapređenje ljudskih i manjinskih prava propušteno da se u pitanja uvrste poznavanje propisa koje su u direktnoj vezi sa tim, dok bi poznavanje rada državne uprave trebalo da budu stavljena u drugi plan.¹⁵⁸ Vrednovanje veština komunikacije koju konkursna komisija ocenjuje su: otvorenost i iskrenost kandidata sa komisijom i to ocenama od 1 do 3 - odgovori se prezentuju na jasan i precizan način, sa iskrenom komunikacijom sa članovima komisije (3), umerena otvorenost i iskrenost (2) i nejasno, neprecizno i neobjektivno (1). Nejasno je međutim koja su to pitanja koja komisija kandidatu postavlja u ovom delu izbornog postupka. U obrazloženju komisije obično se navodi procena ponašanja kandidata tokom izbornog postupka, kao i stepen motivacije za radno mesto na koje se kandidat prijavio.

Usmeni deo provere završava se računanjem prosečne ocene. Kada je u pitanju izborni postupak za npr šefa odeljenja, u postupak provere ulaze i ocena veštine analitičkog rezonovanja i logičkog zaključivanja, organizacione sposobnosti i veština rukovođenja koji se proveravaju putem standardizovanih testova. Provera poznavanja stranog jezika se obično vrši putem potvrde koju kandidat donosi.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Komentar dat na osnovu uvida u zapisnik konkursne komisije o proveru stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata među kojima se sprovodi izborni postupak.

¹⁵⁹ Kratki prikaz sačinjen na osnovu uvida u sledeće akte: rešenja o utvrđivanju internog ili javnog konkursa, zapisnika konkursne komisije o proveru stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata među kojima se sprovodi izborni postupak, liste kandidata koji su ispunili merilo za izbor na radno mesto, rešenja o zasnivanju radnog odnosa sa državnim službenikom.

4. Glavni nalazi i preporuke za izmenu i uređenje zakonskog okvira

Polazeći od početnih hipoteza koja su predstavljala osnov ovog istraživanja i analize, skrenućemo pažnju na uočene pojave i predložiti preporuke za unapređenje stanja u praksi. Imajući u vidu da je prethodni projekat „Zaustavimo korupciju koja ugrožava dostojanstven rad“, koji su takođe sprovodili Fondacija Centar za demokratiju, Beogradski centar za ljudska prava i Inicijativa za lokalni razvoj Kraljeva tokom 2013. i 2014. godine, već ponudio neke opšte i posebne preporuke za izmenu zakonskog okvira u oblasti zapošljavanja, kako bi se smanjila korupcija pri zapošljavanju na radu i tokom otpuštanja¹⁶⁰ neke od njih ćemo ponoviti budući da u nacionalnom zakonodavstvu nije preuzet nijedan korak, na čiju smo neophodnost putem preporuka ukazali. Možemo zaključiti da nije bilo političke volje za izmenama zakonskih propisa koji bi preciznije uredili proces zapošljavanja u organima i organizacijama korisnicima javnih sredstava.

Većina tih preporuka primenljiva je na institucije koje su obuhvaćene ovom analizom, a kao najznačajnije, koje su se potvrdile i na primeru ovog istraživanja su:

- Uvođenje obaveze poslodavca da svakom licu koje je odbijeno na konkursu za zasnivanje radnog odnosa, dostavi pisano obrazloženje o razlozima odbijanja.

Uvođenje ove obaveze pre svega se odnosi na institucije iz uzorka na koje se primenjuje Zakon o radu u pogledu zapošljavanja novih kadrova. Ovaj način uređivanja postupanja poslodavca nakon sprovedenog konkursa posebno je značajan na zapošljavanje u javnim preduzećima, koja u ovom trenutku poseduju diskreciona ovlašćenja u pogledu odlučivanja o zapošljavanju novih kadrova skoro kao poslodavci u privatnom sektoru.

- Preciznije uređenje specifičnih zahteva profesije kao posebnog uslova za zasnivanje radnog odnosa.

Nužno je dodatnim izmenama kao i posebnim pravilnicima o radu predvideti koji su to specifični zahtevi za obavljanje određenih profesija kao i utvrditi kriterijume na osnovu kojih će se vršiti procena ispunjenosti specifičnih zahteva kod kandidata prijavljenih na konkurs.

- Neophodna je izmena procedura za prijem zaposlenih na javnom konkursu u organima državne uprave.

Zakon o državnim službenicima ne sadrži nijedan kriterijum za sprovođenje takvog izbora, kao ni obavezu njegovog obrazlaganja. Zato je potrebno izmeniti član 57. Zakona i stvoriti obavezu rukovodiocu državnog organa da primenjuje objektivne kriterijume za prijem zaposlenog, kao i da odluku o izboru mora da obrazloži i dostavi svima koji su učestvovali u izbornom procesu. Ukoliko se propiše zakonska obaveza rukovodioca državnog organa da dostavi obrazloženu odluku o izboru kandidata, zajedno sa svim vidljivim parametrima na kojima je odluka zasnovana, kandidat koji nije izabran, a koji želi da uloži žalbu to će moći da učini napadajući sam postupak utvrđivanja činjenica na kojima je zasnovana odluka, ili njihovu istinitost. Potrebno je posebnim podzakonskim aktom propisati izgled odluke koju donosi rukovodilac, tj. svih elemenata koje bi morala da sadrži kako bi se svaki od učesnika na konkursu mogao upoznati sa svim relevantnim činjenicama.

¹⁶⁰ Vidi više na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/694/preporuke-za-suzbijanje-korupcije-u-oblasti-rada-i-zaposljavanja-sa-socio-ekonomskog-i-pravnog-aspekta>

- Izmeniti odredbe Zakona o javnim preduzećima u delu koji se odnosi na izbor direktora javnih preduzeća, tako da se isključi mogućnost političkog uticaja na imenovanje direktora.

Potrebno je pre svega uvesti obavezu dostavljanja personalizovanih pisanih obrazloženja svim kandidatima koji su učestvovali u izbornom procesu. Takođe, nezavisnost članova komisije smanjuje mogućnost dobijanja zaposlenja, te je neophodno obezbediti tu nezavisnost dodatnim zakonskim uređenjem. Javnost rada, dostupnost osnovnih podataka o članovima komisije kao i javno dostupni izveštaji o radu komisije, kriterijumima rangiranja, rang listama i konačnom izboru kandidata mogu da ograniče subjektivnost i uticaj sa strane u radu komisija.

- Neophodno je obezbediti izmenama ZJP nezavisnost članova nadzornog odbora javnih preduzeća.
- Uvesti posebne kriterijume koje kandidati za mesto direktora javnih preduzeća treba da ispunjavaju.

ZJP su predviđeni opšti i posebni uslovi koje kandidati treba da ispunjavaju. Međutim, imajući u vidu ozbiljnost funkcije koju obavljaju potrebno je predvideti i posebne kriterijume koji se primenjuju u postupku izbora i sastavljanja liste najuspešnijih kandidata, pre nego što ta lista dođe na odučivanje.

- Zakonskim ili podzakonskim aktima koji se primenjuju na državnu upravu propisati uslove za lica koja se zapošljavaju na određeno vreme.

Trenutni zakonodavni okvir otvara mogućnost da na određeno vreme bude primljeno bilo koje lice, bez mogućnosti utvrđivanja ispunjenosti uslova tog lica za obavljanje određenih poslova za koje se privremeno zapošljava.

- Potrebno je podzakonskim aktima predvideti sankcionisanje za zapošljavanje lica na određeno vreme preko roka od 6 meseci i regulisati zapošljavanje istog lica na određeno vreme za obavljanje različitih poslova od onih na koje je angažovano prvobitnim ugovorom, kako bi se sprečio neograničen broj ugovora o radu na određeno vreme za isto lice, koje se sreće u praksi.

U praksi je čest slučaj preuzimanja zaposlenog sporazumom između rukovodioca, a budući da nisu utvrđene procedure za proveru da li zaposleni može da obavlja dužnosti na novom radnom mestu, dovodi se u pitanje kriterijum po kome se zaposleni sporazumno preuzima na drugo radno mesto.

- Potrebno je urediti na koji način se zaposleni sporazumno preuzimaju i kako se vrši odabir i procena njihovim kvalifikacija.

Specifične preporuke koje su proizvod ovog istraživanja i analize:

Odluka Vlade u kojoj se navodi maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme za jednu kalendarsku godinu, što je predviđeno čl. 4 Zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, za godinu 2015. doneta je u decembru 2015. godine i primenjuje se retroaktivno.

- Ukoliko je već na snazi ovakva zakonska praksa, potrebno je da se Odluka Vlade donosi na vreme, odnosno u skladu sa rokom koji zakon predviđa, kako bi organi koji su ovom odlukom obuhvaćeni mogli da je primene u svom radu i tokom pripreme svojih akata - poput pravilnika o unutrašnjoj sistematizaciji ili kadrovskih planova.

Dostavljanje nacрта kadrovskih planova institucija Službi za upravljanje kadrovima mora da bude uređeno kao obavezno. Dopuštenost popunjavanja određenog radnog mesta vrši se ukoliko je to predviđeno kadrovskim planom i pravilnikom o sistematizaciji. Ukoliko se kadrovski plan ne donese, kao što to nije urađeno 2013. 2014. i 2015. godine, organi su opet u mogućnosti da zapošljavaju.

- Potrebno je urediti dostavljanje nacрта kadrovskih planova SUK-u kao obavezu, a način koordinacije SUK i Ministarstva finansija preciznije operacionalizovati tokom rada na pripremi nacрта kadrovskih planova.

Generalno i najvažnije, a što se potvrdilo i kroz ovo istraživanje, primena zakona i podzakonskih akata u praksi nije sinhronizovana, potrebno je usklađivanje zakonske prakse koja sada nastaje i podzakonskih propisa koji se godinama primenju, da bi se stvorila atmosfera doslovnog poštovanja obaveza koje propisuju postupanje, što takođe podrazumeva ujednačavanje postupanja organa.

5. Aneksi

I. – Lista obavljenih razgovora

Datum	Institucija	Predstavnici
31.12.2015.	Uprava za javni dug	Branko Drčelić, v.d. direktor Ema Mulaosmanovic
11.01.2016.	Služba za upravljanje kadrovima	Dragana Janković – Pomoćnik direktora Milica Bukvić – Šef odseka za analizu radnih mesta i kadrovski plan
14.01.2016.	JP „Službeni Glasnik“	Jasmina Damjanović – Direktor sektora za pravne i opšte poslove
15.01.2016.	Regulatorno telo za elektronske medije	Nenad Janković – Generalni Sekretar Dušica Blagojević – Načelnik pravne službe Rajka Galin Čertić – Pomoćnik direktora za pravna pitanja
18.01.2016.	Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja	Gordana Čaprić – Zamenik direktora Milijana Arambašić – Savetnik-kooordinator za opšte i kadrovske poslove Smiljka Petrović – Viši savetnik za normativno-pravne odnose
18.01.2016.	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	Ivana Milinković – Odsek za normativne poslove Goran Božić – Odsek za radno-pravne odnose
18.01.2016.	Advokatska kancelarija Živković - Samardžić	Miloš Stojković - advokat
1. 2. 2016	Služba za upravljanje kadrovima	Ksenija Berić, radno mesto za analizu radnih mesta i poslove oglašavanja konkursa

II. DODATAK 2 – Indeks propisa

- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06
- Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, br.24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14
- Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14
- Zakon o državnim službenicima, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 81/05 - ispr., 83/05 - ispr., 64/07, 67/07 - ispr., 116/08, 104/09 i 99/14
- Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, br. 44/14, 14/15, 54/15 i 96/15 - dr. zakon
- Zakon o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 119/12, 116/13 - autentično tumačenje i 44/14 - dr. zakon
- Zakonom o javnim nabavkama, *Sl. glasnik RS*, br. 124/12, 14/15 i 68/15
- Zakon o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS*, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - ispravka, 108/13, 142/14, 68/15 - dr. zakon, 103/15
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 114/12
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2014. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 110/13
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 142/14, 94/15 – dopuna
- Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, br. 111/09
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti, *Sl. Glasnik RS*, br. 36/09, 88/10 i 38/15
- Zakon o javnim službama, *Sl. Glasnik RS*, br. 42/91 i 71/94
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja I vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 - autentično tumačenje i 68/15
- Zakon o radiodifuziji, *Sl. glasnik RS*, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 - dr. zakon, 62/2006, 85/06, 86/06 - ispr. i 41/09
- Zakon o elektronskim medijima, *Sl. glasnik RS*, br. 83/14
- Zakon o javnom dugu, *Sl. glasnik RS*, br. 61/05, 107/09, 78/11 i 68/15
- Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata i o izdavanju Javnog Preduzeća „Službeni glasnik“, *Sl. glasnik RS*, br. 72/91, *Sl. List SRJ*, br. 11/93 – SUS, *Sl. Glasnik RS*, br. 30/10
- Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata, *Sl. glasnik RS*, br. 45/13
- Zakon o registru zaposlenih, izabраниh, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava, *Sl. glasnik RS*, br. 68/15 i 79/15 - ispr.
- Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, *Sl. glasnik RS*, br. 62/06, 63/06 - ispr., 115/06 - ispr., 101/07, 99/10, 108/13 i 99/14
- Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, *Sl. glasnik RS*, br. 68/15
- Uredba o osnivanju službe za upravljanje kadrovima, *Sl. glasnik RS*, br 106/2005, 109/2009
- Uredba o pripremi Kadrovskog plana u državnim organima, *Sl. glasnik RS*, br 8/06

- Uredbe o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, *Sl. glasnik RS*, br. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15 i 102/15
- Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, *Sl. glasnik RS*, br. 41/07 – prečišćen tekst, i 109/09
- Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava, *Sl. glasnik RS*, br. 113/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15 i 59/15
- Odluka o obrazovanju Komisije za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava, *Sl. glasnik RS*, br. 113/13
- Odluka o maksimalnom broju zaposlenih u organima državne uprave, javnim agencijama i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje, *Sl. glasnik RS*, br. 69/14, 33/15, 39/15 i 50/15
- Odluka o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu Autonomne pokrajine Vojvodine i sistemu lokalne samouprave za 2015. godinu, *Sl. glasnik RS*, broj 101/15
- Odluka o osnivanju Zavoda za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, br. 73/04 i 5/14
- Odluka o utvrđivanju Programa za rešavanje viška zaposlenih u procesu racionalizacije, restrukturiranja i pripreme za privatizaciju, *Sl. glasnik RS*, br. 64/05, 89/06, 85/08, 90/08 – ispravka, 15/09, 21/10, 46/10, 9/11, 6/12, 63/13, 21/14 i 129/14
- Odluka o utvrđivanju programa za rešavanje viška zaposlenih u postupku privatizacije za 2015. i 2016. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 9/15, 84/15 i 109/15
- Fiskalna strategija za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015.
- Fiskalna strategija za 2014. godinu sa projekcijama za 2015. i 2016.
- Fiskalna strategija za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017.
- Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018., *Sl. glasnik RS*, br. 57/13
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, br. 9/14, 42/14-ispr.
- Akcioni plan za sprovođenje strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015 – 2017.
- Akcioni plan za sprovođenje nacionalne strategije za borbu protiv korupcije
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 83/08

III. DODATAK 3 – Preliminarni izgled zahteva za pristup infomacijama od javnog značaja

ZAHTEV za pristup informacijama od javnog značaja

Na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Službeni glasnik RS br. 120/04*), molimo da nas ovaj državni odgovor obavesti da li poseduje tražene infomacije, kao i da dostavi kopije dokumenata u kojima je sadržana tražena infomacija. Molimo da nam odgovor dostavite: poštom, elektronskom poštom ili na drugi uobičajan način.

- 1) Molimo da nam dostavite kopiju važećeg Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta, kao i njegovu dokumentacionu osnovu. Ukoliko se pravilnik menjao u periodu od 1. januara 2013. godine do 30. juna 2015. godine, molimo da nam dostavite kopije tadašnjih pravilnika i njihove dokumentacione osnove.
- 2) Molimo da nam dostavite infomaciju o ukupnom broju zaposlenih zaključno sa 30. junom 2015. godine, kao i specifično: broj zaposlenih na određeno vreme, broj zaposlenih na neodređeno vreme, broj zaposlenih po ugovoru o delu, broj zaposlenih o privremenim i povremenim poslovima, a u odnosu na ukupan broj zaposlenih.
- 3) Molimo da nam dostavite infomaciju o ukupnom broju zaposlenih za sledeće periode (na dan: 30. jun 2013. godine; na dan: 31. decembar 2013. godine; na dan 30. jun 2014. godine, na dan 31. decembar 2014. godine), kao i specifično: broj zaposlenih na određeno vreme, broj zaposlenih na neodređeno vreme, broj zaposlenih po ugovoru o delu, broj zaposlenih o privremenim i povremenim poslovima, a u odnosu na ukupan broj zaposlenih na taj dan.
- 4) Ukoliko je u periodu od 1. januara 2013. godine do 30. juna 2015. godine došlo da prijema novih lica u ovaj organ (po sporazumu o premeštaju, internom ili javnom konkursu ili po drugom osnovu) molimo da nam dostavite broj lica, pozicije za koje je konkurs bio raspisan, tekst konkursa, dokument koji uređuje sprovođenje konkursa, odluke komisije, kao i kopije obaveštenja dostavljenih kandidatima (kako onima koji su primljeni u radni odnos, tako i onima koji su odbijeni).
- 5) Molimo da nam dostavite infomaciju po kom ugovoru su primljena, odnosno angažovana lica u periodu 1. januara 2013. godine do 30. juna 2015. godine - da li je to bilo na neodređeno vreme, određeno vreme, ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima.
- 6) Ukoliko je bilo žalbi na rezultate konkursa za navedeni period, molimo da nam dostavite kopiju žalbi kao i odgovor organa.
- 7) Ukoliko ste tokom važenja Uredbe o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava (*Sl. glasniku RS, br. 113/2013 i 21/2014*) pribavljali saglasnost od Komisije za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava, molimo dan dostavite infomaciju o broju upućenih zahteva i odgovoru Komisije.

Analiza stanja u oblasti zapošljavanja u organima lokalne samouprave i lokalnim javnim preduzećima

* Autori teksta su MIRJANA PRODANOVIĆ i IVAN JOVANOVIĆ, koordinatori projekta ispred Inicijative za lokalni razvoj Kraljeva.

Uvod

Jedan od osnovnih preduslova za efikasno sprovođenje monitoringa u oblasti zapošljavanja u organima lokalne samouprave i lokalnim javnim preduzećima i ustanovama je da su jasno definisane javne politike kroz pravni okvir, strategije i druga planska dokumenta, i da su kroz njih jasno identifikovani ciljevi i pravci borbe protiv korupcije, kao i definisan mehanizam za praćenje i ocenu stepena korupcije u ovoj oblasti.

U *Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine*¹ (u daljem tekstu *Nacionalna strategija*) izričito se ukazuje na činjenicu da je segment antikorupcijske akcije na nivou lokalne samouprave izostavljen i zaboravljen. Zbog toga se insistira na donošenju i sprovođenju lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije, kako bi se obezbedila transparentnost rada organa lokalne samouprave i javnih preduzeća, kao i lokalnog budžetskog sistema. Akcioni planovi bi, osim toga, trebalo da omoguće uslove za adekvatan odgovor civilnog društva i medija na korupcijske izazove.

Nacionalna strategija takođe identifikuje moguće probleme i okolnosti povoljne za povećan rizik od korupcije na lokalnom nivou, pre svega ako se nastave procesi dekoncentracije i decentralizacije, odnosno ukoliko još veći broj nadležnosti koje su ranije pripadale republičkoj vlasti pređe u ruke lokalnih samouprava. Kao jedan od ključnih problema navodi se nepostojanje stalnih radnih tela, u jedinicama lokalne samouprave, koja bi bila zadužena za borbu protiv korupcije, što onemogućava efikasnu kontrolu.

U odeljku koji govori o prevenciji korupcije, *Nacionalna strategija* kao jedan od ciljeva navodi uspostavljanje meritokratskog sistema zapošljavanja u organima vlasti, odnosno sistema u kome će se zapošljavanje i napredovanje zasnivati na jasno uspostavljenim kriterijumima i zaslugama. Konstatuje se da su zapošljavanje i napredovanje i dalje podložni političkom uticaju, da ravnopravnost učesnika u procesu izbora nije u potpunosti ostvarena, da rukovodioci imaju previše diskrecionih ovlašćenja pri izboru kandidata, kao i nepostojanje jasnih kriterijuma za zapošljavanje na određene

¹ Službeni glasnik Republike Srbije br. 57/13

no vreme. Strategija zbog toga preporučuje „da se ujednači pravni okvir koji reguliše radno-pravni status zaposlenih u državnoj upravi i da se usvoje odredbe koje će na jedinstven način regulisati i pitanje plata i prava iz socijalnog osiguranja.“

*Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije² (4.2) predviđen je niz konkretnih aktivnosti koje bi trebalo da omoguće ostvarivanje ovog cilja. Ove aktivnosti se uglavnom odnose na izmenu odgovarajućih zakonskih propisa i formiranje i ažuriranje Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja. Iako je sprovođenje ovih aktivnosti pre svega u nadležnosti republičkih organa, sigurno je da lokalne samouprave mogu i moraju, u okviru svojih ovlašćenja i mogućnosti, da se uključe u ovaj aspekt borbe protiv korupcije. Naime, kako je uočeno u *Analizi uzroka i pojavnih oblika korupcije na lokalnom nivou³*, koju je objavila Agencija za borbu protiv korupcije, nedovoljno zaokružen pravni okvir u kome funkcioniše lokalna samouprava otvara velike mogućnosti za pojavu korupcije upravo u ovom segmentu, jer postojeća zakonska rešenja ostavljaju lokalne samouprave „ranjivim na različite vrste koruptivnog delovanja i ponašanja, od zloupotreba javnih resursa u raspodeli radnih mesta (i prava koja pripadaju po osnovu korišćenja ovog javnog resursa), preko nepotizma, trgovine uticajem, političkih uticaja, zloupotrebe položaja i tako dalje.“*

Monitoring u oblasti zapošljavanja u organima lokalne samouprave i lokalnog javnog sektora pruža neophodan uvid u dinamiku, mogućnosti angažovanja i domete uticaja lokalnih vlasti u ovoj oblasti, kao i u efikasnost implementacije mera predviđenih *Lokalnim akcionim planovima za borbu protiv korupcije* u oblasti zapošljavanja.

Metodologija monitoringa⁴

Monitoring u oblasti zapošljavanja u organima lokalne vlasti i lokalnim javnim preduzećima neophodan je segment praćenja borbe protiv korupcije na nivou lokalne samouprave, ako se ima u vidu da je upravo ovo oblast u kojoj su mogućnosti zloupotreba i koruptivnog ponašanja najveće, pa je ova tema i identifikovana kao osnova projekta „Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru - Zaustavimo političko zapošljavanje“ koji se finansira sredstvima EU i Fondacije za otvoreno društvo, a sprovodi ga Centar za demokratiju u partnerstvu sa Beogradskim centrom za ljudska prava i Inicijativom za lokalni razvoj Kraljeva.

Koncept monitoringa je zamišljen tako da se, uz eventualna manja prilagođavanja, može koristiti u svim lokalnim samoupravama. Prilagođavanja podrazumevaju da se Indikatori koji se odnose na ocenu postignutog napretka u realizaciji lokalnih planova za borbu protiv korupcije vezano za oblast zapošljavanja u lokalnom javnom sektoru, mogu primeniti samo u onim lokalnim samoupravama koje imaju usvojen lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije.

² Službeni glasnik Republike Srbije br. 79/13

³ Dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-lokalnom-nivou.pdf>

⁴ Monitoring metodologija, koji je izradio MSP Consulting tim, sastavni je deo ove publikacije kao Prilog II

Projektom je planirano da monitoringom budu obuhvaćene četiri jedinice lokalne samouprave, i to: gradovi Kragujevac i Zrenjanin, u kojima su usvojeni Lokalni planovi za borbu protiv korupcije, i grad Kraljevo i opštinu Kikinda, koji još uvek nemaju usvojene Lokalne planove za borbu protiv korupcije.

U okviru svake lokalne samouprave obuhvaćene monitoringom (gradovi Kraljevo, Kragujevac i Zrenjanin i opština Kikinda) mapirana je organizaciona struktura, na osnovu koje su određeni učesnici/predstavnici relevantnih organizacionih jedinica u monitoringu. Takođe, mapirana su sva javna preduzeća, javne ustanove i organizacije čiji je osnivač lokalna samouprava i izvršena je analiza sadržaja njihovih internet portala, informatora i izveštaja o radu, akata o sistematizaciji, dostavljenih informacija o broju zaposlenih, na osnovu čega se odredio reprezentativan broj institucija i organizacija koje smo obuhvatili monitoringom.

Na osnovu sprovedenog mapiranja organizacionih struktura gradskih/opštinskih uprava, mapiranja svih javnih preduzeća, javnih ustanova i organizacija čiji je osnivač lokalna samouprava (Kraljevo, Kikinda, Kragujevac, Zrenjanin), kao i analizom transparentnosti rada lokalnih samouprava i javnih preduzeća i ustanova izvršena je selekcija učesnika u monitoringu. Ključni kriterijumi za selekciju su bili:

- Nizak nivo transparentnosti,
- Promena broja zaposlenih u posmatranom periodu,
- Angažovanje većeg broja radnika po ugovoru ili drugim osnovama.

Na osnovu navedenog sa područja lokalnih samouprava obuhvaćenih monitoringom (gradovi Kraljevo, Kragujevac, Zrenjanin i opština Kikinda) identifikovani su sledeći učesnici monitoringa:

- Četiri gradske/opštinske uprave,
- 24 javnih preduzeća i
- 20 javnih ustanova.

U okviru svake ustanove/preduzeća identifikovana su najmanje tri sagovornika, sa kojima su obavljeni razgovori (predstavnici rukovodećeg kadra, zaposleni i predstavnici sindikata), što znači da su za potrebe ove analize izvršeni razgovori sa preko 140 lica.⁵ Za intervjuje su izabrana i 4 predstavnika lokalnih medija iz lokalnih samouprava obuhvaćenih analizom.

Pošto je praćenje stanja i izveštavanje o stanju u oblasti zapošljavanja, samo jedna od aktivnosti u sklopu monitoringa primene lokalnih planova za borbu protiv korupcije, u lokalnim samoupravama koje imaju usvojen Lokalni plan, *težište monitoringa za potrebe ovog projekta je stavljeno na procenu regulatornog okvira, odnosno analizu postojanja i kvaliteta usvojenih dokumenata u oblasti zapošljavanja i njegovoj primeni u praksi.*

Monitoringom su obuhvaćeni sledeći nivoi:

- Analiza i procena regulatornog okvira (postojanje i kvalitet usvojenih dokumenata koji se odnose na zapošljavanje i napredovanje u radnom odnosu),
- Primena regulatornog okvira i smernica u praksi,
- Primena mera iz Lokalnih akcionih planova koje se odnose na ovu oblast (u lokalnim samoupravama u kojima su planovi usvojeni),
- Percepcija korupcije u oblasti zapošljavanja.

⁵ U cilju zaštite privatnosti sagovornika, zbog osetljivosti teme u lokalnim zajednicama, imena i funkcije nisu integralni deo teksta. Transkripti razgovora se čuvaju u arhivi Inicijative za lokalni razvoj Kraljeva.

Na osnovu jasno definisanih indikatora, dobijeni su uporedivi, kvantifikovani podaci koji mogu da posluže za procenu nivoa korupcije, mogućih uzroka korupcije i optimalnih rešenja za suzbijanje korupcije u ovoj oblasti.

Monitoring detaljno obuhvata period od poslednjih lokalnih izbora, odnosno 2013. i 2014. godinu, s tim što su korišćeni i određeni podaci koji se odnose na 2015. godinu. S obzirom da je ovo prvi monitoring na osnovu metodologije pripremljene za ovaj projekat, on može imati status početnog (baseline/benchmark) istraživanja.

Prikupljanje podataka i predstavljanje rezultata monitoringa sprovele su lokalne partnerske organizacije u ovim gradovima i opštinama.

Opis postojećeg stanja (2013-2014. godina)

Osnovni podaci o lokalnim samoupravama – učesnicama u monitoringu

Analizirajući veličinu i organizacionu strukturu lokalnih samouprava obuhvaćenih istraživanjem utvrđeno je da tri lokalne samouprave spadaju u grupu srednjih po broju stanovnika (Kikinda broji 59.453, Kraljevo 125.488 stanovnika, a Zrenjanin 123.362), dok grad Kragujevac ima 179.417 stanovnika. Prema dostignutom nivou razvoja Kragujevac predstavlja lokalnu samoppravu čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka, Kikinda i Zrenjanin su lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80% do 100% republičkog proseka, a Kraljevo pripada trećoj grupi nedovoljno razvijenih jedinica lokalne samouprava čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 60 % do 80% republičkog proseka.

Odnos Lokalnih strateških dokumenata i korupcije u oblasti zapošljavanja

Skupština grada Kragujevca je 2011. godine usvojila Lokalni plan za borbu protiv korupcije.⁶ Osnovna mera/aktivnost Lokalnog plana za borbu protiv korupcije je «osnivanje Lokalnog antikorupcijskog foruma (LAF), zasnovanog na principima demokratske participacije»⁷. U okviru ostalih aktivnosti predviđenih akcionim planom (uglavnom sa opštim antikorupcijskim karakterom) koje su usmerene između ostalog i na oblast zapošljavanja, mogu se izdvojiti sledeće dve mere/aktivnosti: «Građansko posmatranje javnih ustanova na nivou grada» i «Preventivna evaluacija novozaposlenih u organima lokalne samouprave»⁸. Lokalni antikorupcijski forum (LAF) je formiran odlukom Gradskog veća od 2010. godine. Prva aktivnost LAF-a je bila da pripremi i usvoji doku-

⁶ http://www.kragujevac.rs/documents/Lokalni_plan_grada_Kragujevca_za_borbu_protiv_korupcije_274.pdf

⁷ Strana 17 Lokalnog plana grada Kragujevca za borbu protiv korupcije

⁸ strana 30 i 31 Lokalnog plana grada Kragujevca za borbu protiv korupcije

mente koji regulišu dalji rad i organizovanje LAF-a, dok je delovanje definisano usvojenim Lokalnim planom za borbu protiv korupcije. U Lokalnom planu za borbu protiv korupcije se navodi da se odnosi na sve lokalne aspekte koruptivnih aktivnosti definisanih Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije.

Korupcija je prepoznata i u Strategiji održivog razvoja grada Kragujevca za period od 2013. do 2018. godine⁹, kao pretnja (spoljašnji faktor) za ekonomski razvoj i razvoj infrastrukture. Međutim, s obzirom da se prepoznaje kao spoljašnja pretnja, samom strategijom nisu identifikovane mere na lokalnom nivou koje se odnose na suzbijanje korupcije.

Skupština grada Zrenjanina, na inicijativu Biroa za društvena istraživanja, je krajem 2011. godine donela Odluku o formiranju Lokalnog antikorupcijskog foruma grada Zrenjanina, dok je Lokalni plan za borbu protiv korupcije usvojen na sednici Skupštine grada Zrenjanina 2010. godine.¹⁰ Ne postoji suštinska razlika u merama/aktivnostima definisanim ovim Lokalnim planom u odnosu na mere definisane Lokalnim planom grada Kragujevca.

Zrenjanin ima i Strategiju održivog razvoja za period od 2014. do 2020.¹¹ U Strateškom dokumentu korupcija se prepoznaje samo kao slabost u oblasti zdravstva i socijalne zaštite, dok u delu koji govori o funkcionisanju javne vlasti nema reči o korupciji u oblasti radnih odnosa, kao ni predloga planova za ovu oblast.

Kako ni Kraljevo, ni Kikinda nemaju lokalne strategije za borbu protiv korupcije, izvršeno je mapiranje i analiza ostalih lokalnih strategija u cilju identifikacije prepoznavanja korupcije kao važnog problema na lokalnom nivou.

U strategiji razvoja grada Kraljeva za period 2015. – 2020.¹² korupcija je prepoznata kao jedan od problema u oblasti zdravstva, bezbednosti, poslovnog okruženja i rada lokalne samouprave. Kako bi se obezbedila uspešna borba protiv korupcije planirane su mere koje se odnose na jačanje kapaciteta Saveta za borbu protiv korupcije, kao i nadležnih lokalnih institucija. Činjenica je da na lokalnom nivou kao Skupštinsko radno telo postoji Savet za borbu protiv korupcije. Međutim u poslednja dva skupštinska mandata ovo telo nije održalo ni jedan sastanak. Iz navedenog razloga, Strategijom je u oblasti ciljeva koji se odnose na jačanje odgovornosti i transparentnosti u radu lokalne samouprave, predviđeno sprovođenje mere «Formiranje tela za borbu protiv korupcije, izrada i usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije i usvajanje Programa mera».

Pored Strategije razvoja, Kraljevo ima usvojena i druga sektorska strateška dokumenta¹³, koji ne prepoznaju korupciju kao jedan od ključnih problema.

Kikinda je 2014. godine usvojila Strategiju održivog razvoja za period 2014 – 2020 godine¹⁴. Analizom ovog dokumenta, uočeno je da korupcija nije prepoznata kao jedan od ključnih problema, tako da akcionim planom nisu obuhvaćene mere koje se odnose na suzbijanje i prevenciju korupcije. Takođe, ni u ostalim sektorskim strateškim dokumentima opštine Kikinda¹⁵ korupcija se ne prepoznaje kao jedna od važnih tema lokalne samouprave.

9 <http://www.kragujevac.rs/userfiles/files/2011/Strategija%20odrzivog%20razvoja/Strategija%20Kragujevac%202012-2017.pdf>

10 <http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/NacrtLokalnogPlanaZaBorbuProtivKorupcijeGradaZrenjanina.pdf>

11 <http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/Strategija%20odrzivog%20razvoja%20opstine%20Zrenjanin.pdf>

12 <http://www.kraljevo.org/cms/mestoZaUploadFajlove/121214%20stregija%20profil.pdf>

13 Strategiju socijalne politike 2013. do 2020, Strategiju odvođenja i tretmana otpadnih voda, LEAP, Lokalni plan upravljanja otpadom, Akcioni plan za rešavanje problema Roma, Akcioni plan za rešavanje problema izbeglih i interno raseljenih lica, Program modernizacije gradske administracije, Lokalni akcioni plan rodne ravnopravnosti grada Kraljeva 2014. – 2018.

14 http://www.klerkikinda.rs/images/UserFiles/File/vodici/strategija_odrzivog_razvoja2014-2020.pdf

15 Lokalni akcioni plan za mlade do 2015. godine, Strategiju razvoja sporta 2014 – 2018, i Regionalni plan upravljanja otpadom,

Lokalna strateška dokumenta ne prepoznaju korupciju u radnim odnosima

Sve lokalne samouprave obuhvaćane monitoringom imaju usvojene lokalne strategije razvoja i sektorske strategije. Grad Kragujevac i opština Zrenjanin imaju usvojene Lokalne planove za borbu protiv korupcije u kojima je kao najvažnija aktivnost predviđeno formiranje Lokalnog antikorupcijskog foruma, kao i niz mera koje imaju opšti antikorupcijski karakter. Krovne strategije održivog razvoja Kragujevca i Zrenjanina ne tretiraju problem korupcije, kao ni korupcije u radnim odnosima. Moguće obrazloženje je to što su u trenutku donošenja krovnih strategija već imali lokalne planove za borbu protiv korupcije.

U strategiji razvoja grada Kraljeva, korupcija je identifikovana kao jedan od problema u oblasti zdravstva, bezbednosti, poslovnog okruženja i rada lokalne samouprave. Takođe, identifikovane su i mere koje treba da doprinesu efikasnom sistemu lokalne samouprave za njeno suzbijanje. U strategijama opštine Kikinda, korupcija nije prepoznata kao jedan od ključnih problema.

Organizaciona struktura lokalnih samouprava obuhvaćenih monitoringom Grad Kraljevo, opština Kikinda i grad Zrenjanin imaju jedinstvene gradske/opštinske uprave, koje su podeljene na zasebne organizacione celine. Radom uprave rukovodi načelnik uprave. U okviru Gradske/opštinske uprave uspostavljena su tela za pristup informacijama od javnog značaja, što je zakonska obaveza svih lokalnih samouprava. Grad Kragujevac ima Gradsku upravu organizovanu u 13 organizacionih celina - gradskih uprava za pojedinačne upravne oblasti. U okviru gradskih/opštinskih uprava sve lokalne samouprave imaju uspostavljena tela za pristup informacijama od javnog značaja.

U cilju obavljanja komunalnih usluga i delatnosti od javnog značaja na nivou ove četiri lokalne samouprave u periodu koji je obuhvaćen monitoringom, funkcionisalo je 37 lokalnih javnih preduzeća i 41 lokalna javna ustanova.

Gradska/opštinska uprava	Broj javnih preduzeća	Broj javnih ustanova
Kraljevo		
1	7	12
Kikinda		
1	8	7
Kragujevac		
13	13	12
Zrenjanin		
1	9	11

Tabela 1. Organizaciona struktura lokalnog javnog sektora

Transparentnost rada lokalne samouprave i dostupnost informacija

Sve lokalne samouprave obuhvaćene ovim monitoringom imaju svoje internet portale, koji se uglavnom redovno ažuriraju u delu objavljivanja informacija na glavnim stranicama. Međutim, neki delovi internet portala grada Kragujevca imaju zastarele informacije, dok pojedini značajni linkovi ka javnim dokumentima Zrenjanina ne vode do njih.

Informatori o radu gradskih/opštinskih uprava se nalaze na zvaničnim internet prezentacijama sve četiri lokalne samouprave.¹⁶ Informatori su pripremljeni u skladu sa članom 39. Zakona o slobod-

16 http://www.kragujevac.rs/Informator_o_radu_organa_grada-206-1

<http://www.kraljevo.org/>

<http://www.zrenjanin.rs/5-45-0-109/Informator-Grada-Zrenjanina>

<http://www.kikinda.org.rs/Images/UserFiles/File/informator%20o%20radu/informator.pdf>

nom pristupu informacijama od javnog značaja¹⁷ i Upustvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa¹⁸.

Pored javnog objavljivanja Informatora o radu, na sajtu grada Kraljeva kao posebna informacija nalazi se uporedni prikaz broja zaposlenih na određeno i neodređeno vreme u Gradskoj upravi. Informator o radu opštine Zrenjanin sadrži slične elemente, kao i informator grada Kraljeva, koji sadrži broj, strukturu zaposlenih i visinu zarada. Informator o radu opštine Kikinda ne sadrži informacije o broju zaposlenih, podatke o drugim organima lokalne samouprave (izvršnih i drugih organa). Podaci su predstavljeni zbirno, bez previše detalja, a samim tim su i nejasni za širu javnost.

Kako je grad Kragujevac podeljen na više Gradskih uprava, tako su i informatori o radu pripremljeni i predstavljeni na nivou svake uprave pojedinačno. U informatorima nema podataka o broju i strukturi zaposlenih.

Pored zakonske obaveze svih organizacija koje vrše javna ovlašćenja, u koje spadaju i lokalna javna preduzeća, da pripremaju i objavljuju svoje informatore o radu, uočava se da na lokalnu ovu obavezu poštuju samo lokalne samouprave, ali ne i javna preduzeća i ustanove.

Objavljivanje informacija o radu lokalne samouprave vrši se i putem lokalnih medija, tako da je u procesu prikupljanja informacija potrebnih za sprovođenje monitoringa, izvršeno i mapiranje lokalnih medija i analiza njihovog odnosa sa lokalnom samoupravom.

U gradu Kraljevu postoje četiri lokalne televizije, više elektronskih medija, lokalne radio stanice i štampani mediji. Sve medijske kuće su u privatnom vlasništvu i sufinansiraju se iz lokalnog budžeta po projektnom modelu.

U Kikindi funkcionišu dve lokalne televizije u privatnom vlasništvu i dva štampana nedeljnika. Navedeni mediji se takodje sufinansiraju iz lokalnog budžeta, po projektnom modelu, dok se radio Kikinda nalazi u povoljnijem statusu, jer posluje u okviru Javnog preduzeća ICK i budžetski je korisnik.

U gradu Kragujevcu postoje dve lokalne televizije i nekoliko radio emitera. Gradskim temama Kragujevca se bavi i nekoliko informativno-zabavnih internet portala. Navedeni mediji se sufinansiraju iz budžeta lokalne samouprave po projektnom modelu.

U Zrenjaninu posluje dve lokalne TV stanice, jedan štampani nedeljnik, radio stanica i više informativno-zabavnih internet portala. Navedeni mediji se sufinansiraju iz budžeta lokalne samouprave po projektnom modelu.

Izveštavanje o radu lokalne samouprave putem lokalnih medija, gradskih/opštinskih internet portala i informatora o radu

Lokalne samouprave informatore o radu objavljuju na svojim internet portalima, dok lokalna javna preduzeća nemaju objavljene informatore o radu, iako kao organizacije koje vrše javna ovlašćenja imaju tu zakonski obavezu.

Analizirajući informatore o radu lokalnih samouprava obuhvaćenih istraživanjem, uočava se da su iste poštovale zakonsku obavezu, ali da bez obzira na doneto Upustvo koje se odnosi na njihovu sadržinu, nisu na isti način prikazani i strukturirani podaci koji bi obezbedili njihovo lako praćenje od strane građana.

Informatori o radu organa grada Kraljeva i opštine Zrenjanin mogu poslužiti kao primer dobre prakse, odnosno kao model koji bi i druge lokalne samouprave mogle da primene.

Takodje, uočava se ažurnost informacija na internet portalima, barem onih najaktuelnijih strana.

Objavljivanje informacija o radu lokalne samouprave vrši se i putem lokalnih medija, koji se sufinansiraju od strane lokalnih samouprava po projektnom modelu. Izuzetak predstavlja radio Kikinda koje se nalazi u okviru lokalnog javnog preduzeća.

¹⁷ "Sl glasnik RS" broj 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10

¹⁸ "Sl. glasnik RS", br. 68/2010

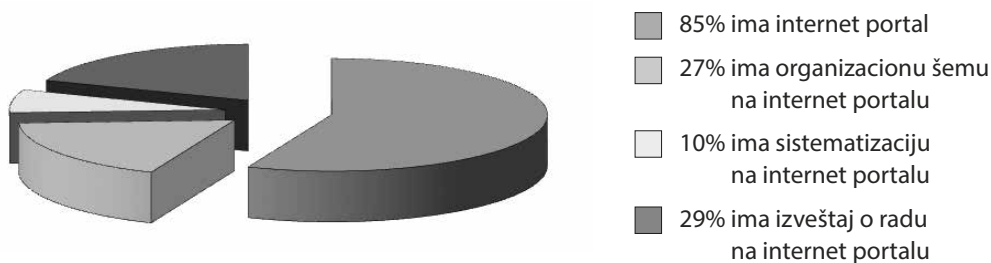
U toku procesa analize transparentnosti rada javnih preduzeća i ustanova, izvršena je analiza sadržaja internet prezentacija u cilju utvrđivanja stepena dostupnosti dokumentacije (organizacione šeme, sistematizacije, godišnjih programa rada i godišnjih izveštaja o radu) i pribavljeni su i analizirani Izveštaji o radu javnih preduzeća i ustanova, usvojenih od strane lokalnih skupština za 2013. i 2014. godinu. Mali broj javnih preduzeća i ustanova na svojim internet prezentacijama ima postavljene izveštaje o radu, i pored obaveze definisane Zakonom o javnim preduzećima¹⁹.

	ukupan br JP	JP koji imaju internet stranicu		organizaciona šema na internet-u		sistematizacija na internet-u		program rada na internet-u		izveštaj o radu na internet-u	
		broj	%	broj	%	broj	%	broj	%	Broj	%
Kraljevo	7	5	71	2	28	0	0	2	28	2	28
Kikinda	5 + 4 u likvidaciji	4	80	1	20	0	0	2	40	3	60
Zrenjanin	9	5	55	1	11	2	22	4	44	1	11
Kragujevac	12	10	83	4	41	1	8,3	6	50	5	41

Tabela 2. Dostupnost dokumenata na internet stranicama javnih preduzeća

Analizom internet stranica javnih preduzeća uočava se da od 37 analiziranih 29 javnih preduzeća (85%) ima internet portale, pri čemu je analizom sadržaja utvrđeno sledeće:

- ✓ Samo 8 javnih preduzeća (27%) imaju na internet portalu jasnu organizacionu šemu, sa prikazanom strukturom zaposlenih, pri čemu se uočava neažurnost kod 4 od navedenih 8 javnih preduzeća;
- ✓ Samo 3 JP imaju na internet portalu postavljen Akt o sistematizaciji;
- ✓ Samo 14 od 37 (38%) javnih preduzeća ima na internet prezentacijama postavljene programe poslovanja, pri čemu se uočava neažurnost kod tri;
- ✓ Samo 11 od 37 (29%) javnih preduzeća ima na internet prezentacijama postavljene izveštaje o radu, pri čemu se uočava neažurnost kod 3;

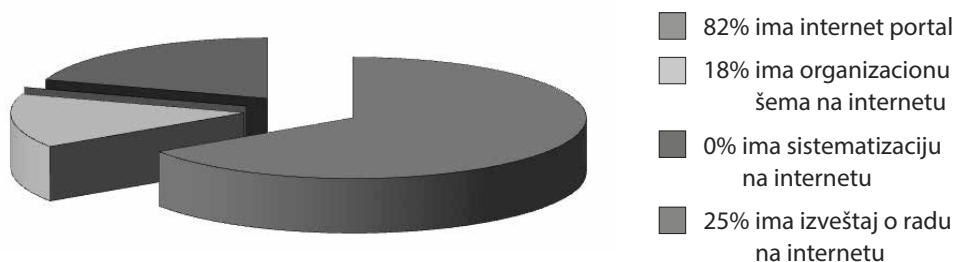


Grafikon 1. Dostupnost dokumenata na internet stranicama javnih preduzeća

¹⁹ "Službeni glasnik RS" br 120/04, član 60. Stav 2. "Javna preduzeća, privredna društva sa većinskim učešćem državnog kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, kao i zavisna društva kapitala, dužna su da usvojeni godišnji program poslovanja iz člana 50. ovog zakona i tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg programa poslovanja iz člana 52. ovog zakona, revidirane finansijske godišnje izveštaje, kao i mišljenje ovlašćenog revizora na te izveštaje, sastav i kontakte nadzornog odbora i direktora, kao i druga pitanja značajna za javnost objavljuju na svojoj internet stranici."

Analizom internet stranica javnih ustanova uočava se da 28 od 34 ustanove (3 ustanove imaju internet stranicu u pripremi) 82% ima internet portale, pri čemu je analizom sadržaja utvrđeno sledeće:

- ✓ Samo 5 ustanova (18%) imaju kratku organizacionu šemu, dok ostale ustanove na svojim internet stranicama nemaju nikakve podatke ni o organizacionoj ni o kadrovskoj strukturi.
- ✓ Samo jedna ima akt o sistematizaciji na internet portalu;
- ✓ Samo 7 od 28 (25%) ustanova ima postavljene programe poslovanja i izveštaje na internet portalu;



Grafikon 2. Dostupnost dokumenata na internet stranicama javnih ustanova

Analizom izveštaja o poslovanju JKP na području lokalnih samouprava obuhvaćenih monitorin-
gom (ukupno 37) uočeno je sledeće:

- ✓ postoji značajna razlika u kvalitetu, obimu i načinu izveštavanja, kako na nivou različitih lokalnih samouprava, tako i na nivou javnih preduzeća,
- ✓ izveštaji o radu nisu standardizovani, što ukazuje da su podaci predstavljeni samo u smislu najbolje slike preduzeća, tako da pojedina preduzeća predstavljaju kompletnu sliku o organizacionoj i kadrovskoj strukturi, broju novozaposlenih, broju lica po ugovoru o delu ili broju radnika koji su otišli u penziju,
- ✓ prema izveštajima o radu ne uočava se značajnija promena u broju zaposlenih u periodu 2013. – 2014. godina,
- ✓ Od navedenih 37 izveštaja, u 12 se navodi struktura zaposlenih, od čega samo 11 jasno prikazuju i kvalifikacije zaposlenih,
- ✓ Iz izveštaja se ne vidi analiza kadrovske potrebe preduzeća, niti se vidi planiranje razvoja ljudskih resursa.

Prema navedenom može se uočiti da se broj zaposlenih u lokalnim javnim preduzećima nije drastično menjao i da se kreće u granicama dozvoljenog, kada se uzmu u obzir radni odnosi zasnovani na određeno i neodređeno vreme. Međutim, na osnovu analize finansijskih izveštaja o radu i informacija o broju zaposlenih pribavljenih po zahtevu od nadležnih institucija, uočava se da je značajan broj zaposlenih angažovan po ugovoru o delu ili preko Omladinske zadruge. Na taj način dolazi do povećanja zaposlenih, međutim u izveštajima se to ne može jasno videti.

Takođe, pored toga što po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja²⁰ i Upustvu za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa²¹ postoji obaveza organa

²⁰ "Sl glasnik RS" broj 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10

²¹ "Sl. glasnik RS", br. 68/2010

lokalnih samouprava i organizacija kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja da pripremaju i objavljuju informatore o radu, uočava se da informatore objavljuju samo gradske/opštinske uprave, na svojim internet portalima. Navedenim informatorima nisu obuhvaćena lokalna javna preduzeća u svim segmentima obaveze izveštavanja, kao ni u segmentu zapošljavanja.

Nedovoljna transparentnost rada lokalnih javnih preduzeća i ustanova

Lokalna javna preduzeća uglavnom na svojim internet portalima nemaju objavljene informatore o radu. Takođe, ni redovni godišnji Izveštaji o radu JP i ustanova, uprkos činjenici da su predmet usvajanja od strane lokalnih skupština, nisu dovoljno transparentni. Samo 29% lokalnih javnih preduzeća i 25% ustanova na svojim internet portalima ima postavljene izveštaje o radu. Međutim, do istih se lako može doći putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Izveštaji o radu javnih preduzeća i ustanova nisu standardizovani, tako da ne sadrže uporedive informacije. Zapaža se da se u izveštajima najviše pažnje posvećuje prikazivanju finansijskih podataka, dok su podaci o planiranju i razvoju ljudskih resursa uglavnom marginalizovani. Samo 32% javnih preduzeća/ustanova u svojim izveštajima ima jasno prikazanu strukturu zaposlenih. Pojedina javna preduzeća/ustanove prikazuju strukturu zaposlenih prema stepenu stručne spreme, dužini rada, starosnoj strukturi, kao i prikaz kretanja broja zaposlenih u prethodnim godinama, dok se u pojedinim izveštajima ne pominje kretanje broja zaposlenih po godinama.

Analizom izveštaja uočava se da prilikom predstavljanja strukture zaposlenih veću transparentnost imaju javna preduzeća i ustanove iz Kikinde i Zrenjanina, nego iz Kraljeva i Kragujevca.

Analizom internet portala zapaža se da 85% JP i 82% ustanova ima internet portal, međutim analizom sadržaja uočava se neažurnost u održavanju, nedovoljna transparentnost u radu (mali procenat predstavlja svoju organizacionu strukturu, samo tri javna preduzeća imaju javno postavljen akt o sistematizaciji, mali procenat je javno objavljenih podataka o broju zaposlenih po godinama, u arhivama sajta nisu pronađene informacije o otvorenim konkursima za zapošljavanje).

Monitoring realizacije aktivnosti iz Lokalnih akcionih planova

Lokalni akcioni planovi protiv korupcije predstavljaju pokušaj da se i praktično izvedu mere sadržane u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, a koje se tiču javne uprave i funkcionisanje javnih službi na lokalnom nivou. Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije su u Kragujevcu i Zrenjaninu izrađeni tokom realizacije koncepta „Gradovi protiv korupcije“ i programa „Društvo protiv korupcije“ Biroa za društvena istraživanja (BIRODI).

Kragujevac

Na inicijativu Biroa za društvena istraživanja Gradsko veće grada **Kragujevca** je 3. avgusta 2010. godine, donelo Odluku o pristupanju izradi Lokalnog plana za borbu protiv korupcije u Kragujevcu i imenovalo radnu grupu za izradu Lokalnog plana za borbu protiv korupcije, broj 020-139/10-V. Primarni cilj Radne grupe je bila izrada predloga Lokalnog plana za borbu protiv korupcije koji usvojen od Skupštine grada Kragujevca («Službeni list grada Kragujevca» broj 11/11). U okviru izrade predloga ovog dokumenta članovi Radne grupe su prikupljali podatke o potrebama lokalne zajednice u borbi protiv korupcije. Metodologiju prikupljanja podataka i analizu je uradio Biro za društvena istraživanja.

Skupština grada Kragujevca je usvojila Lokalni plan za borbu protiv korupcije 14.4.2011. godine. Lokalni antikorupcijski forum (LAF) je formiran odlukom Gradskog veća od 3.8.2010. godine. Prva aktivnost LAF je bila da pripremi i usvoji sledeće dokumente koji regulišu dalji rad i organizovanje LAF, dok je delovanje definisano usvojenim Lokalnim planom za borbu protiv korupcije. U Lokalnom planu za borbu protiv korupcije se navodi da se on odnosi na sve lokalne aspekte koruptivnih aktivnosti definisanih Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije.

U izveštaju za 2014. BIROD-ija o sprovođenju lokalnih akcionih planova u gradovima koje su pratili, kaže se za Kragujevac²²: „LAF Kragujevac je, tokom 2013. godine svojim radom i delovanjem zaslužio status najaktivnijeg i najstabilnijeg antikorupcijskog tela. Međutim, tokom 2014. godine je zabeležen drugačiji sled događaja. Neredovni sastanci, odsustvo aktivnosti i nezainteresovanost članova (posebno preokupiranost članova iz političkih struktura političkim promenama u gradu) je rezultirala time da je Kragujevac u suštinskom i funkcionalnom smislu ostao bez LAF-a. Ni posle promene lokalne vlasti u Kragujevcu situacija nije promenjena, niti je zabeležena bilo kakva inicijativa „nezavisnih“ članova LAF-a iz redova univerzitetske zajednice i udruženja građana za promenu situacije.“

Lokalni plan za borbu protiv korupcije, koji je usvojila Skupština grada Kragujevca, u okviru prioriteta i opštih i posebnih ciljeva, govori o aspektima koji se tiču zapošljavanja. Opšti društveni ciljevi podrazumevaju efikasnu javnu upravu i jednaku šansu za sve građane, što podrazumeva i jednaku šansu prilikom zapošljavanja. Diskriminacija prilikom zasnivanja radnog odnosa u lokalnim organima, često je političkog karaktera, tako da je potrebna dosledna akcija u cilju njene eliminacije. Ova namera se može podvesti pod navedene opšte ciljeve, a posebni ciljevi koji podrazumevaju efikasnu antikorupcijsku infrastrukturu i monitoring primene pozitivnih zakonskih rešenja su prioritet. Strateški cilj koji se postavlja u samom Lokalnom planu za borbu protiv korupcije podrazumeva održivi model borbe protiv korupcije, koji će uz povoljan društveni ambijent dovesti do marginalizacije ove pojave.

Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije sadrži skup posrednih i neposrednih mera koje treba da doprinesu uspostavljanju antikorupcijske infrastrukture i povoljnijem antikorupcijskom društvenom ambijentu.

Zrenjanin

Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije je usvojila Skupština grada Zrenjanina 21.12.2010. godine. Nakon 6 radnih sastanaka radne grupe, koju su činili predstavnici svih zainteresovanih društvenih grupa, konačan predlog su prihvatili odbornici lokalne skupštine.

Opšti i posebni ciljevi Lokalnog plana za borbu protiv korupcije u Zrenjaninu ne odstupaju od onih koje je zadala radna grupa u Kragujevcu i podrazumevaju težnju ka efikasnoj upravi bez diskriminacije građana i izgradnju antikorupcijske infrastrukture. Ovi opšti i posebni ciljevi se izdvajaju kao najznačajniji po pitanju korupcije pri zapošljavanju.

U Zrenjaninu je Lokalni antikorupcijski forum zvanično izabran 02.06.2011. godine od svih šest članova Radne grupe koja je pripremila usvojeni plan. Uprkos dinamičnim aktivnostima koje je LAF Zrenjanin imao na početku mandata, sa političkim promenama koje su nastupile sredinom 2012. godine, nova opštinska vlast ga smenjuje. Na potpuno netransparentan način se bira novi sastav LAF-a i nakon toga sve aktivnosti na sprovođenju mera iz plana prestaju. Tokom 2014. godine Gradsko veće Zrenjanina potpuno ukida Lokalni antikorupcijski forum i stanje se značajno menja u odnosu na prethodni period, pre izbora foruma i izglasavanja plana.

Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije usvojeni u Zrenjaninu i Kragujevcu predvideli su nekoliko aktivnosti koje se direktno ili indirektno odnose na oblast zapošljavanja. Reč je o sledećim aktivnostima:

Karta interesa u cilju mapiranja koruptivnih rizika funkcionera i zaposlenih na lokalnom nivou, članova upravnih i nadzornih tela u organizacijama civilnog društva, članova upravnih i nadzornih tela u ustanovama koje se finansiraju iz javnih izvora, članova upravnih i nadzornih tela u medijima

²² <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2014/12/Izvestaj-LAF-2014.pdf>

koji se finansiraju iz javnih izvora. U prve tri godine funkcionisanja LAF-a u Kragujevcu **nije bilo aktivnosti** kako bi se ispunila ova mera. U prvoj godini funkcionisanja LAF-a u Zrenjaninu **nije bilo aktivnosti** na ispunjenju ove mere. U 2013. i 2014. LAF Zrenjanin praktično **nije imao nikakve aktivnosti**.

Eksperimentalna provera čestitosti kojom bi se, putem simuliranih koruptivnih situacija, testiralo reagovanje funkcionera i zaposlenih u lokalnim samoupravama. U prve tri godine funkcionisanja LAF-a u Kragujevcu **nije bilo aktivnosti** kako bi se ispunila ova mera. U prvoj godini funkcionisanja LAF-a u Zrenjaninu **nije bilo aktivnosti** na ispunjenju ove mere. U 2013. i 2014. LAF Zrenjanin praktično **nije imao nikakve aktivnosti**.

Antikorupcijski kodeks javnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi, što podrazumeva analizu sadržaja i primene postojećih kodeksa i usvajanje i primenu Antikorupcijskog kodeksa javnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi. U prve tri godine funkcionisanja LAF-a u Kragujevcu **nije bilo aktivnosti** kako bi se ispunila ova mera. U prvoj godini funkcionisanja LAF-a u Zrenjaninu **nije bilo aktivnosti** na ispunjenju ove mere. U 2013. i 2014. LAF Zrenjanin praktično **nije imao nikakve aktivnosti**.

Preventivna evaluacija novozaposlenih u organima lokalne samouprave koja bi obuhvatala, uz saradnju sa Društvom psihologa Srbije i stručnjacima za ljudske resurse, intervju i anketiranje novozaposlenih u organima lokalne samouprave. U prve tri godine funkcionisanja LAF-a u Kragujevcu **nije bilo aktivnosti** kako bi se ispunila ova mera. U prvoj godini funkcionisanja LAF-a u Zrenjaninu **nije bilo aktivnosti** na ispunjenju ove mere. U 2013. i 2014. LAF Zrenjanin praktično **nije imao nikakve aktivnosti**.

LAF u Kragujevcu je tokom 2012, u prvoj godini funkcionisanja, od ukupno 23 mere koliko sadrži LPBK u Kragujevcu, započeo ili realizovao rad na 5 mera, od kojih su 3 realizovane, a 2 su započete. Nijedna od započetih mera nije imala direktne veze sa korupcijom u oblasti zapošljavanja. Tokom 2013. godine LAF u Kragujevcu je održao 6 sastanaka, a gotovo jedina aktivnost se odnosila na izbor dobitnika „godišnjeg priznanja za borbu protiv korupcije“.²³ U 2014. godini nije bilo aktivnosti LAF-a i može se reći da nije bilo nikakvih aktivnosti na merama iz LPBK, pa ni onih koje se tiču korupcije pri zapošljavanju. U Kragujevcu **nije bilo aktivnosti** na sprovođenju mera iz Lokalnog plana za **borbu protiv korupcije pri zapošljavanju**.

LAF u Zrenjaninu je tokom 2012, u prvoj godini funkcionisanja od ukupno 21 mere koliko sadrži LPBK u Zrenjaninu, započeo ili realizovao pet mera od kojih su tri realizovane, a dve su započete. Sredinom 2012. godine dešavaju se političke promene u lokalnoj vlasti o kojima je već bilo reči, a mere koje se tiču korupcije pri zapošljavanju nisu realizovane.

Akcionni planovi za borbu protiv korupcije u Kragujevcu i Zrenjaninu nisu imali zadovoljavajuću dinamiku realizacije u izveštajnom periodu od 2012. do 2015. Osim medijskog efekta na porast značaja ovog pitanja, svi drugi parametri su lošiji nego pre početka realizacije mera. U ovu generalnu ocenu realizacije planova može da se uklopi i deo mera koji se odnose na korupciju pri zapošljavanju. Utisak je da je moglo daleko više da se učini i da bi napredak bio vidljiviji da je barem jedna od predviđenih mera bila sprovedena. Iz razgovora sa licima koja su bili članovi lokalnih LAF-ova u ova dva grada, zaključuje se da je zbog loše atmosfere i pritisaka došlo do pasiviziranja članova antikorupcijskih foruma, posebno onih koji ne dolaze iz lokalnih javnih struktura, već iz nevladinog sektora i akademske zajednice. Kako bi se obezbedili uslovi za funkcionisanje LAF-ova potrebno je ojačati njihovu nezavisnost, zakonski sprečiti pritisak na rad, onemogućiti promene u sprovođenju planova i sastavu foruma sa svakom promenom vlasti.

23 Na ovakvo stanje ukazali su nam sagovornici koji su bili deo LAF-a

Tabela 3. Realizacija lokalnih akcionih planova - aktivnosti u oblasti zapošljavanja u lokalnim samoupravama

Aktivnost	Sadržaj aktivnosti	Ocena napretka	
		Kragujevac	Zrenjanin
Karta interesa	Izrada pravilnika o prikupljanju, arhiviranju i korišćenju podataka iz Karte interesa Izrada softvera – baze podataka Dostavljanje podataka od strane javnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi	0	0
Eksperimentalna provera čestitosti	Anketno istraživanje Igre poverenja	0	0
Antikorupcijski kodeks javnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi	Analiza postojećih kodeksa i analiza primene Proces izrade kodeksa uz korišćenje postojećih iskustava Usvajanje i primena Antikorupcijskog kodeksa javnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi Formiranje tima za praćenje primene Antikorupcijskog kodeksa u okviru LAF- a	0	0
Preventivna evaluacija novozaposlenih u organima lokalne samouprave	Intervju i anketa sa novozaposlenima u organima lokalne samouprave u formi psihološkog testa	0	0
Ukupna ocena napretka u oblasti zapošljavanja		0	0

Odustvo realizacije lokalnih akcionih planova - slaba uloga lokalnih tela za borbu protiv korupcije

Donošenje lokalnih akcionih planova je bio pozitivan korak, kao i izbor lokalnih antikorupcijskih foruma. Ti procesi su dobili značajnu medijsku pažnju, članovi foruma su ambiciozno pristupili pripremi i sprovođenju aktivnosti u prvoj godini rada. U tom periodu oni nisu uspeli da pokrenu nijednu meru koja se tiče zapošljavanja i potencijalne korupcije u ovom procesu. Objašnjenje onih sa kojima smo razgovarali je da su imali puno posla na merama koje su započeli i nisu imali dovoljan institucionalni kapacitet za više aktivnosti. Tribunski pristup borbi protiv korupcije u lokalnoj javnosti je uticao i na njihove aktivnosti, tako da su se često bavili i temama koje nisu bile predviđene planovima.

Lokalni akcioni planovi i lokalni forumi jesu bili korak napred, ali je uočeno da su se u nedostatku podsticajne atmosfere i pritisaka pasivizirali članovi antikorupcijskih foruma koji ne dolaze iz lokalnih javnih struktura, već iz nevladinog sektora i akademske zajednice.

Izgrađenost regulatornog okvira

U Dokumentu Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou²⁴ navodi se da pravni okvir u kom funkcionišu lokalne samouprave nije do kraja zaokružen, što ostavlja značajan prostor za slobodno tumačenje ili postupanje koje nije u javnom interesu, odnosno ostavlja prostor za pojavu partijskog zapošljavanja, suprotnog načelu stručnosti i zasluge. Posebno je izražen primer regulisanja radnih odnosa u jedinicama lokalne samouprave, odnosno regulisanje sistema zapošljavanja, napredovanja i statusa službenika na ovom nivou.

Radni odnos u lokalnim samupravama reguliše Zakon o radnim odnosima u državnim organima²⁵ i Zakon o državnim službenicima²⁶. Nasuprot pravnom osnovu koji se odnosi na zaposlene u organima lokalne samouprave, radne odnose u lokalnim javnim preduzećima reguliše Zakon o radu²⁷. Zakon o radnim odnosima u državnim organima, koji se primenjuje i u lokalnim samoupravama, ne omogućava adekvatne odgovore na izazove sa kojima se suočava moderna uprava, niti prepoznaje određene tendencije i pojave, kao što su sukob interesa službenika i njegovo regulisanje, prijavu i postupanje po prijavama korupcije, kretanje u sistemu lokalne uprave koje je u skladu sa postavljenim ciljevima i učincima u radu.

Agencija za borbu protiv korupcije²⁸ identifikovala je neke od relacija koje nastaju u međusobnim uticajima funkcionera na nivou lokalne samouprave. Jedan od primera se odnosi na „kupovinu“ političke podrške u lokalnim predstavničkim telima. Predsednik opštine/gradonačelnik ima mogućnost da u ime lokalne samouprave sklopi ugovore o privremenim i povremenim poslovima sa odbornicima skupštine opštine/grada, po osnovu kojih oni dobijaju nadoknadu za (realne ili fiktivne) poslove koji su predmet ugovora. Sa druge strane, odbornici sa kojima se ulazi u ovu vrstu aranžmana, pružaju u lokalnoj skupštini političku podršku predsedniku opštine/gradonačelniku. Na ovaj način se stvara međusobni uticaj i zavisnost, na osnovu klasične zloupotrebe ovlašćenja, koji vode u otvoreni sukob interesa na obe strane. Drugi primer se odnosi na trgovinu uticajem između odbornika i onih koje odbornici biraju u organe upravljanja drugih organa javne vlasti koje lokalna samouprava osniva. Jednostavno opisano, izbor direktora javne ustanove u lokalnom parlamentu završava se zapošljavanjem odbornika ili članova porodice odbornika koji je obezbedio potrebnu većinu u toj istoj ustanovi. Predlog Agencije za borbu protiv korupcije je da se u cilju suzbijanja ove pojave mogu primeniti mehanizam „karte interesa“, ali ne samo njihovim jednokratnim uspostavljanjem, već i periodičnim ažuriranjem i kontrolom, kako bi se videle promene koje nastaju u „mrežama“ interesa javnih funkcionera.

Takođe, na lokalnom nivou se uočava da ne postoje jedinstveni akti i praksa po kojoj se sprovode nadležnosti vezane za izbor, imenovanje i/ili postavljenje direktora i članova upravnih i nadzornih odbora različitih vrsta preduzeća, organizacija, ustanova i službi koje ona osniva, već su ti procesi regulisani brojnim propisima koji uređuju različite oblasti, čije funkcionisanje obezbeđuje svaka jedinica lokalne samouprave. U ovom procesu potrebno je razlikovati izbore, imenovanja i postavljenja direktora, sa jedne strane i drugih organa upravljanja, sa druge strane. Od načina na koji jedinica lokalne samouprave utiče na to ko će upravljati ovim organima javne vlasti zavisi i vrsta uticaja koje ona ostvaruje, kao i kvalitet rukovođenja i kvalitet usluga koje će ove institucije pružati građanima lokalne zajednice. Zakon o javnim preduzećima (Sl. glasnik RS, br. 119/2012, 116/2013 - autentično tumačenje i 44/2014 - dr. zakon) reguliše postupak javnog konkursa za izbor direktora

24 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-lokalnom-nivou.pdf>

25 <http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/dokumenta/Zakon%20o%20radnim%20odnosima%20u%20drzavnim%20organima.pdf>

26 <http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/dokumenta/Zakon%20o%20drzavnim%20sluzbenicima.pdf>

27 "Sl. glasnik RS" br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14

28 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-lokalnom-nivou.pdf>

javnih preduzeća. Po ovom Zakonu, jedinice lokalne samouprave dužne su da, prema propisanoj proceduri, sprovedu javni konkurs za izbor direktora javnih preduzeća koje ona osniva. 29

Sistemske zakoni i u nekim drugim oblastima, kao što su prosveta, zdravstvo ili socijalna zaštita, regulišu javni postupak izbora direktora, koji jedinice lokalne samouprave kao osnivači moraju da primene. Međutim, mimo ovoga, postoji jedan broj institucija, čije je upravljanje regulisano Zakonom o javnim službama³⁰ koji ostavlja značajno diskreciono pravo osnivaču da reguliše proces izbora direktora. Usled odsustva uniformne regulacije, javlja se prostor za različite vrste međusobnih trgovina uticajem i političku korupciju, koja u ovom slučaju podrazumeva tretiranje rukovodećih i upravljačkih pozicija u javnim ustanovama kao „plena“ političkih stranaka i načina za ostvarivanje stranačkih interesa.

Kroz sprovedeni monitoring, u okviru prve faze prikupljanja podataka, urađena je kvalitativna analiza dokumenata koji se odnose na oblast zapošljavanja u organima lokalnih samouprava, koje su obuhvaćene monitoringom. Reč je pre svega o sistematizacijama radnih mesta i pravilnicima i drugim aktima koje se odnose na procedure zapošljavanja u organima lokalne samouprave i lokalnih javnih preduzeća. Do informacija o ovim dokumentima smo došli putem zahteva za pristup informacija od javnog značaja³¹.

Ocena regulatornog okvira - Rezultati monitoringa

a) Aktuelnost sistematizacija radnih mesta u javnom sektoru i često ažuriranje

U toku istraživanja utvrđeno je da sve gradske/opštinske uprave (Kraljevo, Kragujevac, Kikinda i Zrenjanin) u skladu sa članom 5. Zakona o radnim odnosima u državnim organima³², imaju usvojene akte o sistematizaciji i da se iste redovno ažuriraju.

Takođe, usvojenu sistematizaciju koja se redovno ažurira imaju sva javna preduzeća i javne ustanove. Posebno treba naglasiti da je na osnovu razgovora sa učesnicima u istraživanju uočena pojava da se prilikom promene rukovodećih organa, često pribegava izmeni sistematizacija u smislu otvaranja dodatnih radnih mesta, poput savetnika direktora, raznih specijalizovanih savetnika i slično, kako bi se obezbedilo radno mesto za direktora nakon njegove smene. Primer: na osnovu razgovora sa predstavnicima komunalnih preduzeća došlo se do sledećih izjava: "Smene direktora JKP nam iz godine u godinu povećavaju broj savetnika, pomoćnika u preduzeću".

Akt o sistematizaciji (Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta) u gradskim/opštinskim upravama donosi načelnik uprave, uz saglasnost Gradskog/Opštinskog Veća, a potom se stavlja na javni uvid – na internu oglasnu tablu. U JP/ustanovama akt o sistematizaciji donosi direktor uz saglasnost Upravnog odbora i oglašava na internoj oglasnoj tabli.

29 U toku realizacije ovog projekta, u lokalnim samoupravama su sprovedeni konkursi za zapošljavanje direktora javnih preduzeća, međutim ovom analizom nije obuhvaćeno zapošljavanje direktora, već će ista biti predmet zasebnog istraživanja

30 "Sl. glasnik RS", br. 42/91, 71/94 (dr. zakon), 81/2005 (ispr. dr. zakona) i 83/2005 (ispr. dr. zakona)

31 U skladu sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Članom 2 ovog Zakona informacija od javnog značaja definisana je kao „informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna". Član 3. kao organe javne vlasti određuje, između ostalog, i organe lokalne samouprave, kao i pravna lica koja su osnovali i u celini ili pretežno finansiraju državni organi, iz čega jasno sledi da se i lokalna javna preduzeća i druge ustanove čiji je osnivač ili finansijer lokalna samouprava smatraju organima javne vlasti u smislu ovog Zakona.

32 "Sl. glasnik RS", br. 48/91, 66/91, 44/98 - dr. zakon*, 49/99 - dr. zakon**, 34/2001 - dr. zakon***, 39/2002, 49/2005 - odluka USRS, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 23/2013 - odluka US

Trend čestih izmena postojećih sistematizacija

Na osnovu sprovedene analize došlo se do zaključka da sve gradske/opštinske uprave, kao i javna preduzeća i ustanove, u lokalnim samoupravama u kojima je sprovedeno istraživanje, imaju usvojene sistematizacije radnih mesta.

Takođe, analizom se došlo do zaključka, da u skladu sa zakonskim obavezama, a prema potrebama, svi organi lokalne samouprave i javna preduzeća i ustanove redovno ažuriraju akte o sistematizaciji. Zakon ne ograničava broj izmena i dopuna sistematizacija, ali činjenica da se sistematizacije često menjaju ukazuje na moguću pojavu zapošljavanja pojedinca čije stručne kvalifikacije ne odgovaraju postojećim slobodnim radnim mestima.

b) Sistematizacije radnih mesta preširoko definišu kvalifikacije za određena radna mesta

Analizom relevantnosti akata o sistematizaciji uočava se da svi organi lokalnih samouprava obuhvaćenih monitoringom, imaju usklađene akte o sistematizaciji sa brojem i strukturom zaposlenih. U svim javnim preduzećima uočena je usklađenost radnih mesta sa potrebama posla. Mada, na osnovu razgovora sa predstavnicima javnih preduzeća došlo se do zaključka da se prilikom zapošljavanja ne vodi računa o stvarnim kvalifikacijama, veštinama i znanjima koje su potrebne za određeno radno mesto, tako da se često zapošljava kadar koji nema dovoljno stručnosti, što uzrokuje neravnomernu raspoređenost poslova i preopterećanja pojedinca koji imaju potrebne kvalifikacije i znanja. U pojedinim javnim preduzećima uočava se neusklađenost sistematizacije sa novim poslovima koji se nameću u radu preduzeća i sa novim zvanjima koja se stiču na fakultetu. U okviru sistematizacija u opisu radnih mesta često se pribegava postavljanju širokog opsega zanimanja, poput «Stečeno visoko obrazovanje na studijama drugog stepena, diplomske akademske studije, master akademske studije, master strukovne studije, specijalističke akademske studije ili specijalističke strukovne studije, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, iz oblasti ekonomije, najmanje 5 godina radnog staža, poznavanje rada na računaru i položen državni stručni ispit»³³. Ili «Stečeno visoko obrazovanje na studijama drugog stepena, diplomske akademske studije, master akademske studije, specijalističke strukovne studije, specijalističke akademske studije u obrazovno-naučnom polju društveno-humanističkih nauka, odnosno studijama u trajanju od najmanje četiri godine društvenog smera, najmanje 5 godina radnog staža, poznavanje rada na računaru i položen državni stručni ispit», čime se daje veliki prostor za diskreciono pravo direktora prilikom odlučivanja.

Na osnovu razgovora sa predstavnicima gradskih uprava zaključeno je da se sistematizacije godinama prepisuju, da se rade u skladu sa već angažovanim kadrom, a ne prema stvarnim potrebama u cilju dobre organizacije posla.

Na osnovu izjava predstavnika pojedinih JKP, može se zaključiti da u poslednjem periodu postoji trend povećanja broja zaposlenih na administrativnim poslovima, a smanjenje broja radnika na niže kvalifikovanim radnim mestima, kao i na fizičkim i zanatskim poslovima.

Broj zaposlenih usklađen sa sistematizacijom – sistematizacija se usklađuje sa strukturom zaposlenog kadra

Analizom sistematizacija u gradskim/opštinskim upravama utvrđeno je da kod značajnog broja organa lokalne samouprave i javnih preduzeća obuhvaćenih istraživanjem, sistematizacije radnih mesta uglavnom su usklađene sa angažovanim kadrom, a ne u potpunosti sa potrebama organizacionih jedinica. Broj zaposlenih ne prevazilazi broj predviđenih radnih mesta kroz sistematizaciju.

Međutim, u sistematizacijama se navode potrebne kvalifikacije u širem smislu, bez jasnog preciziranja zanimanja i užih stručnih kvalifikacija neophodnih za određena radna mesta, čime se daje veliki prostor za diskreciono pravo direktora prilikom odlučivanja o izboru lica koje će biti zaposlene.

33 <http://www.kikinda.org.rs/Images/UserFiles/File/sistematizacija/sistematizacija.pdf>

c) Procedure zapošljavanja nisu dovoljno jasne, niti transparentne

Što se tiče kriterijuma za zapošljavanje, uočava se da se prilikom zapošljavanja poštuju odredbe zakona koji regulišu radne odnose u lokalnim samoupravama i javnim preduzećima i ustanovama, kao i da u većini uprava, javnih preduzeća i ustanova nema donetih drugih internih akata poput pravilnika o zapošljavanju, nagrađivanju i napredovanju, etičkih i antikorupcijskih kodeksa, koji bi jasno definisali procedure i obezbedili veću transparentnost procesa, a samim tim smanjili prostor za moguću pojavu korupcije i partijskog zapošljavanja. Međutim, u postojećem zakonskom okviru uočava se nepostojanje jasnih kriterijuma za zapošljavanje na određeno vreme, pa se i samom Strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine zbog toga preporučuje „da se ujednači pravni okvir koji reguliše radno-pravni status zaposlenih u državnoj upravi i da se usvoje odredbe koje će na jedinstven način regulisati i pitanje plata i prava iz socijalnog osiguranja.“

U tom smislu, iz razgovora sa predstavnicima NSZ došlo se do informacija da Javna preduzeća i ustanove nemaju obavezu oglašavanja potrebe za radnim mestom preko NSZ, već je dovoljno da svoj oglas objave na svojoj oglasnoj tabli, eventualno na svom sajtu ili nekim lokalnim novinama. To ukazuje na nedovoljnu transparentnost ovih procesa, što ostavlja prostor za arbitrarno odlučivanje, korupciju i partijsko zapošljavanje. Preporuka bi mogla da se odnosi na uvodjenje zakonske regulative koja bi doprinela povećanju transparentnosti procedura zapošljavanja i obavezu korišćenja usluga prve profesionalne selekcije od strane stručnih timova NSZ.

U gradskim/opštinskim upravama prilikom zapošljavanja postoji obaveza poštovanja Zakona o radu u državnim organima, koji definiše opšte uslove i proceduru. Međutim, opšti okviri za zapošljavanje definisani Zakonom, koji regulišu radne odnose u lokalnim javnim preduzećima, ne pružaju dovoljno informacijama o procedurama koje je potrebno sprovesti, počev od donošenja zaključka o potrebi zapošljavanja, donošenja odluke o vrsti radnog angažovanja, sprovođenja procedura konkursa i procedura objavljivanja, do konačne odluke. **U tom smislu kroz ovu analizu uočeno je da u lokalnim samoupravama, javnim preduzećima i ustanovama ne postoje interni pravni akti koji regulišu procedure prijema radnika u radni odnos, po bilo kom osnovu. Samim tim procedure zapošljavanja nisu dovoljno jasne, niti transparentne. Na taj način se stvara pogodno tlo za primenu diskrecionih prava donosioca odluka, a samim tim i za korupciju u ovoj oblasti.**

Nedostatak pravnih akata koji jasno regulišu procedure zapošljavanja - pogodno "tlo" za pojavu koruptivnih pojava

Pored zaključka iz Nacionalne Strategije za borbu protiv korupcije, koji ukazuje na potrebu da se ujednači pravni okvir koji reguliše radno-pravni status zaposlenih u državnoj upravi, na osnovu sprovedene analize došlo se do zaključka da ne postoje jasni i javno dostupni kriterijumi za zapošljavanje (interni pravilnici o postupku i procedurama zapošljavanja koji bi jasno definisali procedure zapošljavanja i radnog angažovanja po bilo kom osnovu i slično).

d) Nedostatak dokumenata koji bi se odnosili na praćenje rada zaposlenih, nagrađivanje i napredovanje

U upravama, javnim preduzećima i ustanovama obuhvaćenim ovom analizom još uvek nije uspostavljena efikasna funkcija upravljanja ljudskim resursima, čiji bi osnovni zadatak bio izrada baze podataka ljudskih resursa, praćenje razvoja znanja, veština i sposobnosti i upravljanja istim. Gradska uprava grada Kraljeva je započela sa tim procesom, kao i sa izradom kataloga kompetencija zaposlenih u gradskoj administraciji, kao i dokumenata kojim bi se definisali merljivi ciljevi na nivou odeljenja i svakog radnog mesta, radi praćenja rezultata rada i ocenjivanja i nagrađivanja zaposlenih.

Iako Zakon o državnim službenicima, koji se u prelaznom periodu do donošenja Zakona o zaposle-

nima u organima lokalne samouprave, definiše obavezu ocenjivanja i napredovanja prema rezultatima, u lokalnim samoupravama nema uspostavljenih mehanizama upravljanja ljudskim resursima, niti se sprovodi sistematsko i organizovano ocenjivanje rada zaposlenih. Takođe, u lokalnim samoupravama i javnim preduzećima i ustanovama uglavnom se sprovodi sporadična edukacija kadrova kroz razne programe neformalnog obrazovanja, neplanskim odlaskom službenika na seminare i radionice, čime se obezvređuju utrošena sredstva i vreme.

Donošenje odluke o zapošljavanju radnika, kao i odluke o napredovanju i imenovanju rukovodećeg kadra predstavlja diskreciono pravo direktora javnih preduzeća i ustanova, odnosno načelnika uprava. Međutim direktori i načelnici koji su takođe postavljeni po političkoj liniji ne mogu da se odupru političkom uticaju, tako da se tu stvara povoljno tlo za razvoj korupcije u raznim pojavnim oblicima.

Na osnovu sprovedenog istraživanja može se dati preporuka o potrebi povećanja transparentnosti procesa zapošljavanja, obavezi donošenja internih akata koji bliže regulišu procedure zapošljavanja i napredovanja, i uspostavljanja efikasnog modela upravljanja ljudskim resursima. Na taj način će se doprineti dvostrukom efektu: smanjiće se prostor za razvoj korupcije u zapošljavanju i uspostaviće se uslovi za razvoj efikasnog i odgovornog javnog sektora na lokalnu.

Nedostatak efikasnosti u upravljanju ljudskim resursima – veliko diskreciono pravo rukovodioca za donošenje odluka o napredovanju i imenovanju rukovodećeg kadra

U lokalnim samoupravama obuhvaćenim ovim istraživanjem, pored obaveze definisane Zakonom o državnim službenicima, još uvek nisu uspostavljeni mehanizmi za ocenjivanje zaposlenih. Kako ni u lokalnim samoupravama, ni u javnim preduzećima i ustanovama obuhvaćenim ovom analizom još uvek nije uspostavljena efikasna funkcija upravljanja ljudskim resursima, u većini slučajeva sprovodi se sporadična edukacija kadrova i ne postoji plan stručnog usavršavanja. Donošenje odluka o zapošljavanju ili napredovanju predstavlja diskreciono pravo direktora javnih preduzeća i ustanova, odnosno načelnika uprava. Međutim, direktori i načelnici koji su najčešće postavljeni po političkoj liniji ne mogu da se odupru političkom uticaju, tako da se tu stvara povoljno tlo za razvoj korupcije u raznim pojavnim oblicima.

e) Nestandardizovanost izveštaja o radu

U toku sprovođenja istraživanja izvršena je analiza izveštaja o radu 48 javnih preduzeća, ustanova i informatora o radu lokalnih uprava, i utvrđeno je sledeće:

- Sve gradske/opštinske uprave na svojim internet portalima imaju postavljene informatore o radu, koji sadrže značajan obim podataka o radu organa uprave, međutim uočena je nestandardizovanost načina izveštavanja, što otežava analizu istih.
- 2 od 4 lokalne uprave na svojim internet portalima imaju informacije o broju zaposlenih, od čega samo jedna ima prikaz kretanja broja zaposlenih po godinama, što je Zakonom propisana obaveza. Takođe sve lokalne samouprave (po različitim pristupima) u svojim informatorima imaju prikazan broj zaposlenih.
- 27% javnih preduzeća i ustanova imaju na svojim internet portalima postavljene izveštaje o radu. (*Iz navedenog razloga do istih se za potrebe ove analize došlo putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja*). Analizom izveštaja o radu uočava se da svi izveštaji sadrže podatke o broju zaposlenih i visini troškova namenjenih za zarade.
- U 40% javnih preduzeća se navodi struktura zaposlenih, od čega samo 30% jasno prikazuju i kvalifikacije zaposlenih.
- Takođe, iz programa poslovanja, kao i iz izveštaja se ne vidi kadrovska potreba preduzeća, niti se vidi planiranje razvoja ljudskih resursa.

Upustvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa³⁴ definiše se obaveza državnih organa za izradu i objavljivanje informatora, period njihovog ažuriranja, način javnog objavljivanja, kao i struktura informatora sa preciznim upustvom o sadržaju svakog pojedinačnog poglavlja. Analizirajući obavezan sadržaj donetog Upustva, uočava se da je u okviru poglavlja «Organizaciona struktura» definisana obaveza prikazivanja (kroz narativni prikaz ili posebnu tabelu) podataka o predviđenom i stvarnom broju zaposlenih i drugih radno angažovanih lica po organizacionim jedinicama. Međutim, ukoliko je zbog poverljivosti poslova koje organizaciona jedinica obavlja to neophodno, navedeni podaci se mogu izostaviti iz informatora.

Analizirajući postavljene informatore o radu uočava se među njima razlika u obimu, kvalitetu i sadržini informacija, kao i u ažurnosti informacija. U informatoru o radu organa grada Kraljeva, objedinjene su informacija za Gradsku upravu, izvršne i zakonodavne organe lokalne samouprave, opis nadležnosti i zakonska regulativa su prikazani na nivou svake organizacione jedinice i jasno su predstavljeni podaci o broju zaposlenih i visini zarade.

Izveštaji o radu javnih preduzeća i ustanova na različite načine i u različitom obimu predstavljaju kadrovsku strukturu i kretanje broja zaposlenih

Izveštaji o radu uprava, JP i ustanova su lako dostupni (na internet portalu ili putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja). Izveštaji nisu standardizovani, te su podaci predstavljeni na različite načine. Svi objavljeni izveštaji sadrže informaciju o broju zaposlenih, dok 40% ima jasno prikazanu strukturu zaposlenih (kadrovsku, starosnu, prema dužini staža, visinu primanja, prema stručnoj spremi). U izveštajima nema informacija o sprovođenju programa razvoja i edukacije kadrova.

Primer dobre prakse – Informator o radu Gradske uprave Kraljevo i standardizovani obrasci Izveštaja JP opštine Kikinda u delu koji se odnosi na strukturu zaposlenih.

Poštovanje regulatornog okvira u praksi (pregled rezultata)

U okviru svake ustanove/preduzeća identifikovana su najmanje tri sagovornika, sa kojima su obavljani razgovori (predstavnici rukovodećeg kadra, zaposleni i predstavnici sindikata). Za sprovođenje intervjua izabrane su 4 gradske/opštinske uprave, 24 javna preduzeća i 20 ustanova. Svrha razgovora sa predstavnicima nadležnih službi je bila da se pribave podaci o strukturi zaposlenih u lokalnim samoupravama i lokalnim javnim preduzećima i javnim ustanovama, odnosno o tome do koje mere se regulatorni okvir, preporuke i dobra praksa poštuju u procesu zapošljavanja i napredovanja.

Ključna pitanja sprovedenog intervjua se mogu podeliti u dve grupe: pitanja koja se odnose na opšti pregled stanja, i pitanja koja se odnose na zapošljavanje, nagrađivanje i napredovanje zaposlenih.

Prva grupa pitanja u okviru sprovedenog intervjua – regulatorni okvir

Kroz intervjue u okviru utvrđivanja opšteg pregleda stanja u javnom sektoru, fokus je stavljen na sledeća pitanja:

- Koliki je ukupan broj zaposlenih u organu lokalne samouprave/preduzeću?
- Kako se broj zaposlenih menjao u proteklih 12 meseci? (koliko je zaposlenih prekinulo radni odnos, koliko je novih zaposlenih primljeno na neodređeno vreme, na određeno vreme, po ugovoru o delu)

³⁴ "Sl. glasnik RS", br. 68/2010

- Da li je broj zaposlenih u organu lokalne samouprave/javnom preduzeću u skladu sa pravnim okvirom koji reguliše maksimalan broju zaposlenih, a koji je donet na republičkom nivou?

Vlada Republike Srbije početkom decembra 2013, a potom i drugu izmenu 2015. godine je donela Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu³⁵ kojim se predviđa da je do kraja 2016. godine u primeni zabrana zapošljavanja u javnom sektoru, kao i zabrana dodatnog radnog angažovanja lica, većeg od deset odsto u odnosu na ukupan broj zaposlenih na neodređeno vreme. Takva vrsta angažovanja podrazumeva rad na određeno vreme zbog povećanog obima posla, lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovama.

U sledećim tabelama nalazi se prikaz zvaničnih podataka iz izveštaja Ministarstva finansija o broju zaposlenih u lokalnim samoupravama (koji se odnosi na ukupan broj lica koji su zarade primili iz lokalnog budžeta).

Tabela 4. Pregled broja zaposlenih i angažovanih lica u organima lokalne samouprave za novembar 2013. godine³⁶

11/2013	neodređeno	određeno	Po drugom osnovu	ukupno
Kraljevo	508	30	201	739
Kikinda	362	74	113	549
Kragujevac	958	114	98	1170
Zrenjanin	675	56	215	946

Tabela 5. Pregled broja zaposlenih i angažovanih lica u organima lokalne samouprave za maj 2014. godine³⁷

5/2014	neodređeno	određeno	Po drugom osnovu	Ukupno
Kraljevo	513	28	266	807
Kikinda	354	57	95	506
Kragujevac	953	156	87	1196
Zrenjanin	636	150	222	1008

Tabela 6. Pregled broja zaposlenih i angažovanih lica u organima lokalne samouprave za maj 2015. godine³⁸

5/2015	neodređeno	određeno	Po drugom osnovu	Ukupno
Kraljevo	446	24	343	813
Kikinda	351	32	112	495
Kragujevac	909	142	78	1129
Zrenjanin	617	98	172	887

35 "Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon i 103/2015

36 http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/Registri%20zaposlenih/2014/IzvestajBrojLokal%20za%20januar%202014_.pdf

37 http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/Registri%20zaposlenih/2014/IzvestajBrojLokal%20za%20maj%202014_.pdf

38 <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/Registri%20zaposlenih/2015/IzvestajBrojLokalzamaj2015.pdf>

Tabela 7. Prikaz promene broja zaposlenih i angažovanih lica u organima lokalne samouprave u periodu 2013. – 2014. godine

	2013	2014	Promena
Kraljevo	739	807	+ 68
Kikinda	549	506	- 33
Kragujevac	1170	1196	+ 26
Zrenjanin	946	1008	+ 62

Analizom rezultata dobijenih kroz intervju e i poređenjem sa zvaničnim izveštajima Ministarstva finansija o broju zaposlenih, dolazi se do istih zaključaka o kretanju broja zaposlenih. U posmatranom periodu (2013. – 2014.) došlo je do značajne promene broja zaposlenih i to najviše u Kraljevu (povećan broj za 68), zatim u Zrenjaninu (gde je broj zaposlenih povećan za 62), i Kragujevcu (povećanje za 26), dok je u opštini Kikinda došlo do smanjenja broja zaposlenih za 33.

Međutim, poređenjem izveštaja Ministarstva sa izveštajima o radu javnih preduzeća i ustanova, uočava se da ima značajnog odstupanja u kretanju broja zaposlenih, odnosno u izveštajima o radu vidimo minimalna kretanja broja zaposlenih, što se može objasniti kroz razjašnjenje termina "zaposleni po drugom osnovu". Kroz ovaj termin pored zaposlenih po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima razvrstavaju se i zaposleni kojima se zbog zakonskih ograničenja zarade isplaćuju iz sopstvenih sredstava javnog preduzeća/ustanove, a ne iz sredstava osnivača, kao i sva druga primanja iz Trezora što podrazumeva i naknade odbornicima, članovima veća i slično. Iz navedenog razloga, u izveštajima o radu nismo mogli da uočimo ova kretanja u broju zaposlenih.

U toku izrade ove analize usvojen je Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru³⁹ i doneta je Odluka o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu Autonomne pokrajine Vojvodine i sistemu lokalne samouprave za 2015. godinu⁴⁰, kojim je definisan maksimalan broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Na osnovu podataka o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u 2015. godini: Kraljevo – 1.865, Kragujevac – 3.485, Kikinda – 995 i Zrenjanin – 1.874, očekuje se da će u zakonom definisanom roku sve lokalne samouprave doneti Odluke o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme, kojom će se definisati maksimalan broj zaposlenih u lokalnim javnim preduzećima, ustanovama i gradskoj/opštinskoj upravi. U međuvremenu, a na osnovu izjava predstavnika lokalne samouprave i izveštaja predstavljenim kroz medije, u Kikindi i Kraljevu nemaju viška zaposlenih, dok u Kragujevcu je broj zaposlenih premašen za 112, a u Zrenjaninu za 13.

U sprovedenom intervju u preko 140 predstavnika javnog sektora u lokalnim samoupravama obuhvaćenim ovom analizom, čak 67% sagovornika su nam ukazivali na praksu zapošljavanja po načelu političke volje, koje se u poslednjem periodu vrši tako što se pronalazi radno mesto koje odgovara licu koje treba da se zaposli, a ne stručni kadar koji je zaista potreban preduzeću. Takođe, ukazano je na problem povećanja broja zaposlenih u administrativnim službama, a smanjenje na fizičkim i zanatskim poslovima.

39 "Sl. glasnik RS", br. 68/2015

40 <http://www.mduls.gov.rs/doc/Odluka.pdf> "Sl. Glasnik RS", br 101/2015

Uprkos pravnoj regulativi koja se odnosi na zabranu zapošljavanja u tri od analizom obuhvaćene četiri lokalne samouprave je došlo do povećanja broja zaposlenih

Uprkos pravnoj regulativi koja se odnosi na zabranu zapošljavanja u tri od analizom obuhvaćene četiri lokalne samouprave je došlo do povećanja broja zaposlenih. Povećanje se uglavnom ogleda u "zapošljavanju po drugom osnovu", tako da se promene broja zaposlenih ne vide u godišnjim izveštajima. U dve od četiri monitoringom obuhvaćene lokalne samouprave broj zaposlenih prevazilazi maksimalan broj prema parametrima definisanim zakonom.

Sagovornici su ukazali na problem povećanja broja zaposlenih u administrativnim službama, a smanjenje na izvršilačkim poslovima.

Takođe, sagledavanjem prikupljenih podataka, uočava se nedovoljno jasan prikaz podataka, što ukazuje na potrebu jasnog definisanja terminologije u prikazivanju broja zaposlenih. Ovako nejasna situacija, utiče na nedovoljnu transparentnost i stvara veoma pogodne uslove za pojavu "partijskog" zapošljavanja.

Metodologijom koja je pripremljena za ovo istraživanje **u oblasti analize regulatornog okvira definisano je 5 indikatora, i dato je jasno upustvo za njihovo kvantifikovano vrednovanje.** Kroz sprovedeno istraživanje, a na osnovu postavljenih indikatora i primenom upustva za njihovo vrednovanje, izvršena je analiza regulatornog okvira koji se odnosi na radne odnose u lokalnom javnom sektoru. Rezultati su kvantifikovani i predstavljeni su kroz sledeću tabelu:

Tabela 8. - Rezultat istraživanja – 1. Regulatorni okvir

		Kragujevac	Kraljevo	Kikinda	Zrenjanin
1. Regulatorni okvir					
Indikator 1.1	<i>Usvojene sistematizacije radnih mesta</i>	5	5	5	5
Indikator 1.2	<i>Ažurirane sistematizacije radnih mesta</i>	5	5	5	5
Indikator 1.3	<i>Kvalitet sistematizacije radnih mesta u organima lokalnih uprava</i>	3	3	4	3
Indikator 1.4	<i>Kvalitet sistematizacije radnih mesta u javnim preduzećima/ ustanovama</i>	3	3	3	3
Indikator 1.5	<i>Drugi pravni akti koji regulišu položaj i ponašanje zaposlenih</i>	1	1	1	1
Prosečna ocena		3,4	3,4	3,6	3,4

Objašnjenje ocena i indikatora:

Indikator 1.1 – ocena 5. "Sistematizacije radnih mesta postoje u organima lokalne samouprave i u skoro svim (više od 70%) javnim preduzećima"

Indikator 1.2 – ocena 5. “Sistematizacije radnih mesta se redovno ažuriraju (jednom u 2 godine) u organima lokalne samouprave i većini javnih preduzeća”

Indikator 1.3 – ocena 4. “Sistematizacija radnih mesta odgovara stvarnim potrebama, kvalifikacije neophodne za određena radna mesta su jasno navedene, opisi poslova za pojedine pozicije su jasno određeni”; **ocena 3.** “Sistematizacija radnih mesta odgovara stvarnim potrebama, kvalifikacije neophodne za određena radna mesta nisu jasno navedene, ali opisi poslova za pojedine pozicije nisu jasno određeni”

Indikator 1.4 – ocena 3. “Sistematizacija radnih mesta u većini javnih preduzeća odgovara stvarnim potrebama, kvalifikacije neophodne za određena radna mesta nisu jasno navedene, ali opisi poslova za pojedine pozicije nisu jasno određeni”

Indikator 1.5 – ocena 1. “Ne postoje drugi pravni akti koji regulišu ovu oblast, čak ni u fazi pripreme”

Druga grupa pitanja u okviru sprovedenog intervjua - praksa zapošljavanja u organima lokalne vlasti i lokalnim javnim preduzećima

Kroz intervjue u okviru analize procedura zapošljavanja u javnom sektoru, fokus je stavljen na sledeća pitanja:

- Da li su novozaposleni radnici (u bilo kojoj varijanti radnog odnosa) primljeni na osnovu rezultata konkursa?
- Koliko je javnih i internih konkursa raspisano u proteklih 12 meseci?
- Koliko je bio prijavljenih kandidata na svakom od njih?
- Koliko je bilo žalbi na rezultate konkursa?
- Da li je neka od žalbi dovela do promene odluke ili poništavanja konkursa? Ukoliko jeste, koliko je bilo takvih slučajeva?
- Da li postoje podaci o kvalifikacijama (osnovnim i dodatnim usavršavanjima) zaposlenih?
- Da li se ti podaci (ukoliko postoje) koriste pri planiranju rasporeda zaposlenih na radna mesta?
- Da li postoje mehanizmi evaluacije rada zaposlenih? Kakvi?
- Da li postoje jasni kriterijumi za nagrađivanje i napredovanje zaposlenih? Da li su ovi kriterijumi dostupni i da li su zaposleni upoznati sa njima?

Na osnovu sprovedenih intervjua, može se zaključiti da se u svim lokalnim upravama u cilju zapošljavanja na neodređeno i određeno vreme, u skladu sa Zakonom, sprovode konkursi, koji se objavljuju na oglasnim tablama i časopisu Poslovi. Za profesionalnu selekciju kandidata lokalne samouprave ne koriste usluge Nacionalne službe za zapošljavanje. Međutim, kada se radi o zapošljavanju po ugovoru ne objavljuju se, niti se sprovode konkursi, već se kandidati odaberu od strane načelnika ili direktora i nakon potpisivanja ugovora počinju sa radom.

U javnim preduzećima i ustanovama situacija je još netransparentnija, jer u skladu sa zakonom konkurs mogu da objave samo na svojim oglasnim tablama. Analizirajući sprovedene javne pozive uočava se da se po objavljenim konkursima često (u oko 40%) slučajeva javlja veoma mali broj kandidata, dok se u pojedinim slučajevima javlja i preko 30 puta veći broj kandidata. Tako da je u slučaju konkursa u lokalnoj ustanovi u Kraljevu, za 33 radna mesta, prijavljeno 1125 kandidata, pri čemu je na odluku žalbu uložilo 15 kandidata, a ni jedna žalba nije usvojena.⁴¹

⁴¹ Podatak dobijen iz razgovora sa zaposlenim u jednoj od ustanova u Kraljevu.

U proteklom periodu u okviru sprovođenja aktivnih mera podrške zapošljavanja u saradnji sa NSZ sve lokalne samouprave sprovede programe javnih radova i programe stručne prakse. Uočava se model da se za izbor poslodavca sprovodi javni poziv dok se selekcija kandidata uglavnom prepušta poslodavcu, bez objavljivanja konkursa, što utiče da se i u navedenim slučajevima ne može izbeći arbitrnost pri odlučivanju i uticaj politike na zapošljavanje.

U poslednjem periodu, sve aktuelniji su lokalni programi podsticaja zapošljavanja, koji se uglavnom svode na programe stručne prakse i javnih radova u lokalnom javnom sektoru. Zbog ne-transparentnih procedura finalne selekcije kandidata, realizacija ovih programa, bez obzira što se radi o kratkoročnim merama, daje veliko diskreciono pravo donosiocima odluka i prostor za korupciju.

Na osnovu sprovedenih intervjua, došlo se i do zaključka da još uvek nisu uspostavljene efikasne funkcije upravljanja ljudskim resursima. Uglavnom se o kadrovskim pitanjima staraju kadrovske službe, koje taj posao svode samo na administrativne i tehničke poslove. Uočeno je da u javnom sektoru ne postoje pravilnici o ocenjivanju i nagrađivanju zaposlenih, tako da ne postoje ni motivacioni faktori, niti se primenjuju sankcije, pa se i rad zaposlenih uglavnom zasniva na ličnoj odgovornosti pojedinaca.

Smene vlasti na lokalnu imaju značajan uticaj na promenu rukovodilaca organizacionih jedinica uprave i rukovodilaca JP i ustanova, pri čemu je osnovni kriterijum politička pripadnost. Organizacione jedinice gradskih/opštinskih uprava, kao i javna preduzeća i ustanove se dele kao «feudi» političkim strankama - članovima koalicije, koji potom po političkoj liniji postavljaju lojalan upravljački kadar.

Positivan primer uspostavljanja funkcije upravljanja ljudskim resursima, je grad Kraljevo, koji se opredelio i edukovao lice koje će se baviti tim poslovima, a u toku je izrada dokumenta Katalog kompetencija zaposlenih i definisanje ciljeva na nivou organizacionih jedinica, koji će biti osnov za precizno definisanje kompetencija zaposlenih i obima i kvaliteta posla za svako radno mesto. Izradom ovih dokumenata stvoriće se uslovi za efikasno upravljanje ljudskim resursima.

U periodu izrade ove analize u lokalnim samoupravama su se sprovodili konkursi za izbor direktora javnih prduzeća. Činjenica da su javna preduzeća i ustanove još uvek partijski «feudi» i da na izbor direktora i dalje veliki uticaj ima politička pripadnost ili opredeljenost, a ne stručnost i kompetencije, ukazuje na potrebu sprovođenja posebne dodatne analize.

Nedovoljna transparentnost procesa zapošljavanja u javnom sektoru – veliko diskreciono pravo rukovodioca u procesu donošenja odluka

Prilikom zapošljavanja u stalni radni odnos ili na određeno vreme, uglavnom se poštuje princip objavljivanja oglasa u "Poslovima" i na oglasnoj tabli, dok u ostalim slučajevima (ugovor, privremeni i povremeni poslovi) nije potreban nikakav konkurs. Odluku o zapošljavanju donosi načelnik uprave, odnosno direktor. U poslednje vreme aktuelni su programi stručne prakse i javnih radova, koji takođe ne zaobilaze politički uticaj na izbor lica.

U lokalnim samoupravama skoro da ne postoji sistem nagrađivanja i napredovanja na osnovu kvaliteta rada i stečenog iskustva i znanja i njegove primene u praksi, već je aktuelan princip, u najvećem procentu, isključivo partijska orijentisanost.

Na osnovu Metodologije koja je osnov za sprovođenje ovog istraživanja u oblasti analize koja se odnosi na praksu zapošljavanja u organima lokalnih uprava i javnim preduzećima i ustanovama, definisano je 9 indikatora, i dato je jasno upustvo za njihovo kvantifikovano vrednovanje. Kroz

sprovedeno istraživanje, a na osnovu postavljenih indikatora i primenom upustva za vrednovanje postavljenih indikatora, izvršena je analiza ovih oblasti i rezultati su kvantifikovani i predstavljeni su kroz sledeću tabelu:

Tabela 9. - Rezultat istraživanja -2. Praksa zapošljavanja u organima lokalnih uprava i javnim preduzećima i ustanovama

		Kragujevac	Kraljevo	Kikinda	Zrenjanin
2. Praksa zapošljavanja u organima lokalnih uprava i javnim preduzećima i ustanovama					
Indikator 2.1	Broj zaposlenih	4	5	5	4
Indikator 2.2	Transparentnost zapošljavanja u organima lokalne uprave	3	3	3	3
Indikator 2.3	Efikasnost upravljanja ljudskim resursima u organima lokalne uprave	3	4	3	4
Indikator 2.4	Transparentnost i odgovornost upravljanja ljudskim resursima u organima lokalne uprave	3	4	3	4
Indikator 2.5	Nagrađivanje i napredovanje zaposlenih u organima lokalne uprave	1	2	2	1
Indikator 2.6	Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima i ustanovama	3	3	3	3
Indikator 2.7	Efikasnost upravljanja ljudskim resursima u javnim preduzećima i ustanovama	3	3	3	3
Indikator 2.8	Transparentnost i odgovornost upravljanja ljudskim resursima u javnim preduzećima i ustanovama	2	2	2	2
Indikator 2.9	Nagrađivanje i napredovanje zaposlenih u javnim preduzećima i ustanovama	2	2	1	2
PROSEČNA OCENA		2,67	3,11	2,78	2,89

Objašnjenje ocena i indikatora:

Indikator 2.1 – ocena 5. "Broj zaposlenih u stalnom radnom odnosu u organima lokalne vlasti i većini javnih preduzeća je u skladu sa sistematizacijom radnih mesta, ali ne i sa republičkim propisima i broj privremeno zaposlenih ne prelazi 10% ukupnog broja zaposlenih"; **ocena 4.** "Broj zaposlenih u stalnom radnom odnosu u organima lokalne vlasti i većini javnih preduzeća je u skladu sa sistematizacijom radnih mesta, ali ne i sa republičkim propisima i broj privremeno zaposlenih čini 10-30% ukupnog broja zaposlenih"

Indikator 2.2 – ocena 3. “Radna mesta se popunjavaju na osnovu javnog konkursa, ali nije obezbeđena potpuna ravnopravnost svih prijavljenih kandidata.”

Indikator 2.3 – ocena 4. “Postoje pouzdani i ažurni podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima, ali se oni sporadično uzimaju u obzir pri određivanju radnih zadataka”;
ocena 3. “Postoje pouzdani i ažurni podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima, ali se ti podaci ne uzimaju u obzir pri određivanju radnih zadataka”;

Indikator 2.4 – ocena 4. “Informacije o broju, strukturi zaposlenih i drugim bitnim pitanjima vezanim za upravljanje ljudskim resursima su sadržane u redovnim (godišnjim) izveštajima o radu gradske/opštinske uprave”;
ocena 3. “Samo informacije o broju zaposlenih su sastavni deo redovnih (godišnjih) izveštajima o radu gradske/opštinske uprave”

Indikator 2.5 – ocena 2. “Kriterijumi postoje, ali nisu svi zaposleni upoznati sa njima”;
ocena 1. “Ne postoje jasni i javno dostupni kriterijumi za usavršavanje, nagrađivanje i napredovanje zaposlenih”

Indikator 2.6 – ocena 3. “Radna mesta se popunjavaju na osnovu javnog konkursa, ali nije obezbeđena potpuna ravnopravnost svih prijavljenih kandidata”

Indikator 2.7 – ocena 3. “Postoje pouzdani i ažurni podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima, ali se ti podaci ne uzimaju u obzir pri određivanju radnih zadataka”

Indikator 2.8 – ocena 2. “Informacije o broju, strukturi zaposlenih i drugim bitnim pitanjima vezanim za upravljanje ljudskim resursima diskutovane su na sednicama upravnog odbora javnog preduzeća ili javne ustanove”;

Indikator 2.9 – ocena 2. “Kriterijumi postoje, ali nisu svi zaposleni upoznati sa njima”
ocena 1. “Ne postoje jasni i javno dostupni kriterijumi za usavršavanje, nagrađivanje i napredovanje zaposlenih”

Percepcija stepena korupcije u oblasti zapošljavanja (pregled rezultata)

Prikaz prakse zapošljavanja od strane lokalnih medija

Da bi predloženi koncept dao sveobuhvatniju sliku stanja političkog zapošljavanja u monitoring smo uključili i predstavnike lokalnih medija kao relevantne partnere, koji prate dešavanja na lokalnom nivou i izveštavaju o lokalnim dešavanjima. Na osnovu pitanja definisanih metodologijom ovog istraživanja, kroz razgovore sa predstavnicima lokalnih medija i analizom medijskih priloga i članaka, došlo se do sledećih zaključaka:

Lokalni mediji smatraju da postoji korupcija prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima na nivou lokalne samouprave. Kada je u pitanju pojedinačno zapošljavanje u javnom sektoru uglavnom se „ne diže mnogo prašine” u lokalnim medijima. Međutim, u određenim slučajevima koji su bili drastični, mediji su propratili aktuelna dešavanja. Sama činjenica da lokalni mediji uglavnom zavise od projektnog finansiranja iz budžeta, dovodi do toga da se uglavnom izbegavaju kritike na račun lokalnih vlasti, što svodi istraživačko novinarstvo uglavnom na nivo komunalne problematike.

Tabela 10. – Rezultati istraživanja – 3. Percepcija stepena korupcije u oblasti zapošljavanja

		Kragujevac	Kraljevo	Kikinda	Zrenjanin
3. Percepcija stepena korupcije u oblasti zapošljavanja					
Indikator 3.1	Dostupnost informacija o mogućnostima zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima	3	2	3	2
Indikator 3.2	Mišljenje građana o transparentnosti procesa zapošljavanja u organima lokalne vlasti i javnim preduzećima	1	1	2	2
Indikator 3.3	Mišljenje građana o aktivnostima lokalne samouprave u borbi protiv korupcije	1	2	2	2
Indikator 3.4	Percepcija rasprostranjenosti koruptivnog ponašanja	2	2	3	1
Indikator 3.5	Izveštavanje lokalnih medija o pitanjima korupcije u zapošljavanju	2	3	2	2
Prosečna ocena		1,8	2	2,4	1,8

Objašnjenje ocena i indikatora:

Indikator 3.1 **ocena 3** – “Konkursi se objavljuju u službenom glasilu lokalne samouprave i na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave/javnog preduzeća i u lokalnim štampanim medijima”, **ocena 2** – “Konkursi se objavljuju u službenom glasilu lokalne samouprave i na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave/javnog preduzeća”,

Indikator 3. **ocena 2** - “Oglašavanje slobodnih radnih mesta je transparentno, ali ne i postupak sprovođenja konkursa i selekcije izabranih kandidata”, **ocena 1** – “Proces zapošljavanja je u potpunosti netransparentan”

Indikator 3.3 **ocena 3** – “Lokalna vlast sprovodi aktivnosti u borbi protiv korupcije, ali bez zadovoljavajućih rezultata”, **ocena 2** – “Lokalna vlast sprovodi nedovoljan broj aktivnosti u borbi protiv korupcije”, **ocena 1** – “Lokalna vlast ne sprovodi nikakve aktivnosti u ovoj oblasti”

Indikator 3.4 **ocena 2** – “Broj slučajeva korupcije je veliki, ali bez bitnih promena u odnosu na prethodni period”

Indikator 3.5 **ocena 3** – “Lokalni mediji sporadično, ali objektivno izveštavaju o ovim pitanjima”, **ocena 2** – “Lokalni mediji sporadično i nedovoljno objektivno izveštavaju o ovim pitanjima”, **ocena 1** – “Lokalni mediji uopšte ne izveštavaju o ovim pitanjima”.

Primeri izveštavanja o korupciji

Blic – 16.12.2013, godine

“Predsednik kikindske opštine Pavle Markov nije održao obećanje da u opštini neće biti novog zapošljavanja, jer je pre nekoliko dana raspisan konkurs za 12 novih radnih mesta u opštinskoj upravi.

Iako tvrdi da u opštini ima viška zaposlenih, Markov je priznao da je od septembra zaposleno sedam novih radnika. Predsednik kikindske opštine demantuje sam sebe izjavljujući sa su opštini veoma potrebni diplomirani pravnici i ekonomisti, jer neke pravnike i ekonomiste šalje u poljoprivrednu službu, a druge zapošljava.

Tridesetak službenika već je poslato na radna mesta u poljoprivrednoj službi koja sada radi u dve smene.

U ovakve preraspodele predsednik kikindske opštine obrazlaže tvrdnjom da na nekim radnim mestima u Opštinskoj upravi ima viška radnika, a da na drugim mestima ima manjka zaposlenih.

“Primili smo sedam radnika, ali smo istovremeno raskinuli ugovore o radu sa 26 radnika koji su bili angažovani na određeno vreme. Pokrenut je proces za odlazak sedam službenika u penziju. Novih zapošljavanja neće biti, samo ćemo u stalni radni odnos primiti nekoliko radnika koji su odranije već angažovani u upravi. Potrebni su nam diplomirani pravnici i ekonomisti – izjavio je Pavle Markov, koji je u septembru izabran za predsednika kikindske opštine.”

Istinomer, 13. 12. 2014. godine

<http://www.istinomer.rs/stav/analize/opstinari-zbog-stranacke-pripadnosti-rasporedeni-u-poljoprivredu/>

“U Srbiji je potvrđen prvi slučaj diskriminacije na osnovu političkog opredeljenja, saopšteno je iz Kabineta Poverenice za zaštitu ravnopravnosti. Naime, četvero zaposlenih u opštinskoj upravi u Kikindi, nakon smene vlasti u tom gradu, raspoređeno je, zajedno sa još 20 svojih kolega, u „poljoprivrednu službu“.

IMA LI PARTIJSKOG ZAPOŠLJAVANJA U KRALJEVU? 28 MART, 2015.

U emisiji „Ukrštenica“, KA televizije, autorke Nevene Terzić, na pitanje ima li partijskog zapošljavanja u Kraljevu, odgovore su davali lokalni političari, odbornici i poslanici.

Ljubiša Jovašević, PULS: Javna je tajna da će u novu halu sportova SPS zapošljavati svoje kadrove. Takođe smo saznali da će jedan odbornik SNS-a pošto-poto postati direktor obdaništa, bez obzira što nije dopušteno da čovek takvih stručnih kvalifikacija bude direktor vrtića.

Ivan Jovanović, DS: Moraju da postoje javni konkursi za realna radna mesta. Ne treba otvarati fiktivna radna mesta. Sve to mora da prestane kako bi se Srbija u ekonomskom smislu oporavila.

Zoran Bojanić, SNS: Ovih dana se završavaju konkursi za direktore javnih preduzeća i ustanova nakon čega ćete se i sami uveriti da ćemo imati direktore koji odgovaraju svojim znanjem i stručnošću, a ne partijskom knjižicom.

Vladan Šaponjić, Dveri: Računajući i EPS, radi se o više stotina isključivo partijski zaposlenih kadrova. Naročito problem je sa odbornicima. Sa jedne strane javno se deklarirate da ste za politiku štednje, smanjenja troškova, za zapošljavanje na realnim osnovama na osnovu stručnosti i da ste protiv partijskog zapošljavanja, što je u programu svih stranaka, a sa druge strane kada lični interes dođe u pitanje onda prenebregavate sve to što ste govorili. Sa moralne strane najveći je problem

zapošljavanje odbornika jer su oni neko ko zagovara politiku koje partije imaju u svojim programima. A mi u Kraljevu imamo u odborničkim klupama ljude koji su zaposleni u javnim preduzećima preko stotina onih koji imaju bolje kvalifikacije, koji duže čekaju, a koji nisu uopšte došli u priliku da se zaposle.

“Jesam, dobila sam posao preko stranke”

Potpredsednica kraljevačkog Gradskog odbora SNS Maja Danilović rekla je pred TV kamerama da “jeste zaposlena preko stranke”.

IZVOR: B92, TV KA SREDA, 7.10.2015. | 10:42

Na konferenciji za novinare kraljevačkih naprednjaka, jedno od novinarskih pitanja bilo je o stranačkom zapošljavanju, za koje je Danilovićeva rekla da je to nešto čemu se SNS čvrsto protivi:

“Mi smo i u našem programu, i tokom kampanje, i u vreme dolaska na vlast govorili i zalagali se, i dan-danas je tako, da smo protiv stranačkog zapošljavanja”, rekla je Danilovićeva.

Kako je dodala, ona odgovorno tvrdi da najmanje stranački zaposlenih ima preko SNS. Međutim, nakon toga je rekla da je ona dobila posao preko stranke.

“Pretpostavljam u kom pravcu ide vaše pitanje... Sada biste me pitali ‘pa vi ste zaposleni preko stranke’. Da, jesam, i o tome sam javno govorila, malo pre mog angažovanja u Elektrosrbiji Kraljevo”, rekla je Danilovićeva. Funkcionerka SNS rekla je i da je “njen ugovor pokriven stručnom spremom”.

“Što se tiče SNS i mog radnog angažovanja, sam ugovor je pokriven i mojom stručnom spremom”, rekla je ona.

Snimak dela konferencije pojavio se na društvenim mrežama, a emitovan je i u dnevniku kraljevačke TV KA 5. oktobra.



Stranačko zapošljavanje

Zapošljavanja partijskih kadrova i negativna selekcija pri zapošljavanju u javnom sektoru problemi su sa kojima se suočavaju sve lokalne samouprave. U nekim sredinama čak i predstavnici vlasti otvoreno priznaju da su vladajuće partije „kandidovale isključivo svoje ljude na najodgovornija mesta u opštini i javnim preduzećima”. Sa druge strane, iz opozicionih redova, gotovo po pravilu zapažaju da se „vlast nažalost bavi sama sobom” ili da su „otvorena neka nova radna mesta u javnim preduzećima, njihovi ljudi su dobili posao, budžet se tanji, a mi presipamo iz šupljeg u prazno”. Svi se slažu da postoji kontinuitet stranačkog zapošljavanja,

ali prema mnogim mišljenjima nikad nije bio ovolikog tempa, iako je u situaciji kada nema investicija, a preduzeća ne rade, i jedan novozaposleni znači veliko opterećenje.

Kragujevačke novine, 21.08.2015:

„ZAPOŠLJAVANJA U GRADSKOJ UPRAVI - Oglasi za četrdesetoro novih

Dok nije seo u fotelju prvog čoveka grada Radomir Nikolić neprestano je svog prethodnika prozivao kako je „prenaselio“ Skupštinu grada nepotrebnim partijskim kadrovima. Kada je on konačno „nazuo“ Stevanovićeve cipele nastavio je sa tvrdnjama da lokalnoj administraciji nije potrebno više od 300 ljudi. Demonstrirao je svoje uverenje krajem aprila i otpuštanjem 90 zaposlenih na određeno vreme.

Najavio je, doduše, tada da će primiti nekoliko novih ljudi u svoj kabinet. Obećanje je ispunio – uzeo je novog šefa kabineta, vozača, administrativca. Spisak, međutim, time nije okončan. Uskoro su u publikaciji „Poslovi“, koju izdaje Nacionalna služba za zapošljavanje, počeli da se pojavljuju oglasi za različita radna mesta. Sredinom juna ispostavilo se da u kancelarijama, u kojima se već tiska 650 zaposlenih, ima mesta za upošljavanje još 15.“

NOVOSTI, 28.04.2014:

„Zrenjanin: Nema kraja povećanju plata činovnika i novom zapošljavanju u upravi?“

I pored preporuka o štednji, u Zrenjaninu povećavaju plate i zapošljavaju u javnim preduzećima. Budžet prazan, a koeficijenti sve veći! Kako se širi JKP “Vodovod i kanalizacija”?

Suzdržano izveštavanje lokalnih medija o koruptivnim pojavama

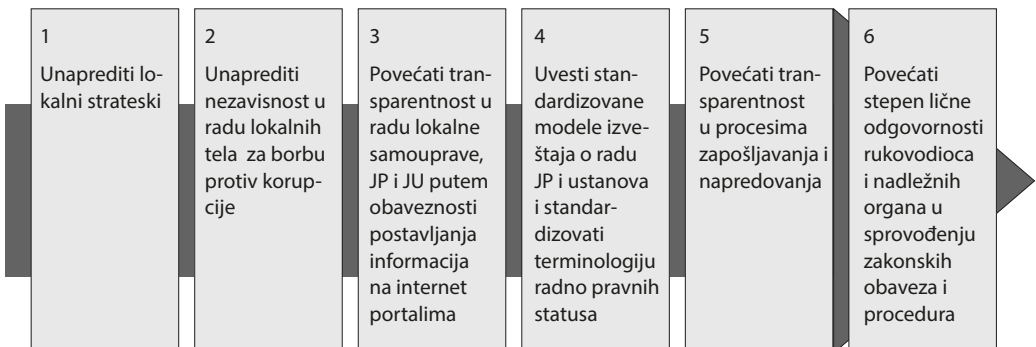
Sama činjenica da lokalni mediji uglavnom zavise od projektnog finansiranja iz budžeta, mnogi u strahu od potencijalnog gubitka ovog novca, koji je u otežanim ekonomskim uslovima često jedini siguran prihod, izbegavaju direktne sukobe sa lokalnim vlastima i svode istraživačko novinarstvo na nivo komunalne problematike. Najčešće je citiranje pripadnika opozicije i reportaže o opozicionim stavovima jedini način da mediji prenesu kritiku zbog stranačkog zapošljavanja, između ostalog. Najčešća odbrana pripadnika lokalne vlasti u ovakvim slučajevima je pozivanje na period kada je aktuelna opozicija bila vlast, što se može opisati kao „vi ste radili još gore kada ste bili na vlasti“. Često su najbolji istraživački tekstovi koji se tiču lokalnih vlasti urađeni u dopisništvima centralnih državnih medija, koji su nezavisni od novca iz lokalnog budžeta.

Primeri dobre prakse

U toku sprovedenog istraživanja u pojedinim gradovima uočeno je nekoliko primera dobre prakse koji bi mogli da se primene i u ostalim lokalnim samoupravama, a koji bi povećali transparentnost u radu ili doprineli uspostavljanju mehanizama za umanjeње uticaja korupcije pri zapošljavanju ili napredovanju u radu.

Primer	Opis
Informator o radu grada Kraljeva i opštine Zrenjanin	U informatoru o radu organa grada Kraljeva, zakonska regulativa je prikazana na nivou svake organizacione jedinice, jasno su predstavljeni podaci o broju zaposlenih, kao i o nadležnostima i broju zaposlenih u izvršnim organima grada, dok se na sajtu grada kao posebna informacija nalazi uporedni po godinama (od 2012.) prikaz broja zaposlenih na određeno i neodređeno vreme u Gradskoj upravi.
Standardizovan izveštaj o radu JP u opštini Kikinda	Standardizovani obrasci Izveštaja JP opštine Kikinda u delu koji se odnosi na strukturu zaposlenih prema kvalifikacijama, starosnoj strukturi, dužini rada, prosečnoj visini isplate zarada.
Uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima i izrada kataloga kompetencija u gradu Kraljevu	Sistematizacijom uspostavljeno radno mesto i sprovedena edukacija lica koje će se baviti tim poslovima, a u toku je izrada dokumenta Katalog kompetencija zaposlenih i definisanje ciljeva na nivou organizacionih jedinica, koji će biti osnov za precizno definisanje kompetencija i obima i kvaliteta posla za svako radno mesto. Izradom ovih dokumenata stvorice se uslovi za efikasno upravljanje ljudskim resursima.
Građanska inicijativa – “Transparentno do posla”	<p>Pozitivan pimer inicijative sa ciljem da se otkriju ili spreče koruptivne radnje prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima: “Građani Srbije će ubuduće moći, putem interneta, potpuno anonimno da prijave korupciju prilikom konkurisanja za posao u javnom sektoru.</p> <p>To je omogućeno projektom “Transparentno do posla” koji sprovede C-SID, PALGO centar i Balkanska istraživačka mreža.</p> <p>Svaka anonimna prijava ulazi u analizu procene stanja korupcije prilikom zapošljavanja. www.transparentno.rs. Do sada je na portal stiglo devet prijava iz Mladenovca, Beograda, Šapca. Najviše žalbi odnosi se na to da je konkurs bio unapred pripremljen za određenu osobu.</p>

Preporuke za suzbijanje korupcije na lokalnom nivou



1. Unaprediti lokalni strateški i planski okvir merama koje se odnose na suzbijanje koruptivnih elemenata u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru i obezbediti njihovu primenu

Lokalne samouprave uglavnom nisu prepoznale korupciju u radnim odnosima kao problem u svojim strateškim i akcionim planovima. Da bi se ova mera postigla, potrebna je edukacija predstavnika lokalnih samouprava o mehanizmima korupcije i njenom prepoznavanju, o mogućim koruptivnim elementima u oblasti radnih odnosa, i obezbeđivanje stručne podrške lokalnim samoupravama u izradi lokalnih akcionih planova. Takođe, veoma je važno da se obezbedi i sprovođenje mera definisanih strategijama, kako ne bi ostale bez realizacije. U tom smislu potrebno je ojačati stručne kapacitete lokalnih samouprava formiranjem i tela za njihovo sprovođenje.

2. Unaprediti nezavisnost u radu lokalnih tela za borbu protiv korupcije

Da bi se obezbedili uslovi za efikasnu primenu mehanizama protiv korupcije na lokalnom nivou, potrebno je obezbediti funkcionisanje lokalnih tela za borbu protiv korupcije u finansijskom i tehničkom smislu, tako da budu nezavisna od lokalnih vlasti. Strogo zakonski sankcionisati politički pritisak i mešanje u njihov rad. Ohrabriti najuglednije članove zajednice da prihvate aktivno učešće u radu ovih tela.

3. Povećati transparentnost u radu lokalne samouprave, JP i JU putem obaveznosti postavljanja informacija na internet portalima

U cilju veće transparentnosti rada lokalnog javnog sektora, potrebno je doneti lokalne odluke koje bi definisale obavezu lokalnih JP i Ustanova da redovno postavljaju i ažuriraju internet portale, obavezu postavljanja organizacione šeme i sistematizacije radnih mesta na internet portal, kao i obavezu redovnog postavljanja programa poslovanja, izveštaja o radu, pregleda broja zaposlenih po bilo kom osnovu u poslednjih 5 godina, i oglasa za radno mesto bez obzira po kom osnovu se vrši radno angažovanje.

4. Uvesti standardizovane modele izveštaja o radu JP i ustanova i standardizovati terminologiju radno-pravnih statusa

Uspostaviti jednobrazne modele izveštaja, posebno u delu planiranja razvoja i upravljanja ljudskim resursima, kretanju broja zaposlenih po godinama i izveštavanja o kadrovskoj i starosnoj strukturi zaposlenih, njihovim mesečnim zaradama. Precizno definisati i uskladiti terminologiju na svim nivoima izveštavanja.

5. Povećati transparentnost u procesima zapošljavanja i napredovanja

Povećanje transparentnosti u procesima zapošljavanja je moguće kroz izmenu zakonske regulative, donošenje internih pravnih akata koji definišu procedure prijema radnika po bilo kom osnovu angažovanja, uvođenje višestepenosti u procesu selekcije kandidata. Na taj nači se smanjuje prostor za primenu diskrecionih prava donosioca odluka, a samim tim i za korupciju u ovoj oblasti. Takodje, postoji neophodnost uspostavljanja mehanizama efikasnog upravljanja ljudskim resursima, što bi za posledicu imalo i napredovanje i postavljanje na rukovodeća mesta prema rezultatima rada i sposobnostima i čime bi se smanjio politički uticaj na izbor rukovodećih kadrova.

6. Povećati stepen lične odgovornosti rukovodioca i nadležnih organa u sprovođenju zakonskih obaveza i procedura

Izmenama postojećeg zakonskog okvira koji reguliše transparentnost u radu lokalne samouprave, lokalnih javnih preduzeća i ustanova povećati ličnu odgovornost izvršioca. Time će se obezbediti veći stepen primene propisa koji regulišu ovu oblast.

Prilog 1:

Metodologija za monitoring zapošljavanja u javnom sektoru

Autor: Nemanja Nenadić

Uvodne napomene o metodologiji

Fondacija Centar za demokratiju, Inicijativa za lokalni razvoj Kraljeva i Beogradski centar za ljudska prava realizuju projekat „Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru- Zaustavimo političko zapošljavanje“ (dalje: „Projekat“), u periodu od 27.11.2014. do 30.03.2016. Jedna od aktivnosti u okviru Projekta je „Monitoring Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog Plana u oblasti zapošljavanja“.

Cilj ove aktivnosti je da **se prikupe podaci i sprovede analiza postojećih praksi na nacionalnom nivou u oblasti politike i prakse zapošljavanja u javnom sektoru.**

Nosioci Projekta su angažovali autora Metodologije, imajući u vidu njegovo iskustvo u oblasti borbe protiv korupcije, a za period od 18. maja 2015. do 30. juna 2015. godine.

Zadatak autora

Autorov zadatak je bio da formuliše metodologiju koja će sadržati:

- uvodne informacije o monitoringu Nacionalnog Akcionog plana za borbu protiv korupcije;
- svrhu i ciljeve monitoringa;
- učesnike u procesu monitoringa;
- korisnike rezultata monitoringa;
- obim i fokus monitoringa;
- predlog koncepta monitoringa sa kratkim opisom nivoa monitoringa;
- instrumente za prikupljanje podataka;
- načina izveštavanja i
- predlog za dalje korišćenje rezultata monitoringa.

Napomena autora

Predložena metodologija sadrži rešenja koja su po mišljenju autora najbolja za ostvarivanje ciljeva projekta, ali vodeći računa takođe i o ograničenjima projekta (budžet i drugi raspoloživi resursi). Usled tih ograničenja, autor nije predložio sprovođenje nekih aktivnosti za koje smatra da bi koristile obavljanju ovog posla a kod drugih je predložio sprovođenje u smanjenom obimu nego što smatra da bi bilo najbolje moguće (npr. jednokratno istraživanje umesto istraživanja koje se periodično ponavlja, manji uzorak).

Imajući u vidu da se ovo istraživanje bavi temama u kojima ima veoma živih strateških i zakonodavnih aktivnosti i koje izaziva veliku pažnju javnosti, ne bi bilo uputno koristiti je bez revizije u drugom vremenskom okviru od onog koji je postavljen ovom metodologijom.

Pored toga, budući da nisu vršena istraživanja iste vrste, treba imati na umu da i sama metodologija podleže izmeni u ranim fazama sprovođenja istraživanja, ukoliko se nakon početka prikupljanja podataka pokaže da je to neophodno.

Cilj istraživanja

Cilj ovog istraživanja je da utvrdi dominantne prakse i poštovanje pravila zapošljavanja u javnom sektoru u Srbiji u definisanom periodu i na osnovu definisanog uzorka.

Početne hipoteze

1. Pravila o zapošljavanju u javnom sektoru postoje ali su nedovoljna ili neefektivna, naročito u vezi sa odlučivanjem kada će zapošljavanje biti preduzeto, i na osnovu kojih kriterijuma će biti izvršen odabir između kandidata.
2. Pravila se ne poštuju uvek, a i kada se poštuju, to se čini uz maksimalno korišćenje raspoloživih diskrecionih ovlašćenja.
3. Pravila o ograničenom zapošljavanju (normativna intervencija) su uticala na obim zapošljavanja u javnom sektoru.

Predmet istraživanja

Predmet istraživanja su **propisi i praksa zapošljavanja u javnom sektoru u Republici Srbiji**.

Ovo istraživanje će da utvrdi **koji propisi uređuju zapošljavanje** u javnom sektoru u Republici Srbiji i to kako uopšte, tako i posebno za pojedine tipove institucija javnog sektora a posebno za pojedine vidove zapošljavanja i radnog angažovanja (izabrani, imenovani i postavljeni javni funkcioneri, zaposleni na neodređeno vreme, zaposleni na određeno vreme, angažovani na osnovu ugovora o delu, eventualno i savetnici angažovani odlukom rukovodioca).

Ovo istraživanje će utvrditi, na definisanom uzorku i vremenskom okviru, praksu zapošljavanja u javnom sektoru i to: da li se propisana pravila poštuju, u kojoj meri se koriste diskreciona ovlašćenja (naspram odlučivanja po unapred postavljenim kriterijumima) i da li se bilo koji nalaz koji se odnosi na praksu može povezati sa spoljnim činiocima (promena zakona, promena vladajućih struktura, budžetske mogućnosti...).

Nivoi istraživanja

Ovako slojevit predmet istraživanja može se predstaviti na sledeći način (nivoi istraživanja):

- 1. Potpunost zakonskog okvira** – da li su propisani svi bitni aspekti zapošljavanja u javnom sektoru ili nešto nedostaje.
- 2. Proverljivost poštovanja zakonskog okvira** – da li su uslovi i kriterijumi za zapošljavanje objektivni ili počivaju na slobodnoj oceni.
- 3. Učestalost prakse zapošljavanja** – da li je u posmatranom periodu došlo do zapošljavanja u posmatranoj instituciji, da li je zapošljavanje posledica zakonske obaveze i plod prethodnog planiranja, da li je postignuta popunjenost zaposlenosti prema usvojenim pravilnicima, da li je bilo promena nakon ograničavanja zapošljavanja, koji su razlozi zapošljavanja (novo radno mesto, zamena trajno ili privremeno odsutnog, povećan obim posla).
- 4. Primena zakonskog okvira - unapred postavljena pravila** da li su poštovana postavljena pravila u pojedinačnim slučajevima zapošljavanja (kako su postavljani uslovi, kako je oglašeno zapošljavanje, kako su rangirani kandidati, kakav je bio postupak žalbe)
- 5. Primena zakonskog okvira – korišćenje diskrecionih ovlašćenja** - da li su diskreciona ovlašćenja korišćena svuda gde je zakon dopuštao ili su ipak bila ograničena u konkretnim postupcima zapošljavanja

Obim i fokusa monitoringa

Uzorak istraživanja

Mogućnosti i okviri Projekta su ograničavajući faktor koji presudno utiče na određivanje veličine uzorka na kojem će biti sproveden monitoring. Reč je preventivno o ograničenjima raspoloživih ljudskih i finansijskih resursa. Pored toga, drugi ograničavajući činioc je raspoloživo vreme za sprovođenje istraživanja.

S druge strane, postoji snažna potreba da uzorak bude što veći i što raznolikiji. Prvo, da bi se prepoznale i obuhvatile sve bitne karakteristike sistema zapošljavanja u javnom sektoru, od koristi je da uzorak bude što veći. Tako bi se izbegla opasnost da disfunkcionalnost koja karakteriše samo jedan organ multiplikovanjem dobijenih podataka na uzorku ne bude neopravdano proglašena za raširenu pojavu. S druge strane, veći uzorka bi omogućio da se izbegne druga opasnost – da pojava koja je prisutna u sistemu, usled premalog uzorka ne ostane neopažena.

Dok se prethodno navedeni razlozi mogu primeniti na gotovo bilo koje istraživanje, u javnom sektoru postoje i neki posebni činioci koji idu u prilog obuhvatu većeg broja subjekata. Naime, javni sektor obuhvata u sebi različite vrste organa i organizacija. Iako se može pretpostaviti da su sistemski problemi u svim ovim institucijama slični (npr. zapošljavanje na osnovu partijskih ili ličnih veza), oni će se manifestovati u različitom obliku ukoliko je propisana procedura zapošljavanja različita (npr. u zavisnosti od toga da li je obavezan konkurs ili ne). Ta raznolikost proizlazi otud što pravila za zapošljavanje i rad u javnom sektoru još uvek nisu ujednačena. Naprotiv, postoje posebna pravila za državnu upravu, za javna preduzeća, za druga preduzeća u državnom vlasništvu, za javne ustanove, za lokalnu samoupravu, te specifična pravila koje važe u regulatornim telima, u pravosuđu, javnim agencijama, posebna pravila koja važe za nosioce javnih funkcija itd.

Iskustvo autora u nekim sličnim istraživanjima pokazuje da se već sa uzorkom od pet institucija (organa i organizacija javnog sektora) mogu opaziti neke pojave za koje se može pretpostaviti da karakterišu ceo sistem, kao i brojne druge pojave koje predstavljaju slabost u većem broju institucija. Što je veća šarolikost nalaza, to će mali uzorak biti manje relevantan. Ako ništa drugo, i takvi nalazi će biti korisni, ako ne za donošenje definitivnih zaključaka, a ono za osmišljavanje novih istraživanja.

Dakle, uzorak bi trebalo da bude što veći. U pogledu raznovrsnosti, bilo da je uzorak veoma mali (npr. pet) ili da je reprezentativan (nekoliko stotina), on treba da bude sačinjen tako da ne izvitoperi sliku. Bilo bi prihvatljivo uzeti u uzorak, na primer, **pet različitih vrsta organa i organizacija** javnog sektora. To bi omogućilo da se dobiju indicije o stanju i zajedničkim problemima za sve te vrste institucija. Dobijeni podaci bi svakako bili znatno reprezentativniji kada bi uzorak činili predstavnici samo jednog tipa institucija. Međutim, ne bi bilo ispravno, na primer, uzeti u uzorak tri javna preduzeća i dva ministarstva i onda, na osnovu dobijenih podataka izvlačiti zaključke za ceo javni sektor. Naravno, bilo bi još neispravnije tumačiti podatke koji se očigledno odnose samo na jedan tip institucija iz uzorka kao da su opšte pojave – npr. reći da u 40% institucija nema dodatnog zapošljavanja, zato što ga nije bilo u dva ministarstva iz uzorka.

Za odabir institucija koje će biti obuhvaćene uzorkom, može poslužiti Katalog organa javne vlasti, spisak koji, iako nema zakonsku obavezu da to čini, vodi Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U tom katalogu su organi navedeni prema vrsti, s tim da treba voditi računa o tome da nisu svi organi izdvojeni u kategorije (postoji spisak sa „drugim organima“ koji sadrži institucije različitog tipa). Pri odabiru uzorka mogu poslužiti i drugi izvori podataka – na primer, spisak „korisnika javnih sredstava“ koji na godišnjem nivou utvrđuje Ministarstvo finansija.

Iako odabir organa za istraživanje, u načelu, treba da bude slučajan, trebalo bi razmotriti uvođenje korektivnog činioca potencijalno značajnog kod interpretacije, a naročito predstavljanja podataka. Naime, organi javne vlasti se u velikoj meri percipiraju kao „partijski plen“. Zbog toga bi slučajno odabrani uzorak trebalo po potrebi korigovati tako da obuhvati i ove organe (npr. javna preduzeća) u kojima kontrolu nema najmoćnija politička stranka vladajuće koalicije. Ukoliko je moguće, trebalo bi obuhvatiti uzorkom i neku instituciju javnog sektora čiji je rukovodilac izabran na osnovu predloga političke stranke koja nije deo republičke vlade.

Ukoliko je relevantno (npr. ako se uzimaju dva kulturne institucije da ne budu obe iz istog grada), uzorak se može korigovati i tako da obuhvati različite delove zemlje.

Vremenski okvir pokriven istraživanjem

Imajući u vidu da je projekat u vezi sa realizacijom Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, koja je usvojena 2013, da je od decembra te godine na snazi Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava⁴², da je sredinom 2012. došlo do političkih promena koje su mogle uticati i na zapošljavanje u pojedinim institucijama, kao i vremenska i finansijska ograničenja projekta, period pokriven istraživanjem bi mogao da bude:

- opcija a): sedam perioda u trajanju od po šest meseci svaki, počev od 1. januara 2012. do 30. juna 2015. Ova opcija omogućava da se istraživanjem obuhvate i dešavanja u prvoj polovini 2012. godine, u doba pred izbore nakon kojih je došlo do promene vlasti u nekim delovima javnog sektora i da se sagleda da li postoje neke bitne razlike u ponašanju različitih političkih aktera, odnosno u doba pred izbore, neposredno nakon njih i u neizbornu doba.

⁴² Službeni glasnik Republike Srbije br. 113/2013.

- opcija b): tri perioda u trajanju od šest meseci svaki, počev od 1. januara 2014. do 30. juna 2015. Ova opcija se fokusira na najskoriji vremenski period i to na doba nakon usvajanja aktuelnih politika za smanjenje troškova javnog sektora kroz ograničeno zapošljavanje.
- opcija c) pet perioda, u trajanju od šest meseci svaki, počev od 1. januara 2013. do 30. juna 2015. Ova opcija omogućava da se sagledaju dešavanja unutar dve cele budžetske godine i da se uoče eventualne razlike u postupanju organizacija javnog sektora pre i nakon uvođenja aktuelnih mera za ograničavanje zapošljavanja u javnom sektoru (pre i nakon decembra 2013. godine).

Učesnici u procesu monitoringa

Za sprovođenje monitoringa na način kako je opisan potrebno je obezbediti učešće više ljudi, koji mogu raditi unutar jedne ili više organizacija. Na monitoringu moraju biti angažovani minimalno jedan istraživač i jedna osoba koja će verifikovati prikupljene podatke i zaključke, koje god svojstvo da ima u konkretnom slučaju (npr. rukovodilac projekta, eksterni evaluator, izvršni direktor unutar organizacije itd.). U tom slučaju, najmanje jedna osoba mora biti pravničke struke.

Bilo bi znatno bolje, ukoliko mogućnosti to dopuštaju, a možda i neophodno, ukoliko uzorak istraživanja bude bio veći, da se na istraživanju angažuje nekoliko osoba, primarno, tako što bi posao istraživača bio podeljen na dve osobe, od kojih bi se jedna bavila prikupljanjem, a druga analizom prikupljenih podataka, uz zadržavanje uloge verifikatora. U tom slučaju, analitičar podatak bi trebalo da bude pravničke struke.

U slučaju da postoji mogućnost za to, obavljanje poslova istraživanja bi se moglo podeliti tako što bi analize bile rađene po svakom nivou posebno, na osnovu periodičnog angažmana stručnjaka za pojedine oblasti.

U svakom slučaju, osim ukoliko bi uzorak istraživanja obuhvatio veći broj institucija (ne manje od 20), ili ukoliko bi istraživanje obuhvatilo i intervju sa predstavnicima institucija (ne manje od 5, ako ih obavlja istraživač), **ista osoba bi trebalo da obavlja istu vrstu analize za sve institucije iz uzorka**. Na taj način bi se smanjio rizik od toga da usled primene različitih merila, različite institucije budu drugačije ocenjene za isti učinak.

Korisnici rezultata monitoringa

Rezultati prikupljeni ovim monitoringom koristiće sledećim institucijama i licima:

- posmatranim institucijama iz uzorka monitoringa, zato što će im ukazati na potrebu za izmenom prakse, internih akata ili na povrede od strane odgovornih lica pri zapošljavanju;
- organima koji nadziru organe koji su obuhvaćeni monitoringom, zato što će im ukazati na eventualne povrede propisa ili na lošu praksu unutar institucija koje su predmet njihovog nadzora. Pod nadzornim organima se posmatraju, kako oni koji su nadležni za nadzor nad sprovođenjem određenih zakona (npr. inspekcija rada, upravna inspekcija) ili za generalni nadzor nad radom tog organa (npr. Narodna skupština za Vladu);
- organima koji su nadležni za koordinaciju reformi u određenoj oblasti (ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo pravde);
- Agenciji za borbu protiv korupcije, kao generalno nadležnoj za prevenciju korupcije i za nadzor nad sprovođenjem antikorupcijske strategije i akcionog plana;

- kandidatima za položaje u javnoj upravi na konkretnim konkursima koji su bili predmet monitoringa;
- političkim predstavnicima, međunarodnim organizacijama, medijima i građanima, kao i nevladinim organizacijama koje prate stanje u ovoj oblasti, povremeno ili u okviru nekih širih napora.

Predlog koncepta monitoringa i instrumenti za prikupljanje podataka

Utvrđivanje propisa

Istraživanje treba da obuhvati identifikaciju i analizu relevantnih propisa. U tom smislu, potrebno je obratiti pažnju na odgovarajuće delove sledećih strateških dokumenata:

Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine⁴³ i Akcionog plana koji je donet radi njenog sprovođenja

Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji⁴⁴ i pratećeg Akcionog plana

Akcionog plana za poglavlje 23 evropskih integracija (ukoliko bude u međuvremenu usvojen, trenutno je dostupan samo nacrt), kao i opis stanja iz izveštaja o Skriningu i godišnjih izveštaja o napretku Srbije na putu evropskih integracija

Pored toga, analiza bi trebalo da obuhvati sledeće velike grupe propisa:

Propisi koji uređuju osnivanje pojedinih kategorija organa vlasti (npr. Ustav, Zakon o državnoj upravi, Zakon o kulturi, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o javnim agencijama, Zakon o javim preduzećima...). Ovi zakoni su značajni jer po pravilu sadrže norme o izboru rukovodilaca organa, kao i odredbe iz kojih se vidi koja opštija pravila o zapošljavanju se primenjuju na zaposlene.

Propisi koji uređuju zapošljavanje u većem broju organa javnog sektora ili utiču na njega (Zakon o državnim službenicima, Zakon o radu, nekadašnji Zakon o radnim odnosima u državnim organima, Zakon o maksimalnom broju zaposlenih ... kao i brojni podzakonski akti koji su doneti na osnovu njih (npr. u vezi sa sprovođenjem konkursa za zapošljavanje državnih službenika), ili nezavisno od njih npr. Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava⁴⁵).

Ništa manje važni pravni dokumenti pripadaju grupi **internih opštih akata** posmatranih institucija, npr. statuti, posebna pravila o sprovođenju konkursa ako postoje i naročito Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta. U vezi sa ovim poslednjim dokumentom, važno je proučiti ne samo sam tekst Pravilnika, već i tzv. dokumentacionu osnovu. Iz ovog obrazloženja Pravilnika (i njegovih izmena), trebalo bi da bude vidljivo zbog čega su ljudski resursi planirani na određenom nivou, zbog čega se traži određeni profil obrazovanja i slično.

Kao **dodatani izvor podataka**, trebalo bi koristiti i važne dokumente koji bi trebalo da objasne željene efekte propisa. Pri tom, naročito treba uzeti u obzir obrazloženja Zakona o budžetu za pojedine godine koje su predmet monitoringa i Fiskalnu strategiju koja se odnosi na taj period. Iz ovih

⁴³ Službeni glasnik Republike Srbije br. 57/2013.

⁴⁴ Službeni glasnik Republike Srbije br. 9/2014 i 42/2014.

⁴⁵ Sl. glasnik RS", br. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014 i 22/2015

dokumenata se može videti da li je povećanje ili smanjenje zapošljavanja bilo planirano radi nekog ekonomskog cilja (smanjenje budžetskog deficita), da li je bilo uzrokovano prestankom starih ili započinjanjem nekih novih poslova i slično.

Instrumenti za prikupljanje podataka:

Internet prezentacije organa vlasti

Službeni glasnik

Veb-prezentacije organa koji su obuhvaćeni monitoringom

Informatori o radu organa vlasti – poglavlje o unutrašnjoj organizaciji

Zahtevi za pristup informacijama (naročito u pogledu dokumenata za koje ne postoji obaveza objavljivanja, kao što su dokumentacione osnove prilikom promene akta o sistematizaciji radnih mesta u državnoj upravi). U slučaju potrebe, žalba Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u slučaju nedobijanja informacija u roku od 15 dana ili odbijanja zahteva)

Druge internet prezentacije i stručni radovi – mišljenja drugih državnih organa, pisanje medija, analize NVO na srodne teme, pretragom po ključnim rečima

Kao **nalaz, osim opšteg opisa pravnog okvira za zapošljavanje u javnom sektoru, identifikacije njegovih slabosti i trendova razvoja**, analiza ovih podataka treba da pokaže sledeće za svaku od posmatranih institucija/vrsta zapošljavanja:

- 1. Kako bi trebalo da se zapošljavaju** funkcioneri, službenici za stalno, službenici na određeno i lica angažovana na određeno vreme. Za svaku od ove četiri kategorije lica bi trebalo utvrditi da li je reč o nekoj od sledećih opcija: 1.1. Javni konkurs koji je otvoren za sva lica koja ispunjavaju određene kvalifikacije; 1.2. Zatvoreni konkurs ili konkurs po pozivu (npr. samo za postojeće državne službenike, samo za lica koja će komisija pozvati da se prijave na osnovu prethodnog iskustva); 1.3. Ad hoc pravila, pri čemu je zakonom ili drugim propisom uspostavljena obaveza da se takva ad hoc pravila donesu (npr. Pravilnik nalaže konkursnoj komisiji da propiše kriterijume za odabir kandidata za svaki konkretan konkurs); 1.4. Niti su pravila za izbor propisana, niti postoji obaveza u propisima da se propišu pravila o odabiru kandidata.
- 2. Kako su postavljeni uslovi za zapošljavanje?** Isto kao i u prethodnoj kategoriji, i ovde se ispituje i utvrđuje za funkcionere, stalne službenike, nestalne službenike i angažovana lica: 2.1. Da li su uslovi koji se traže za zapošljavanje postavljeni tako da budu ujedno i dovoljni i razumni? Ova dva načela će biti ispunjena jedino onda kada se traži npr. određena školska sprema i određene godine iskustva, pri čemu su, po mišljenju analitičara, ti uslovi zaista na nivou minimalnog preduslova za obavljanje određenog posla ili su pak uobičajeni s obzirom na uspostavljena pravila rada unutar javnog sektora, odnosno, ako proizlaze iz logike stvari (npr. da pretpostavljeni koji nadzire rad drugih službenika treba da ima više iskustva i veću stručnost od njih, ili najmanje jednaku). Primera radi, neće biti dovoljan uslov ako se traži da kandidat ima znanje „jednog stranog jezika“, a za posao o kojem je reč je nesumnjivo potrebno znanje engleskog ili francuskog jezika. S druge strane, uslov bi bio preteran, ukoliko se od kandidata traži da ima viši stepen obrazovanja ili stručnih znanja nego što je potrebno za to radno mesto - npr. da ima 9 godina radnog iskustva, iako je i 5 uobičajeno dovoljno za obavljanje tih radnih zadataka. Najzad, podvrsta preteranih uslova mogu biti oni koji su otvoreno diskriminatorni, kada se, na primer, traži obrazovanje samo jednog profila (iako bi posao mogla da obavljaju i lica koja imaju završene druge vrste fakulteta ili škola) ili se pak postavljaju uslovi koji nisu uopšte relevantni za određeno radno mesto ili položaj.

- 3. Kako su postavljeni kriterijumi za rangiranje kandidata?** Kada je reč o kriterijuma za odabir između više kandidata, kvalitet pravila se ispituje u nekoliko kategorija. Za kriterijume se takođe utvrđuje da li su relevantni za određeno radno mesto o kojem je reč. Tako, očigledno neće biti relevantno rangiranje kandidata po njihovim godinama starosti, dok, s druge strane, veštine koje je kandidat demonstrirao na ispitu poznavanja posla kojim bi trebalo da se bavi, svakako jesu relevantne. U nekim slučajevima, naročito kod zapošljavanja početnika ima smisla meriti i uspeh na fakultetu, dok u slučajevima kada se traže iskusni radnici, ovaj činilac više ne bi trebalo da ima naročitog efekta. Osim procene relevantnosti postavljenih kriterijuma (koja može da glasi i „delimično“, naročito u situacijama kada neki kriterijumi jesu relevantni a drugi nisu), ovde se sagledava i njihova merljivost – da li postoji mogućnost da se vrednost svakog postavljenog kriterijuma numerički izrazi (npr. 20% mogućih poena nosi uspeh na testu znanja, i svaki tačan odgovor nosi jednu desetinu mogućih poena iz te grupe). Treba imati na umu da neki kriterijumi mogu biti merljivi, a da uopšte ne budu relevantni. Na primer, ako se doktorska titula vrednuje duplo više nego fakultetsko obrazovanje, ili, ako se šest godina radnog iskustva vrednuje duplo više nego pet, to nisu relevantni kriterijumi, ali jesu merljivi. I ovde, moguća je ocena „delimično“ za slučajeve gde su neki kriterijumi merljivi a drugi nisu. Najzad, meri se i da li su kriterijumi bili poznati kandidatima (da li su oglašeni ili dostavljeni svim kandidatima). To treba razlikovati od pitanja njihovog postojanja – to jest situacije u kojoj se predviđa da, na primer, konkursna komisija mora da sačini kriterijume, ali da nema obavezu da o njima obavesti potencijalne kandidate za zaposlenje.
- 4. Mogućnost osporavanja odluka** se takođe procenjuje za svaku od kategorija. Kao i u prethodnom slučaju, ocene mogu biti „da“, „ne“ ili „delimično“. Pitanja koja se ovde procenjuju jesu – da li je moguće osporavati postavljene uslove i kriterijume (drugim rečima, da li pravo na osporavanje postoji i pre nego što je neko uzeo učešća u postupku zapošljavanja), može li se osporavati na neki način donosilac odluke (npr. da postoji sukob interesa pri odlučivanju, zbog čega se može tražiti izuzeće), da li se može osporavati primena postavljenih i unapred poznatih pravila konkursa i da li se može osporavati to što nije pružena mogućnost uvida u relevantna dokumenta onima koji su bili zainteresovani da takav postupak vode.

Izvor podataka:

Internet prezentacije organa vlasti na kojima su objavljeni podaci o nameri zapošljavanja (npr. konkursi)

Službeni glasnik Republike Srbije i sajt Vlade Srbije (npr. podaci o imenovanjima, postavljenjima, razrešenjima funkcionera) i drugih organa koji odlučuju o nosiocima javnih funkcija

Zahtevi za pristup informacijama upućeni organima koji su predmet monitoringa, radi „provera na slepo“ („informacija o tome da li je bilo zapošljavanja u periodu ----,“)

Zahtevi za pristup informacijama kojima se traže dodatni podaci o poznatim slučajevima zapošljavanja („kopije internih akata komisije o postupku odlučivanja ...“)

Praćenje prakse

Monitoring prakse sastoji se od tri dela. Prvo, treba ustanoviti generalne podatke o praksi zapošljavanja u posmatranom periodu – koliko je trebalo da bude zaposlenih na pojedinim radnim mestima na početku i tokom perioda koji pokriva istraživanje, a koliko ih je stvarno bilo zaposlenih na tim mestima. Pri tome bi bilo idealno pratiti situaciju od meseca do meseca (stanje na kraju meseca), ali se može pratiti i u drugim intervalima – na primer, u doba kada su nastale bitnije promene, na primer izmena akta o sistematizaciji, preuzimanje novih nadležnosti i slično. Ni u kojem slučaju, preseći stanja ne bi trebalo da budu duži od šestomesečnog perioda (prvih, odnosno drugih šest meseci za svaku posmatranu godinu), sa stanjem na kraju tog perioda. U okviru ovog dela istraživanja treba uporediti i podatke o tome da li je institucija koja je predmet postmatranja tražila i da li je dobila odobrenje za nova zapošljavanja. Takođe, treba utvrditi i da li je u tom periodu došlo do odliva kadrova, bilo da je on bio predviđen ili nenadan.

Drugi deo analize prakse počiva na prethodnoj analizi pravnog okvira koja je relevantna za svako od zapošljavanja do kojih je došlo u periodu monitoringa. Konkretni indikatori koji će biti posmatrani se ne mogu unapred definisati, jer zavise od toga koje su bile zakonske obaveze, odnosno, na šta se organ vlasti sam obavezao u vezi sa određenim zapošljavanjem.

Na primer, ukoliko je bilo propisano da će za određenu vrstu zapošljavanja biti objavljen javni konkurs na sajtu institucije, monitoringom će biti utvrđeno da li je upravo ta obaveza ispunjena. Ukoliko je ispunjenje samo delimično, to treba zabeležiti uz odgovarajuću napomenu. Matricu za monitoring prakse treba razviti nakon odabira uzorka istraživanja i sprovedene analize pravnog okvira za tu vrstu zapošljavanja.

Treći deo analize prakse takođe treba razviti detaljnije nakon pravne analize i odabira uzorka. Tu bi trebalo zaći dalje od pravnog okvira. Analiza pravnog okvira treba da pokaže u kojim situacijama je ostavljeno neko diskreciono ovlašćenje za organ, komisiju ili pojedinca koji odlučuju o zapošljavanju. To je slabost i rizik samo po sebi. Međutim, ova analiza daje šansu instituciji za „popravni“, tako što će se meriti da li su ova diskreciona ovlašćenja u potpunosti zadržana ili su se organ, komisija i pojedinac odrekli dela „slobode“ zarad veće objektivnosti. Na primer, ako nije propisom predviđeno kako će se vrednovati pojedini kriterijumi kod rangiranja kandidata i ne postoji obaveza da komisija utvrdi takva pravila, ovom analizom će biti utvrđeno da li se komisija ipak odlučila da **pre otvaranja prijava** formuliše takva pravila, da li ih je unapred objavila i slično.

Dodatni element istraživanja bi mogla da bude i učestalost korišćenja mehanizma žalbi, kao znak poverenja u sistem, odnosno sagledavanje načina funkcionisanja tog sistema. Ovaj element neće biti dalje razrađen.

Izvori podataka:

Informacije objavljene na veb-stranicama organa vlasti i drugim relevantnim stranicama (na primer, Služba za upravljanje kadrovima Vlade Srbije)

Zahtevi za pristup informacijama u vezi sa sprovođenjem poznatih i nepoznatih zapošljavanja koji se obično ne objavljuju, ili za koje istraživač sazna čitanjem objavljenih dokumenata (npr. kopije pravila rada, kopije zapisnika o odlučivanju komisije, kopije dokaza o ispunjavanju uslova, anonimovane presude suda....)

Intervjui sa zaposlenima i kandidatima za zaposlenje u javnom sektoru.

Istraživački izveštaj

Istraživački izveštaj treba da sadrži podatke o svim pitanjima koja su predmet monitoringa. Radno, taj izveštaj bi mogao da ima sledeće celine:

1. Opšti okvir, kontekst i ciljevi istraživanja
2. Opis korišćene metodologije i odabira uzorka
3. Pravni okvir za zapošljavanje u javnom sektoru i glavni trendovi uređivanja
4. Pravni okvir za zapošljavanje u insitucijama iz uzorka (sa potpoglavljima o objavljivanju, telu koje donosi odluke, uslovima, kriterijumima, mogućnosti osporavanja ... i razmatranjem pitanja u kojoj meri je odluka prepuštena diskrecionom odlučivanju a u kojoj je pokrivena unapred propisanim pravilima)
5. Glavni nalazi prakse u posmatranim institucijama i trendova (priliv i odliv zaposlenih, odnos sistematizacije i popunjenih radnih mesta, promene u organizacionoj strukturi)
6. Glavni nalazi prakse po pitanju poštovanja postavljenih normi (sa potpoglavljima o objavljivanju, kriterijumima, žalbama ...)
7. Glavni nalazi prakse po pitanju korišćenja diskrecionih ovlašćenja
8. Posebni nalazi za pojedine vrste zapošljavanja ili organa, koji nemaju primenjivost na javni sektor u celini
9. Sažetak glavnih nalaza i preporuke za izmenu propisa i prakse

Korišćenje rezultata monitoringa

Način korišćenja rezultata monitoringa zavisi od toga kakvi rezultati budu. Ukoliko oni pokazuju ozbiljne slučajeve kršenja zakona, sa nalazima bi trebalo upoznati i nadležne organe za dalje postupanje u takvim slučajevima (javni tužioci, inspekcije...).

U svakom slučaju, sa nalazima bi trebalo upoznati Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, s obzirom na koordinativnu ulogu u primeni Strategije reforme javne uprave i Agenciju za borbu protiv korupcije, s obzirom na ulogu nadzora nad primenom antikorupcijske strategije i akcionog plana.

Sa delovima nalaza koji se tiču određenih institucija bi trebalo upoznati i njih same, i ostaviti im primeren rok (najmanje sedam dana) da ukažu na eventualne faktičke netačnosti.

Nalaze monitoringa bi zatim trebalo predstaviti na okruglom stolu u trajanju od najmanje dva sata. Pre okruglog stola publikacija treba da bude dostupna na internetu i posebno upućena pozvanim učesnicima. Pored pozvanih učesnika i svi drugi bi mogli da prisustvuju ovom skupu i učestvuju u radu.

Glavni zaključci istraživanja i preporuke, nakon što budu provereni na okruglom stolu, trebalo bi da budu distribuirani i medijima i drugim potencijalno zainteresovanim institucijama i pojedincima (npr. narodni poslanici, naučne institucije, međunarodne organizacije), kako bi se povećala mogućnost da utiču na dalje reforme.

Prilog 2:

Metodologija prikupljanja podataka i praćenja stanja u oblasti zapošljavanja u organima lokalne javne samouprave i lokalnim javnim preduzećima

Autori: Ivana Damjanović, Vladimir Stanković, Radomir Milovanović, Dina Jovanović

Rezime

Monitoring u oblasti zapošljavanja u organima lokalne vlasti i lokalnim javnim preduzećima neophodan je segment praćenja borbe protiv korupcije na nivou lokalne samouprave, ako se ima u vidu da je upravo ovo oblast u kojoj su mogućnosti zloupotreba i koruptivnog ponašanja najveće pa je ova tema i identifikovana kao osnova projekta „Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru- Zaustavimo političko zapošljavanje“ koji se finansira sredstvima EU a sprovodi ga Centar za demokratiju sa lokalnim partnerima.

Kako bi se dobila što objektivnija ocena koruptivnog ponašanja kroz političko zapošljavanje, metodologijom je predviđeno praćenje tri nivoa: postojanje i kvalitet regulatornog okvira, praksa zapošljavanja i percepcija građana o stepenu korupcije u ovoj oblasti. Za svaku oblast izdvojeni su jasni indikatori, naznačen način prikupljanja podataka i dato je uputstvo za kvantitativno predstavljanje rezultata. Ukupno stanje na svakom od nivoa, kao i zbirno stanje u ovoj oblasti, meri se ocenom od 1 do 5, pri čemu viša ocena označava veći stepen napretka. Dati su i obrasci za tabelarni prikaz rezultata, što bi trebalo da omogući pregledno prezentovanje rezultata, kao i jednostavnu komparaciju između lokalnih samouprava i dosledno praćenje napretka svake jedinice lokalne samouprave na godišnjem nivou.

Metodologija monitoringa je sveobuhvatna i fleksibilna i daje mogućnost dobijanja realne ocene stanja političkog zapošljavanja u lokalnim samoupravama. Primjenjiva je u svim lokalnim samoupravama Srbije uz manje korekcije u odnosu na lokalne samouprave obuhvaćene projektom. Sa druge strane moguće je primeniti samo pojedine predložene instrumente u zavisnosti od raspoloživih resursa i kapaciteta u lokalnim samoupravama. Da bi se stvorili uslovi za kontinuirani monitoring potrebno je uspostaviti kvalitetno i otvoreno partnerstvo sa lokalnim samoupravama obuhvaćenim monitoringom kao i sa relevantnim organizacijama civilnog društva na lokalnom nivou.

Uvod: monitoring lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije

Šta je monitoring?

Monitoring podrazumeva nadzor i praćenje sprovođenja nekog procesa odnosno aktivnosti – na primer implementacije javnih politika ili drugih mera, ili izvođenja projekta. U užem smislu monitoring se može odrediti kao posmatranje odgovarajućih parametara da bi se utvrdili efekti određenih strategija upravljanja ili politika, kao i načina na koje sistem odgovara na promene, koje se sprovodi periodično i u više navrata. Monitoring je od ključne važnosti jer omogućava lokalnim donosiocima odluka da razumeju efekte i značaj sopstvenih odluka, ali i uticaj drugih faktora na resurse i procese kojima upravljaju. Primena kontinuiranog praćenja i procene rezultata i efekata u praksi podrazumeva kreiranje takvih programa i koncepata monitoring koji bi bili prilagođeni konkretnim ciljevima, a odnosili bi se na njihovo ostvarivanje, usklađenost sa regulativnim zahtevima i pitanja odgovornosti za sprovođenje procesa.

U praksi treba težiti institucionalizaciji kontinuiranog monitoringa kao dela redovnih upravljačkih poslova kojima se povećava transparentnost, odgovornost i efektivnost rukovodstva, lokalne samouprave ili institucija državne uprave i institucija javnog sektora.

Da bi monitoring ispunio svoju svrhu, sistem praćenja mora biti oblikovan tako da odgovara potrebama i kapacitetima zajednice ili institucija u kojoj se aktivnosti sprovode. Pri tom se mora uzeti u obzir lokalni kontekst, osposobljenost lokalnih aktera za sprovođenje monitoringa, kao i raspoloživost resursa potrebnih za obavljanje monitoringa. Takođe je neophodno je da se informacije dobijene monitoringom „vraćaju u sistem“, jer je ovakva povratna spreza jedini način da monitoring suštinski doprinese poboljšanju procesa koji se prati. Preduslov za uspostavljanje ovakve povratne sprege su kapaciteti za sprovođenje monitoringa, a prvenstveno sistematičnost u prikupljanju podataka, analitičke sposobnosti i sposobnost da se izvedu pravi zaključci i preporuke.

Osnove za sprovođenje monitoringa zapošljavanja u lokalnim samoupravama

Za efikasno sprovođenje monitoringa osnovni preduslov su jasno definisane javne politike, strategije i drugi planski dokumenti kojima se identifikuju ciljevi i pravci borbe protiv korupcije i kojima se uspostavljaju okviri za definisanje sistema praćenja i ocene stepena korupcije, u ovom slučaju zapošljavanja na političkoj osnovi.

U *Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine*¹ (u daljem tekstu *Nacionalna strategija*) izričito se ukazuje na činjenicu da je segment antikorupcijske akcije na nivou lokalne samouprave izostavljen i zaboravljen. Zbog toga se insistira na donošenju i sprovođenju lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije, da bi se obezbedila transparentnost rada organa lokalne samouprave i javnih preduzeća, kao i budžetskog sistema. Akcioni planovi bi, osim toga, trebalo da omoguće adekvatan odgovor civilnog društva i medija na korupcijske izazove.

¹ Službeni glasnik Republike Srbije br. 57/13

Nacionalna strategija takođe identifikuje moguće probleme i okolnosti povoljne za povećan rizik od korupcije na lokalnom nivou, pre svega ako se nastave procesi dekoncentracije i decentralizacije, odnosno ukoliko još veći broj nadležnosti koje su ranije pripadale republičkoj vlasti pređe u ruke lokalnih samouprava. Kao jedan od ključnih problema navodi se nepostojanje stalnih radnih tela, u jedinicama lokalne samouprave, koja bi bila zadužena za borbu protiv korupcije, što onemogućava efikasnu kontrolu.

U odeljku koji govori o prevenciji korupcije, *Nacionalna strategija* navodi kao jedan od ciljeva uspostavljanje meritokratskog sistema zapošljavanja u organima vlasti, odnosno sistema u kome će se zapošljavanje i napredovanje zasnivati na jasno uspostavljenim kriterijumima i zaslugama. Konstatuje se da su zapošljavanje i napredovanje i dalje podložni političkom uticaju, da ravnopravnost učesnika u procesu izbora nije u potpunosti ostvarena, da rukovodioci imaju previše diskrecionih ovlašćenja pri izboru kandidata, kao i nepostojanje jasnih kriterijuma za zapošljavanje na određeno vreme. Strategija zbog toga preporučuje „da se ujednači pravni okvir koji reguliše radno-pravni status zaposlenih u državnoj upravi i da se usvoje odredbe koje će na jedinstven način regulisati i pitanje plata i prava iz socijalnog osiguranja.“

*Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije*² (4.2) predviđen je niz konkretnih aktivnosti koje bi trebalo da omoguće ostvarivanje ovog cilja. Ove aktivnosti se uglavnom odnose na izmenu odgovarajućih zakonskih propisa i formiranje i ažuriranje Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja. Iako je sprovođenje ovih aktivnosti pre svega u nadležnosti republičkih organa, sigurno je da lokalne samouprave mogu i moraju, u okviru svojih ovlašćenja i mogućnosti, da se uključe u ovaj aspekt borbe protiv korupcije. Naime, kako je uočeno u *Analizi uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou*,³ koju je objavila Agencija za borbu protiv korupcije, nedovoljno zaokružen pravni okvir u kome funkcioniše lokalna samouprava otvara velike mogućnosti za pojavu korupcije upravo u ovom segmentu, jer postojeća zakonska rešenja ostavljaju lokalne samouprave „ranjivim na različite vrste koruptivnog delovanja i ponašanja, od zloupotreba javnih resursa u raspodeli radnih mesta (i prava koja pripadaju po osnovu korišćenja ovog javnog resursa), preko nepotizma, trgovine uticajem, političkih uticaja, zloupotrebe položaja i tako dalje.“

Monitoring u oblasti zapošljavanja pruža neophodne uvide u dinamiku i domete angažovanja lokalnih vlasti u ovoj oblasti, kao i u efikasnost mera predviđenih *Lokalnim akcionim planovima za borbu protiv korupcije* u ovom domenu.

Svrha i ciljevi monitoringa

Nacionalna strategija predviđa da svi organi vlasti i nosioci javnih uključenja treba da se uključe u borbu protiv korupcije vršeći svoja ovlašćenja u skladu sa, između ostalog, načelom sveobuhvatnosti primene mera i saradnje subjekata, koje podrazumeva dužnost da se mere primenjuju sveobuhvatno i dosledno u svim oblastima uz saradnju i razmenu iskustava i usaglašavanje postupanja relevantnih subjekata, *na svim nivoima vlasti*, sa ustanovljenom dobrom praksom. Monitoring u oblasti zapošljavanja trebalo bi, u najopštijem smislu, da doprinese objektivnoj proceni sprovođenja predviđenih mera i njihove efikasnosti.

² Službeni glasnik Republike Srbije br. 79/13

³ Dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-lokalnom-nivou.pdf>

Ciljevi monitoringa u oblasti zapošljavanja u organima lokalne samouprave i lokalnim javnim preduzećima su sledeći:

1. Doprinosi opštoj oceni stepena korupcija kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou
2. Procena adekvatnosti regulatornog okvira u oblasti zapošljavanja na lokalnom nivou i njegova usklađenost sa republičkim propisima
3. Utvrđivanje do koje mere se propisi o zapošljavanju (republički i lokalni) poštuju u praksi
4. Merenje stepena ostvarenosti Lokalnih akcionih planova u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima su ovi planovi usvojeni, pre svega onih mera i aktivnosti koje se direktno ili indirektno odnose na oblast zapošljavanja
5. Procena efikasnosti mera predviđenih Lokalnim akcionim planovima
6. Komparacija stanja u jedinicama lokalne samouprave u kojima su usvojeni Lokalni akcioni planovi i u jedinicama lokalne samouprave u kojima ovi planovi nisu usvojeni
7. Identifikacija primera dobre prakse

Indikatori će biti obrađeni tako da se podaci mogu kvantifikovati, što bi trebalo da uveća njihovu upotrebnu vrednost i omogući jednostavno poređenje između različitih segmenata lokalne samouprave (na primer, organa vlasti i javnih preduzeća) i između jedinica lokalne samouprave.

Učesnici u procesu monitoringa

Vodeću ulogu u izvođenju monitoringa – kako u fazi prikupljanja podataka tako i u njihovoj prezentaciji - trebalo bi da imaju lokalne partnerske organizacije civilnog društva. Upravo lokalne organizacije civilnog društva, koje deluju u samim zajednicama, raspolažu kapacitetima neophodnim za uspešno sprovođenje procesa monitoringa. Reč je pre svega o poznavanju lokalnog konteksta, kao i svih relevantnih aktera – uključujući građane, medije, lokalne organe vlasti i javna preduzeća – čija je saradnja neophodna da bi proces bio uspešan i imao zadovoljavajuće rezultate.

U širem smislu, uspešan i kvalitetan proces monitoringa podrazumeva saradnju svih zainteresovanih strana uključenih u proces borbe protiv korupcije. Funkcioneri i službe lokalne samouprave i lokalnih javnih preduzeća trebalo bi da pravovremeno dostave neophodne materijale za analizu (odluke, pravilnike i sl.), dok bi predstavnici medija i civilnog društva trebalo da, učešćem u radu fokus grupa, prezentuju svoja iskustva i saznanja u oblasti koja je predmet monitoringa.

Posebnu pažnju treba usmeriti na učešće i analizu politike zapošljavanja u lokalnim javnim preduzećima i javnim ustanovama kao i drugim pravnim subjektima u kojima je lokalna samouprava osnivač gde se očekuje da bude značajnih nalaza manipulativnog ponašanja u zapošljavanju (zapošljavanje po političkoj osnovi, osnivanje raznih novih agencija, fondova, institucija i sličnih organizacija).

Korisnici rezultata monitoringa

Izveštavanje o rezultatima monitoringa i njihova javna dostupnost su od suštinskog značaja ne samo za sam proces praćenja i nadzora, već i za postizanje njegove krajnje svrhe - unapređenja samog procesa koji se prati. Zbog stoga bi u korisnike rezultata uvek trebalo ubrajati i najširu javnost,

odnosno sve njene zainteresovane članove. Najdirektniju korist od rezultata monitoringa imaju, međutim, zainteresovane strane (*stakeholders*) koje učestvuju i u procesu primene lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije: Lokalni antikorupcijski forumi, organi i funkcioneri lokalne samouprave, javna preduzeća i druge ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava, političke stranke, organizacije civilnog društva i mediji. Među korisnicima rezultata monitoringa su i stalna radna tela lokalnih skupština, u čijoj je nadležnosti, kako je to *Nacionalnom strategijom* predviđeno, nadzor nad sprovođenjem lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije.

Obim i fokus monitoringa

Vremenski okvir monitoringa

Nacionalna strategija i *Akcionni plan* odnose se period od 2013. do 2018. godine, te bi to trebalo da bude i vremenski okvir monitoringa. Napredak bi bilo najcelishodnije meriti, kako je akcionim planovima i predviđeno, na godišnjem nivou. Biro za društvena istraživanja, u skladu sa obavezama preuzetim na osnovu akcionih planova, je već objavio dva *Izveštaja o sprovođenju lokalnih planova protiv korupcije*, za 2013. i 2014. godinu.⁴ Osim toga, i Agencija za borbu protiv korupcije je u martu 2015. godine objavila svoju *Analizu uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou*.⁵ Sadržaj ovih materijala se manjim delom odnosi na oblast zapošljavanja, ali bi oni svakako mogli da posluže kao polazna osnova (*baseline, benchmark*) za dalje praćenje napretka, koje bi se sprovodilo kontinuirano, ali bi rezultati bili obrađeni i prezentovani jednom godišnje (na primer, na kraju kalendarske godine).

Vremenski intervali monitoringa kao i momenti u kojima se sprovodi monitoring zapošljavanja u lokalnim samoupravama ne mogu se tačno odrediti jer iskustva govore da političko zapošljavanje u najvećoj meri se dešava neposredno pre izbora, a zatim u intervalima posle izbora i to prvo u gradskim i opštinskim upravama otprilike oko 6 meseci posle lokalnih izbora, a zatim u lokalnim javnim preduzećima i javnim ustanovama u periodu od 6-9 meseci posle izbora. Nestabilnost lokalnih političkih koalicija takođe bitno utiče na političko zapošljavanje i momente kada ono ima najveći zamajac. Imajući u vidu ovo iskustvo, monitoring treba sprovoditi jednom godišnje i to u periodima kada su dostupni dokumenti za prethodnu kalendarsku godinu, a u izveštajima i tokom analiza uzeti u obzir i navesti bitne momente i ključne faktore uticaja na pojedine nalaze i vrednosti indikatora. Početno istraživanje može obuhvatiti period od prethodnih lokalnih izbora, a zatim ga ponavljati na godišnjem nivou.

Lokalne samouprave i lokalne institucije obuhvaćene monitoringom

Koncept monitoringa je izrađen u okviru projekta „Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru- Zaustavimo političko zapošljavanje” i projektom je planirano da četiri četiri jedinice lokalne samouprave budu obuhvaćene monitoringom: gradove Kragujevac i Zrenjanin, u kojima su usvojeni Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije, grad Kraljevo i opštinu Kikinda, gde Lokalni akcioni planovi još nisu usvojeni.

⁴ Dostupno na <http://www.birodi.rs/izvestaj-o-sprovođenju-lokalnih-antikorupcijskih-planova-2013/>; <http://www.birodi.rs/izvestaj-o-sprovođenju-lokalnih-planova-protiv-korupcije-za-2014-godinu/>

⁵ Dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-lokalnom-nivou.pdf>

Koncept monitoringa je tako zamišljen da se, uz eventualna manja prilagođavanja, može koristiti u svim lokalnim samoupravama. Prilagođavanja podrazumevaju samo da se pojedini indikatori ne mogu pratiti u lokalnim samoupravama u kojima nema akcionih planova.

U okviru svake lokalne samouprave obuhvaćene monitoringom treba mapirati organizacionu strukturu gradske/opštinske uprave kako bi se odredili učesnici/predstavnici relevantnih organizacionih jedinica u monitoringu. Takođe treba mapirati sva javna preduzeća, javne ustanove i organizacije čiji je osnivač lokalna preduzeća kako bi se odredio reprezentativan broj institucija i organizacija koje će biti obuhvaćene monitoringom. Idealno je ako bi sve institucije i lokalne organizacije bile obuhvaćene monitoringom ali treba imati u vidu raspoložive resurse i vreme u definisanju optimalnog broja institucija/organizacija obuhvaćenih monitoringom. Analizom lokalnih dokumenta je moguće identifikovati koga tačno uključiti u monitoring.

Lokalne partnerske organizacije u ovim gradovima i opštinama biće odgovorne za prikupljanje podataka i predstavljanje rezultata monitoringa i potrebno je identifikovati organizacije koje se programski usmerene na saradnju sa lokalnim samoupravama i borbu protiv korupcije i organizacije koje imaju relevantno stručno iskustvo u monitoring i evaluaciji. U slučaju da ne postoje adekvatni kapaciteti treba razmotriti mogućnosti izgradnje ovakvih kapaciteta na lokalnom nivou.

Fokus monitoringa za potrebe projekta

Nekoliko faktora utiče na definisanje fokusa monitoringa. Posebno treba obratiti pažnju na analizu percepcije građana, odnosno na sprovođenje istraživanja stavova građana koje zahteva posebnu pripremu, veštine i znanja kako bi se dobili kvalitetni rezultati. Takođe, monitoring izveštavanja lokalnih medija o zapošljavanju u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima i javnim ustanovama zahteva kontinuirano praćenje i visok stepen dostupnosti informacija za vremenski interval definisan konceptom (minimum jedna godina ili period od poslednjih lokalnih izbora). U definisanju fokusa monitoringa treba uzeti u obzir i raspoložive kapacitete organizacije koje će implementirati monitoring u praksi.

Pošto praćenje stanja i izveštavanje o stanju u oblasti zapošljavanja samo je jedna od aktivnosti u sklopu monitoringa primene lokalnih akcionih planova i uopšte borbe protiv korupcije. **Težište monitoringa za potrebe realizacije projekta biće, stoga, na proceni regulatornog okvira u oblasti zapošljavanja i njegovoj primeni u praksi** (primena instrumenata 1., 2. i 3.).

Predlog koncepta monitoringa

Nivoi monitoringa

Monitoringom će biti obuhvaćeni sledeći nivoi:

- Analiza i procena regulatornog okvira (postojanje i kvalitet usvojenih dokumenata)
- Primena regulatornog okvira i smernica u praksi
- Primena mera iz Lokalnih akcionih planova koje se odnose na ovu oblast (u lokalnim samoupravama u kojima su planovi usvojeni)
- Percepcija korupcije u oblasti zapošljavanja

Namera je da se, na osnovu jasno definisanih indikatora, dobiju uporedivi, kvantifikovani podaci

koji mogu da posluže za procenu nivoa korupcije, mogućih uzroka korupcije i optimalnih rešenja za suzbijanje korupcije u ovoj oblasti.

Instrumenti za prikupljanje podataka

1. Analiza sadržaja dokumenata i lokalnih akata

Prva faza prikupljanja podataka jeste kvalitativna analiza dokumenata koji se odnose na oblast zapošljavanja u organima lokalne samouprave. Reč je pre svega o sistematizacijama radnih mesta i pravilnicima o zapošljavanju organa lokalne samouprave i lokalnih javnih preduzeća. Ovi dokumenti bi trebalo da budu lako dostupni javnosti, jer potpadaju pod odredbe *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*.⁶ Članom 2 ovog Zakona informacija od javnog značaja definisana je kao „informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna”. Član 3. kao organe javne vlasti određuje, između ostalog, i organe lokalne samouprave, kao i pravna lica koja su osnovali i u celini ili pretežno finansiraju državni organi, iz čega jasno sledi da se i lokalna javna preduzeća i druge ustanove čiji je osnivač ili finansijer lokalna samouprava smatraju organima javne vlasti u smislu ovog Zakona.

U ovoj fazi prikupljanja podataka cilj je da se dobiju odgovori na sledeća pitanja:

- Da li je u organu lokalne vlasti/javnom preduzeću usvojena sistematizacija radnih mesta?
- Koliko često se sistematizacija radnih mesta ažurira/menja?
- Kada je sistematizacija radnih mesta poslednji put ažurirana?
- Da li sistematizacija radnih mesta odgovara potrebama organizacije odnosno da li je u potpunosti usklađena sa zakonom definisanim nadležnostima i poslovima koje obavlja opštinska/gradska uprava odnosno institucija lokalne samouprave?
- Da li su u sistematizaciji radnih mesta jasno navedene kvalifikacije potrebne za svako radno mesto?
- Da li postoje jasni i javno dostupni kriterijumi za zapošljavanje (pravilnik o postupku zapošljavanja i slično)?
- U čijoj je nadležnosti donošenje konačne odluke o zapošljavanju?
- Da li postoje dostupni izveštaji o radu lokalne samouprave i lokalnih javnih preduzeća i ustanova i da li oni sadrže podatke o broju i strukturi zaposlenih?

Uzimajući u obzir trendove u reformi javnog sektora prilikom analize dokumenata treba obratiti pažnju na kontekst i uticaj okruženja na oblast zapošljavanje u lokalnim samoupravama. Ključni faktor uticaja mogu imati zakonski okviri kojima se uređuje broj zaposlenih, racionalizacija javnog sektora, uvođenja platnih razreda, plate i primanja zaposlenih u državnoj upravi, lokalnoj samoupravi, autonomnoj pokrajini i slični zakoni.

2. Strukturirani intervjui sa predstavnicima službi nadležnih za upravljanje ljudskim resursima u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima

Svrha razgovora sa predstavnicima nadležnih službi jeste da pribavljanje podataka o strukturi zaposlenih u lokalnim samoupravama i lokalnim javnim preduzećima i javnim ustanovama, odnosno o tome do koje mere se regulatorni okvir, preporuke i dobra praksa poštuju u procesu zapošljavanja i napredovanja.

⁶ Službeni glasnik Republike Srbije br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

Ključna pitanja za intervju:

OPŠTI PREGLED STANJA:

- Koliki je ukupan broj zaposlenih u organu lokalne samouprave/preduzeću?
- Kako se broj zaposlenih menjao u proteklih 12 meseci? (koliko je zaposlenih prekinulo radni odnos, koliko je novih zaposlenih primljeno na neodređeno vreme, na određeno vreme, po ugovoru o delu)
- Da li se broj zaposlenih u organu lokalne samouprave/javnom preduzeću uklapa u smernice i propise o broju zaposlenih usvojene na republičkom nivou?

ZAPOŠLJAVANJE:

- Da li su novozaposleni radnici (u bilo kojoj varijanti radnog odnosa) primljeni na osnovu rezultata konkursa?
- Koliko je javnih i internih konkursa raspisano u proteklih 12 meseci?
- Koliko je bio prijavljenih kandidata na svakom od njih?
- Koliko je bilo žalbi na rezultate konkursa?
- Da li je neka od žalbi dovela do promene odluke ili poništavanja konkursa? Ukoliko jeste, koliko je bilo takvih slučajeva?

NAGRAĐIVANJE I NAPREDOVANJE ZAPOSLENIH:

- Da li postoje podaci o kvalifikacijama (osnovnim i dodatnim usavršavanjima) zaposlenih?
- Da li se ti podaci (ukoliko postoje) koriste pri planiranju rasporeda zaposlenih na radna mesta?
- Da li postoje mehanizmi evaluacije rada zaposlenih? Kakvi?
- Da li postoje jasni kriterijumi za nagrađivanje i napredovanje zaposlenih? Da li su ovi kriterijumi dostupni i da li su zaposleni upoznati sa njima?

3. Monitoring realizacije aktivnosti iz Lokalnih akcionih planova

Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije usvojeni u Zrenjaninu i Kragujevcu predvideli su nekoliko aktivnosti koje se direktno ili indirektno odnose na oblast zapošljavanja. Reč je o sledećim aktivnostima:

1. **Karta interesa** u cilju mapiranja koruptivnih rizika funkcionera i zaposlenih na lokalnom nivou, članova upravnih i nadzornih tela u organizacijama civilnog društva, članova upravnih i nadzornih tela u ustanovama koje se finansiraju iz javnih izvora, članova upravnih i nadzornih tela u medijima koji se finansiraju iz javnih izvora. Ova aktivnost je od izuzetnog značaja upravo u oblasti zapošljavanja, ako se ima u vidu da je trgovina uticajem u ovoj oblasti identifikovana u *Analizi uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou* kao jedan od glavnih uzroka korupcije na lokalnom nivou, pri čemu je upravo uspostavljanje i redovno ažuriranje karti interesa predloženo kao jedno od najefikasnijih rešenja.
2. **Eksperimentalna provera čestitosti** kojom bi se, putem simuliranih koruptivnih situacija, testiralo reagovanje funkcionera i zaposlenih u lokalnim samoupravama.
3. **Antikorupcijski kodeks javnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi**, što podrazumeva analizu sadržaja i primene postojećih kodeksa i usvajanje i primenu Antikorupcijskog kodeksa javnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi
4. **Preventivna evaluacija novozaposlenih u organima lokalne samouprave** koja bi obuhvatala, uz saradnju sa Društvom psihologa Srbije i stručnjacima za ljudske resurse, intervjuje i anketiranje novozaposlenih u organima lokalne samouprave.

U okviru monitoringa u oblasti zapošljavanja trebalo bi uzeti u obzir i stepen ostvarenosti ovih aktivnosti i njihove efekte (ukoliko su realizovane). Ovi podaci mogu da se dobiju iz godišnjih Izveštaja o

sprovedenju akcionih planova za borbu protiv korupcije, ili u razgovoru sa članovima Lokalnih anti-korupcijskih foruma koji su uključeni (ili su bili uključeni) u sprovođenje Lokalnih akcionih planova.

Na osnovu indikatora moguće je formirati kvantitativne ocene (0-5) koje bi opisale napredak u sprovođenju svake aktivnosti. Kako će se monitoring sprovoditi na godišnjem nivou, ovakav način analize i predstavljanja podataka omogućava da se isprati napredak (ili odsustvo napretka) iz godine u godinu. Uputstvo za ocenjivanje kao i tabela za unos i predstavljanje podataka dati su u Prilogu 1.

Saznanja o realizaciji aktivnosti iz Lokalnih akcionih planova neophodna su da bi se moglo utvrditi da li i u kojoj meri usvajanje i sprovođenje ovih planova doprinosi smanjenju mogućnosti za korupciju u oblasti zapošljavanja, odnosno da li je stanje u ovoj oblasti bolje u onim lokalnim samoupravama koje su usvojile akcione planove.

Ovaj segment monitoringa je potrebno prilagoditi u lokalnim samoupravama koje imaju usvojene lokalne akcione planove aktivnostima koje su definisane tim akcionim planovima.

4. Monitoring izveštavanja lokalnih medija o zapošljavanju u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima

Uloga lokalnih medija u postupku zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima, kao i eventualnog otkrivanja i sprečavanja koruptivnih radnji, je nesumnjivo velika. Mnogo je primera koji potvrđuju da su mediji na svim nivoima (lokalni, regionalni i nacionalni) svojim izveštavanjem pokrenuli određena pitanja ili debate u javnosti, otkrili sumnju ili čak konkretne slučajeve korupcije, i time podstakli rad državnih organa na dalje postupanje u okviru svojih nadležnosti.

Otuda, lokalni mediji mogu da imaju veoma značajnu ulogu u sprečavanju i borbi protiv korupcije na lokalnom nivou, i to ne samo prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima. Uloga lokalnih medija je, naime, značajna i sa stanovišta podizanja nivoa opšte informisanosti i edukacije stanovništva o problemima korupcije u lokalnoj zajednici. Isto tako i u otkrivanju slučajeva učinjene korupcije ili okolnosti koje bi mogle da dovedu do koruptivnih ishoda. Konačno, veoma je značajna uloga medija i u uspostavljanju saradnje i povezivanja svih institucijama koje se bave sprečavanjem ili borbom protiv korupcije (informisanje javnosti o slučajevima korupcije kojima se bave nadležne institucije, izrečene mere i sankcije protiv učinilaca, na koji način i kome prijaviti korupciju i sl).

Svrha monitoringa lokalnih medija je da se dobiju podaci o broju priloga u lokalnim medijima, odnosu medija prema događajima u ovoj oblasti (da li su događaji prikazani u pozitivnom ili negativnom svetlu), kao i o tome da li mediji izveštavaju objektivno i uravnoteženo, to jest da li njihova vlasnička struktura i eventualne poslovne veze sa lokalnom samoupravom i javnim preduzećima utiču na način izveštavanja.

Ključna pitanja

OPŠTI PREGLED STANJA

1. Kakva je vlasnička struktura lokalnih medija na teritoriji lokalne samouprave?
2. Da li i u kakvom obliku postoji saradnja lokalne samouprave sa lokalnim medijima (ugovori o saradnji)?
3. Da li lokalni mediji ostvaruju svoju ulogu informisanja i edukacije stanovništva u oblasti prepoznavanja i borbe protiv korupcije na lokalnom nivou (tematske emisije, prilozi u okviru programa, stručne analize, izveštaji sa javnih događaja na temu korupcije, objavljeni tekstovi i analize u štampanim medijima)?

4. Da li se lokalni mediji u dovoljnoj meri bave konkretnim problemima korupcije na lokalnom nivou (sa stanovišta broja konkretnih izveštaja, priloga i emitovanih programskih sadržaja, broja objavljenih tekstova u štampanim medijima)?
5. Da li postoje konkretni efekti izveštavanja lokalnih medija o pitanjima korupcije na teritoriji lokalne samouprave (otkrivanje slučajeva učinjene ili potencijalne korupcije, i s tim u vezi postupanja nadležnih institucija)?
6. Da li je izveštavanje lokalnih medija o korupciji na teritoriji lokalne samouprave nepristrasno i objektivno?

ZAPOŠLJAVANJE

1. Da li lokalne samouprave prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima javno objavljuju konkurse u lokalnim sredstvima informisanja (broj objavljenih oglasa za zapošljavanje, broj objava na televizijama, radio stanicama i u štampanim medijima)?
2. Da li objavljeni konkursi imaju bilo kakav diskriminatorski sadržaj (polna diskriminacija ili drugi oblici diskriminacije u pogledu stručnih kvalifikacija, iskustva u oblasti zapošljavanja i sl)?
3. Da li lokalni mediji izveštavaju o nepravilnostima u konkursnom postupku prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima (broj objavljenih priloga, izveštaja ili emisija na lokalnim televizija, radio stanicama ili štampanim medijima)?
4. Da li je kao rezultat angažovanja medija u razotkrivanju korupcije ili okolnosti koje bi mogle da dovedu do korupcije bilo uticaja na ishod konkursnih postupaka prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima (broj poništenih konkursa ili obustavljanja postupka prijema u radni odnos)?
5. Da li je kao rezultat angažovanja lokalnih medija iniciran rad nadležnih institucija u procesuiranju i sankcionisanju počinitelja koruptivnih radnji prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima (broj pokrenutih afera, broj izrečenih sankcija i sl)?
6. Da li su lokalni mediji izloženi pritiscima da ne objavljuju, odnosno, zbog objavljivanja izveštaja o koruptivnim radnjama prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima (da li postoje izveštaji o tome i broj izveštaja)?

Napomena: Imajući u vidu da monitoring izveštavanja lokalnih medija zahteva kontinuirano praćenje u toku celog monitoring intervala i/ili dostupnost kvalitetnim bazama podataka lokalnih medija, kao i vremensko ograničenje koje nameće realizacija projekta, za potrebe realizacije projekta moguće je ovaj instrument ostaviti za realizaciju u narednim fazama monitoringa.

5. Ispitivanje stavova relevantnih partnera lokalne samouprave i građana (fokus grupe)

Da bi predloženi koncept dao sveobuhvatnu sliku stanja političkog zapošljavanja potrebno je u monitoring uključiti i predstavnike civilnog sektora, građane i predstavnike lokalnih medija kao relevantne partnere i korisnike usluga lokalne samouprave. Najrealnije slika se dobija kroz sprovođenje ankete građana odnosno istraživanja stavova građana ali primena ove tehnike zahteva značajne resurse i kapacitete.

Mišljenje predstavnika lokalnih organizacija civilnog društva i medija je takođe veoma bitno i doprinosi sagledavanju realnije slike zapošljavanja u lokalnoj samoupravi. Mišljenje i stavove predstavnika civilnog društva i medija je moguće identifikovati kroz fokus grupa intervju.

Fokus grupe trebalo bi da budu sastavljene od predstavnika *organizacija civilnog društva* i predstavnika *medija*, čije bi prisustvo pomoglo da se dopune podaci dobijeni monitoringom lokalnih

medija. S obzirom da realizacija ankete iziskuje posebne resurse, veštine i znanja, potrebno je razmotriti mogućnost da se pojedini građani obuhvate fokus grupa intervjuima.

U pripremnim fazama fokus grupa potrebni je mapirati i identifikovati relevantne organizacije civilnog društva kao i sve lokalne medije.

Svrha razgovora sa učesnicima fokus grupa trebalo bi da obezbedi uvid u percepciju šire lokalne zajednice o prisustvu korupcije u oblasti zapošljavanja u lokalnoj samoupravi i lokalnim javnim preduzećima.

Ključna pitanja/teme za razgovor u fokus grupama:

OPŠTI PREGLED STANJA

1. Najizrazitiji oblici koruptivnog ponašanja na nivou lokalne samouprave (vršenje više javnih funkcija, istovremeno vršenje javne funkcije i vođenje privatnog posla, korišćenje ličnih kontakata kako bi se određeni poslovi ili interesi lakše realizovali, davanje novca, poklona ili mita službeniku lokalne samouprave, nepotizam ili zloupotreba javne funkcije prilikom zaposlenja rođaka ili prijatelja van propisanih konkursnih procedura, korišćenje javnih resursa za sticanje lične ili koristi trećih subjekata, i dr)
2. Uloga zainteresovanih subjekata (građana, organizacija civilnog društva i medija) u procesu podizanja opšteg nivoa svesti o fenomenu korupcije, odnosno, sprečavanju i borbi protiv korupcije (informisanje i edukacija građana, štampanje odgovarajućih informatora i brošura, organizovanje tribina i javnih rasprava, medijsko izveštavanje i organizovanje tematskih programa, otkrivanje konkretnih i potencijalnih slučajeva korupcije, povezivanje društvenih činilaca i nadležnih institucija u cilju efikasnog sprečavanja i borbe protiv korupcije, primeri dobre prakse efikasne saradnje svih zainteresovanih subjekata u podizanju opšteg nivoa svesti o fenomenu korupcije, odnosno, sprečavanju i borbi protiv korupcije na lokalnom nivou, i dr)

ZAPOŠLJAVANJE U LOKALNIM ORGANIMA VLASTI I JAVNIM PREDUZEĆIMA

1. Da li postoji korupcija prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima na nivou lokalne samouprave?
2. Ukoliko postoji korupcija, u kom je ona obliku (navesti izrazite primere koruptivnog ponašanja)?
3. Da li su primeri koruptivnog ponašanja brojniji u odnosu na prošlu godinu? Zbog čega mislite da je tako?
4. Da li aktivnosti koje lokalne samouprave preduzimaju u borbi protiv korupcije imaju efekta u oblasti zapošljavanja u organima lokalne samouprave, odnosno javnih preduzeća na lokalnom nivou?
5. Da li je proces zapošljavanja u organima lokalne samouprave, odnosno, u javnim preduzeća na lokalnom nivou u dovoljnoj meri transparentan? Ukoliko nije, zbog čega je to slučaj?
6. Da li su građani pravovremeno obavešteni preko sredstava javnog informisanja o slobodnim radnim mestima u organima lokalne samouprave, odnosno lokalnim javnim preduzećima?
7. Da li građani, organizacije civilnog društva i mediji preduzimaju inicijative sa ciljem da se okriju ili spreče koruptivne radnje prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima? Koje su to radnje i inicijative?

8. Da li se suočavate sa pritiscima (zajedničko za sve subjekte) u otkrivanju ili sprečavanju koruptivnih radnji prilikom zapošljavanja na lokalnom nivou?
9. Ukoliko pritisci postoje, da li ste obavestili nadležne institucije o tome i da li je bilo nekih efekata?
10. Da li imate konkretne predloge kako da se aktivnosti lokalne samouprave u sprečavanju i borbi protiv korupcije na lokalnom nivou unaprede i na koji način?

Napomena: Uzimajući u obzir kompleksnost i vremensko ograničenje koje nameće realizacija projekta, moguće je ovaj instrument ostaviti za realizaciju u narednim fazama monitoring.

Uputstvo za vrednovanje indikatora

1. Regulatorni okvir

Indikator:	Stepen ostvarenosti:	Ocena
1.1 Usvojene sistematizacije radnih mesta	Ne postoje sistematizacije radnih mesta ni u organima lokalne samouprave ni u javnim preduzećima	1
	Sistematizacije radnih mesta postoje u organima lokalne samouprave, ali ne u javnim preduzećima	2
	Sistematizacije radnih mesta postoje u organima lokalne samouprave i u 10-30% javnih preduzeća	3
	Sistematizacije radnih mesta postoje u organima lokalne samouprave i u 30-70% javnih preduzeća	4
	Sistematizacije radnih mesta postoje u organima lokalne samouprave i u skoro svim (više od-70%) javnim preduzećima	5
1.2 Ažurirane sistematizacije radnih mesta	Sistematizacije radnih mesta nisu ažurirane u poslednjih 30 godina	1
	Sistematizacije radnih mesta u organima lokalne samouprave su ažurirane u poslednjih 10 godina	2
	Sistematizacije radnih mesta u najmanje 30% javnih preduzeća su ažurirane u poslednjih 10 godina	3
	Sistematizacije radnih mesta u najmanje 30% javnih preduzeća su ažurirane u poslednjih 5 godina	4
	Sistematizacije radnih mesta se redovno ažuriraju (jednom u 2 godine) u organima lokalne samouprave i većini javnih preduzeća	5
1.3 Kvalitet sistematizacije radnih mesta u organima lokalne vlasti	Sistematizacija radnih mesta u organima lokalne samouprave ne odgovara stvarnim potrebama (postojanje velikog broja nepotrebnih radnih mesta, ili je broj pozicija premali imajući u vidu obim posla)	1
	Sistematizacija radnih mesta odgovara stvarnim potrebama, ali kvalifikacije neophodne za određena radna mesta nisu jasno navedene niti su opisi poslova za pojedine pozicije jasno određeni	2
	Sistematizacija radnih mesta odgovara stvarnim potrebama, kvalifikacije neophodne za određena radna mesta nisu jasno navedene, ali su opisi poslova za pojedine pozicije jasno određeni	3
	Sistematizacija radnih mesta odgovara stvarnim potrebama, kvalifikacije neophodne za određena radna mesta su jasno navedene, ali opisi poslova za pojedine pozicije nisu jasno određeni	4
	Sistematizacija radnih mesta u organima lokalne samouprave odgovara stvarnim potrebama, kvalifikacije potrebne za sva radna mesta su jasno izložene i odgovarajuće, opisi poslova su jasno i precizno navedeni	5

1.4 Kvalitet sistematizacije radnih mesta u javnim preduzećima	Sistematizacija radnih mesta u većini javnih preduzeća ne odgovara stvarnim potrebama (postojanje velikog broja nepotrebnih radnih mesta, ili je broj pozicija premali imajući u vidu obim posla)	1
	Sistematizacija radnih mesta u većini javnih preduzeća odgovara stvarnim potrebama, ali kvalifikacije neophodne za određena radna mesta nisu jasno navedene niti su opisi poslova za pojedine pozicije jasno određeni	2
	Sistematizacija radnih mesta u većini javnih preduzeća odgovara stvarnim potrebama, kvalifikacije neophodne za određena radna mesta nisu jasno navedene, ali su opisi poslova za pojedine pozicije jasno određeni	3
	Sistematizacija radnih mesta u većini javnih preduzeća odgovara stvarnim potrebama, kvalifikacije neophodne za određena radna mesta su jasno navedene, ali opisi poslova za pojedine pozicije nisu jasno određeni	4
	Sistematizacija radnih mesta u većini javnih preduzeća odgovara stvarnim potrebama, kvalifikacije potrebne za sva radna mesta su jasno izložene i odgovarajuće, opisi poslova su jasno i precizno navedeni	5
1.5 Drugi pravni akti koji regulišu položaj i ponašanje zaposlenih	Ne postoje drugi pravni akti koji regulišu ovu oblast, čak ni u fazi pripreme	1
	Neki dodatni akti su u pripremi, ali nisu usvojeni	2
	Usvojen pravilnik o zapošljavanju, napredovanju i nagrađivanju zaposlenih	3
	Usvojen Etički kodeks	4
	Usvojen Antikorupcijski kodeks	5

2. Praksa zapošljavanja u organima lokalne vlasti i lokalnim javnim preduzećima

Indikator:	Stepen ostvarenosti:	Ocena
2.1 Broj zaposlenih	Broj zaposlenih u stalnom radnom odnosu u organima lokalne vlasti i većini javnih preduzeća daleko prevazilazi broj predviđen sistematizacijom radnih mesta i republičkim propisima	1
	Broj zaposlenih u stalnom radnom odnosu u organima lokalne vlasti i većini javnih preduzeća je u skladu sistematizacijom radnih mesta, ali ne i sa republičkim propisima	2
	Broj zaposlenih u stalnom radnom odnosu u organima lokalne vlasti i većini javnih preduzeća je u skladu sistematizacijom radnih mesta, ali ne i sa republičkim propisima i broj privremeno zaposlenih prelazi 30% ukupnog broja zaposlenih	3
	Broj zaposlenih u stalnom radnom odnosu u organima lokalne vlasti i većini javnih preduzeća je u skladu sistematizacijom radnih mesta, ali ne i sa republičkim propisima i broj privremeno zaposlenih čini 10-30% ukupnog broja zaposlenih	4
	Broj zaposlenih u stalnom radnom odnosu u organima lokalne vlasti i većini javnih preduzeća je u skladu sistematizacijom radnih mesta, ali ne i sa republičkim propisima i broj privremeno zaposlenih ne prelazi 10% ukupnog broja zaposlenih	5

2.2 Transparentnost procedure zapošljavanja u organima lokalne vlasti	Ne postoje jasne i javne procedure za prijem novih zaposlenih, velika diskreciona moć rukovodilaca pri odlučivanju o prijemu	1
	Postoje jasni kriterijumi i procedure za prijem novih zaposlenih, ali se većina radnih mesta popunjava bez javnog konkursa	2
	Radna mesta se popunjavaju na osnovu javnog konkursa, ali nije obezbeđena potpuna ravnopravnost svih prijavljenih kandidata	3
	Radna mesta se popunjavaju na osnovu javnog konkursa, uz potpunu ravnopravnost prijavljenih kandidata, ali ne postoje jasne žalbene procedure i moguće je diskreciono odlučivanje suprotno odlukama komisije za prijem u radni odnos.	4
	Zapošljavanje se vrši isključivo putem javnih konkursa, uz punu ravnopravnost svih prijavljenih kandidata, postoje jasni kriterijumi odlučivanja i žalbene procedure, diskreciono odlučivanje je onemogućeno	5
2.3 Efikasnost upravljanja ljudskim resursima u organima lokalne vlasti	Ne postoje sistematizovani podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima	1
	Pouzdati i ažurni podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima postoji, ali ne u elektronskom obliku	2
	Postoje pouzdani i ažurni podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima, ali se ti podaci ne uzimaju u obzir pri određivanju radnih zadataka	3
	Postoje pouzdani i ažurni podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima, ali se oni sporadično uzimaju u obzir pri određivanju radnih zadataka	4
	Postoje pouzdani i ažurni podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima, i pri određivanju radnih zadataka se u potpunosti uzimaju u obzir	5
2.4 Nagrađivanje i napredovanje zaposlenih u organima lokalne vlasti	Ne postoje jasni i javno dostupni kriterijumi za usavršavanje, nagrađivanje i napredovanje zaposlenih	1
	Kriterijumi postoje, ali nisu svi zaposleni upoznati sa njima	2
	Kriterijumi su jasni i javno dostupni, ali se retko primenjuju	3
	Kriterijumi su jasni i javno dostupni, i uglavnom se primenjuju	4
	Postoje jasni i javno dostupni kriterijumi za usavršavanje, nagrađivanje i napredovanje zaposlenih i dosledno se primenjuju	5

2.5 Transparentnost procedure zapošljavanja u javnim preduzećima	Ne postoje jasne i javne procedure za prijem novih zaposlenih, velika diskreciona moć rukovodilaca pri odlučivanju o prijemu	1
	Postoje jasni kriterijumi i procedure za prijem novih zaposlenih, ali se većina radnih mesta popunjava bez javnog konkursa	2
	Radna mesta se popunjavaju na osnovu javnog konkursa, ali nije obezbeđena potpuna ravnopravnost svih prijavljenih kandidata	3
	Radna mesta se popunjavaju na osnovu javnog konkursa, uz potpunu ravnopravnost prijavljenih kandidata, ali ne postoje jasne žalbene procedure i moguće je diskreciono odlučivanje suprotno odlukama komisije za prijem u radni odnos.	4
	Zapošljavanje se vrši isključivo putem javnih konkursa, uz punu ravnopravnost svih prijavljenih kandidata, postoje jasni kriterijumi odlučivanja i žalbene procedure, diskreciono odlučivanje je onemogućeno	5
2.6 Efikasnost upravljanja ljudskim resursima u javnim preduzećima	Ne postoje sistematizovani podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima	1
	Pouzdana i ažurna podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima postoji, ali ne u elektronskom obliku	2
	Postoje pouzdani i ažurna podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima, ali se ti podaci ne uzimaju u obzir pri određivanju radnih zadataka	3
	Postoje pouzdani i ažurna podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima, ali se oni sporadično uzimaju u obzir pri određivanju radnih zadataka	4
	Postoje pouzdani i ažurna podaci o broju zaposlenih i njihovim kvalifikacijama i usavršavanjima, i pri određivanju radnih zadataka se u potpunosti uzimaju u obzir	5
2.7 Nagrađivanje i napredovanje zaposlenih u javnim preduzećima	Ne postoje jasni i javno dostupni kriterijumi za usavršavanje, nagrađivanje i napredovanje zaposlenih	1
	Kriterijumi postoje, ali nisu svi zaposleni upoznati sa njima	2
	Kriterijumi su jasni i javno dostupni, ali se retko primenjuju	3
	Kriterijumi su jasni i javno dostupni, i uglavnom se primenjuju	4
	Postoje jasni i javno dostupni kriterijumi za usavršavanje, nagrađivanje i napredovanje zaposlenih i dosledno se primenjuju	5

3. Percepcija stepena korupcije u oblasti zapošljavanja

Indikator:	Stepen ostvarenosti:	Ocena
3.1 Dostupnost informacija o mogućnostima zapošljavanja u u organima lokalne vlasti i javnim preduzećima	Konkursi se objavljuju samo u službenom glasilu lokalne samouprave	1
	Konkursi se objavljuju u službenom glasilu lokalne samouprave i na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave/javnog preduzeća	2
	Konkursi se objavljuju u službenom glasilu lokalne samouprave i na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave/javnog preduzeća i u lokalnim štampanim medijima	3
	Konkursi se objavljuju u službenom glasilu lokalne samouprave i na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave/javnog preduzeća i u lokalnim štampanim i elektronskim medijima	4
	Konkursi se objavljuju u službenom glasilu lokalne samouprave, na zvaničnoj internet stranici, lokalne samouprave/javnog preduzeća i u lokalnim i nacionalnim štampanim i elektronskim medijima	5
3.2 Mišljenje građana o transparentnosti procesa zapošljavanja u organima lokalne vlasti i javnim preduzećima	Proces zapošljavanja je u potpunosti netransparentan	1
	Oglašavanje slobodnih radnih mesta je transparentno, ali ne i postupak sprovođenja konkursa i selekcije izabranih kandidata	2
	Kriterijumi za zapošljavanje su transparentni, ali ne i sam proces donošenja odluke o izboru kandidata niti žalbene procedure	3
	Kriterijumi za zapošljavanje su transparentni, kao i proces donošenja odluke o izboru kandidata, ali žalbene procedure nisu transparentne	4
	Proces zapošljavanje je u potpunosti transparentan	5
3.3 Mišljenje građana o aktivnostima lokalne samouprave u borbi protiv korupcije	Lokalna vlast ne sprovodi nikakve aktivnosti u ovoj oblasti	1
	Lokalna vlast sprovodi nedovoljan broj aktivnosti u borbi protiv korupcije	2
	Lokalna vlast sprovodi aktivnosti u borbi protiv korupcije ali bez zadovoljavajućih rezultata	3
	Lokalna vlast sprovodi veliki broj aktivnosti u borbi protiv korupcije	4
	Lokalna vlast sprovodi veliki broj aktivnosti u borbi protiv korupcije i one daju zadovoljavajuće rezultate	5
3.4 Percepcija rasprostranjenosti koruptivnog ponašanja	Broj slučajeva korupcije je dramatično veći nego u prethodnom periodu	1
	Broj slučajeva korupcije je veliki, ali bez bitnih promena u odnosu na prethodni period	2
	Broj slučajeva korupcije je u blagom opadanju u odnosu na prethodni period	3
	Broj slučajeva korupcije je značajno manji u odnosu na prethodni period	4
	Broj slučajeva korupcije je zanemarljiv	5

3.5 Izveštavanje lokalnih medija o pitanjima korupcije u zapošljavanju	Lokalni mediji uopšte ne izveštavaju o ovim pitanjima	1
	Lokalni mediji sporadično nedovoljno objektivno izveštavaju o ovim pitanjima	2
	Lokalni mediji sporadično ali objektivno izveštavaju o ovim pitanjima	3
	Lokalni mediji o ovim pitanjima izveštavaju redovno, ali nedovoljno nepristrasno i objektivno	4
	Lokalni mediji redovno, nepristrasno i objektivno izveštavaju o ovim pitanjima	5

Način izveštavanja

Da bi monitoring postigao svoju svrhu – unapređenje borbe protiv korupcije u oblasti zapošljavanja u organima lokalne vlasti i lokalnim javnim preduzećima – neophodno je da zainteresovane strane i donosioci odluka budu upoznati sa njegovim rezultatima. Da bi se postigao maksimalni prodor i uticaj na neposredne korisnike rezultata monitoringa, ali i javnost u celini, neophodno je da rezultati monitoringa budu izloženi na razumljiv način, kao i da budu uporedivi. Ovo će se postići predstavljanjem **godišnjih** izveštaja, koji bi trebalo da budu istovetni po svojoj strukturi i omoguće jednostavno praćenje napretka u oblasti koja je predmet monitoringa. Rezultate istraživanja moguće je predstaviti na nekoliko načina, ali je preporuka da izveštaji obuhvate kako kvantitativne tako i kvalitativne rezultate, da bi se dobila što preciznija i obuhvatnija slika o predmetu monitoringa.

Tabelarni prikaz

Tabelarni prikaz omogućava kvantitativno predstavljanje prikupljenih podataka i rezultata analize, što dalje pruža mogućnosti za komparaciju između lokalnih samouprava, ali i praćenje napretka iz godine u godinu tokom perioda na koji se monitoring odnosi (2013-2018). Na osnovu uputstva za vrednovanje indikatora datog u prethodnom poglavlju, procenjuje se stanje u tri oblasti: 1) kvalitet regulativnog okvira; 2) primena regulativnog okvira u praksi; 3) percepcija građana o stepenu korupcije. Tabela za prikaz rezultata data je u Prilogu 2. Kvantifikacija nalaza i njihovo prikazivanje u tabelarnom obliku omogućava i jednostavno kreiranje grafičkih prikaza stanja u pojedinim oblastima, kao i sličnosti i razlika među lokalnim samoupravama i postignutog napretka na godišnjem nivou.

Narativni izveštaj

Svrha narativnog izveštaja je da detaljno predstavi sve najvažnije nalaze monitoringa, u toku jedogodišnjeg perioda. Zbog toga je izuzetno važno da bude strukturiran tako da rezultati istraživanja budu prezentovani na jasan i pregledan način. Izveštaj bi trebalo da sadrži sledeće elemente:

1. Rezime (kratak pregled najvažnijih nalaza monitoringa)
2. Metodologija monitoringa (kratak pregled nivoa monitoringa i načina prikupljanja podataka)
3. Opis postojećeg stanja (2013-2014. godina)
4. Napredak u sprovođenju lokalnih akcionih planova
5. Izgrađenost regulatornog okvira (pregled rezultata)
6. Poštovanje regulatornog okvira u praksi (pregled rezultata)

7. Percepcija stepena korupcije u oblasti zapošljavanja (pregled rezultata)
8. Primeri dobre prakse (opisati elemente primenjene u pojedinim lokalnim samoupravama koji se mogu iskoristiti i u drugim opštinama/gradovima)
9. Zaključak (stanje u svakoj od posmatranih lokalnih samouprava; zajednički problemi; razlike između stanja u organima javne vlasti i lokalnim javnim preduzećima; komparacija između lokalnih samouprava; procena efekata lokalnih akcionih planova)
10. Preporuke
11. Prilozi (tabelarni i grafički prikazi, sastav fokus grupa itd.)

Predlog za dalje korišćenje rezultata monitoringa

Rezultati monitoringa trebalo bi da budu prosleđeni relevantnim akterima: Birou za društvena istraživanja, Agenciji za borbu protiv korupcije, lokalnim antikorupcijskim forumima, radnim telima skupština lokalnih samouprava (ako su formirana) ili samim skupštinama (ukoliko nisu formirana odgovarajuća radna tela), službama zaduženim za ljudske resurse u organima lokalne samouprave i lokalnim javnim preduzećima. Rezultati dobijeni monitoringom trebalo bi da posluže za identifikaciju problema, odnosno onih segmenata procesa zapošljavanja koji otvaraju mogućnost za pojavu korupcije, ali i primera dobre prakse koji mogu da posluže kao obrazac ponašanja u drugim lokalnim samoupravama.

Na taj način moguće je sagledati optimalna rešenja za probleme, i predložiti eventualne izmene u odgovarajućim dokumentima (lokalnim akcionim planovima, odlukama i drugim propisima, sistematizacijama radnih mesta, pravilnicima o zapošljavanju) koje bi doprinele smanjivanju mogućnosti da se pojave različiti oblici korupcije.

Značajno je i sumarne rezultate monitoringa i identifikovne preporuke i zaključke predstaviti i učiniti dostupnim relevantnim ministarstvima u čijoj su nadležnosti oblasti koje se odnose na zapošljavanje u javnom sektoru kako bi se nalazi i preporuke integrisali u izradu ili reviziju zakona i propisa kojima se ove oblasti bliže uređuju.

Dodatak 1 – Realizacija akcionih planova u gradovima Zrenjanin i Kragujevac

Realizacija lokalnih akcionih planova - aktivnosti u oblasti zapošljavanja u lokalnim samoupravama

Aktivnost	Sadržaj aktivnosti	Ocena napretka		Postignuti rezultat	Ocena
		Kragujevac	Zrenjanin		
Karta interesa	Izrada pravilnika o prikupljanju, arhiviranju i korišćenju podataka iz Karte interesa Izrada softvera – baze podataka Dostavljanje podataka od strane javnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi			- Ništa od aktivnosti nije sprovedeno	0
				- Izrađen pravilnik	1
				- Izrađen pravilnik i softver	2
				- Izrađen pravilnik i softver, 10-50% funkcionera i zaposlenih dostavilo podatke	3
				- Izrađen pravilnik i softver 50%-100% funkcionera i zaposlenih dostavilo podatke	4
Eksperimentalna provera čestitosti	Anketno istraživanje Igre poverenja			- Ništa od aktivnosti nije sprovedeno	0
				- Određene ciljen grupe za anketno istraživanje	1
				- Sprovedeno anketno istraživanje	2
				- Igre poverenja izvedene bar jednom	3
				- Igre poverenja se izvode sporadično	4
Antikorupcijski kodeks javnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi	Analiza postojećih kodeksa i analiza primene Proces izrade kodeksa uz korišćenje postojećih iskustava Usvajanje i primena Antikorupcijskog kodeksa javnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi Formiranje tima za praćenje primene Antikorupcijskog kodeksa u okviru LAF- a			- Ništa od aktivnosti nije sprovedeno	0
				- Urađena analiza postojećih kodeksa i primene	1
				- Kodeks je izrađen ali nije usvojen	2
				- Kodeks je usvojen ali se ne primenjuje	3
				- Kodeks je usvojen i primenjuje se	4
- Formiran tim za praćenje primene	5				
Preventivna evaluacija novozaposlenih u organima lokalne samouprave	Intervju i anketa sa novozaposlenima u organima lokalne samouprave u formi psihološkog testa			- Ništa od aktivnosti nije sprovedeno	0
				- Postignuta saglasnost lokalne samouprave	1
				- Uspostavljena saradnja sa Društvom psihologa Srbije	2
				- Testirano 10-30% novozaposlenih	3
				- Testirano 30-70% novozaposlenih	4
- Testirano preko 70% novozaposlenih	5				
Ukupna ocena postignutog napretka u oblasti zapošljavanja				Prosečna vrednost ocena svih aktivnosti	

Dodatak 2 –Tabelarni prikaz rezultata monitoringa

		Kragujevac	Kraljevo	Kikinda	Zrenjanin
1. Regulatorni okvir					
Indikator 1.1	Usvojene sistematizacije radnih mesta				
Indikator 1.2	Ažurirane sistematizacije radnih mesta				
Indikator 1.3	Kvalitet sistematizacije radnih mesta u organima lokalne vlasti				
Indikator 1.4	Kvalitet sistematizacije radnih mesta u javnim preduzećima				
Indikator 1.5	Drugi pravni akti koji regulišu položaj i ponašanje zaposlenih				
Prosečna ocena		#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
2. Praksa zapošljavanja u organima lokalne vlasti i lokalnim samoupravama					
Indikator 2.1	Broj zaposlenih				
Indikator 2.2	Transparentnost procedure zapošljavanja u organima lokalne vlasti				
Indikator 2.3	Efikasnost upravljanja ljudskim resursima u organima lokalne vlasti				
Indikator 2.4	Nagrađivanje i napredovanje zaposlenih u organima lokalne vlasti				
Indikator 2.5	Transparentnost procedure zapošljavanja u javnim preduzećima				
Indikator 2.6	Efikasnost upravljanja ljudskim resursima u javnim preduzećima				
Indikator 2.7	Nagrađivanje i napredovanje zaposlenih u javnim preduzećima				
Prosečna ocena		#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
3. Percepcija stepena korupcije u oblasti zapošljavanja					
Indikator 3.1	Dostupnost informacija o mogućnostima zapošljavanja u u organima lokalne vlasti i javnim preduzećima				
Indikator 3.2	Mišljenje građana o transparentnosti procesa zapošljavanja u organima lokalne vlasti i javnim preduzećima				
Indikator 3.3	Mišljenje građana o aktivnostima lokalne samouprave u borbi protiv korupcije				
Indikator 3.4	Percepcija rasprostranjenosti koruptivnog ponašanja				
Indikator 3.5	Izveštavanje lokalnih medija o pitanjima korupcije u zapošljavanju				
Prosečna ocena		#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!

Dodatak 3 –Koncept fokus grupa razgovora

Cilj organizovanja fokus grupe: da se obezbedi uvid u percepciju šire lokalne zajednice o prisustvu korupcije u oblasti zapošljavanja u lokalnoj samoupravi i lokalnim javnim preduzećima.

Očekivani rezultati i ishodi fokus grup diskusije:

- Prikupljeni stavovi učesnika na temu prisustva korupcije u oblasti zapošljavanja u organima lokalne samouprave i lokalnim javnim preduzećima.
- Jasna percepcija i slika o volji i koracima koje se čine u smanjenju korupcije u ovoj oblasti.
- Prikupljeni podaci i informacije u skladu sa definisanim indikatorima radi izrade izveštaja.

Pristup:

Diskusija se vodi u grupama sa po 7-12 učesnika. Razgovor će se voditi u nastojanju da se dobije što više informacija neophodnih za sagledavanje situacije oblasti zapošljavanja u organima lokalne javne samouprave i lokalnim javnim preduzećima. U vođenju diskusija koristiće se tehnike pojedinačnih izjava, grupnih diskusija i definisanja konkretnih primera. Moderaciju će voditi dva konsultanta (od kojih će beležiti izjave na tabli. Kompletan zapisnik sa grupne diskusije vidiće se u jedinstvenom obrascu.

Učesnici: Fokus grupe trebalo bi da budu sastavljene od predstavnika građana, uključujući članove organizacija civilnog društva, i predstavnika medija, čije bi prisustvo pomoglo da se dopune podaci dobijeni monitoringom lokalnih medija.

Mesto: Kraljevo, Kragujevac, Kikinda i Zrenjanin

Priprema: Podaci prikupljeni tokom primene instrumenta 1 i 2.

Raspored i tok diskusije (ukupno trajanje 2 sata)

Uvod (10 minuta)

1. Kratak uvod o projektu i razlog održavanja fokus grupe

- a. predstavljanje moderatora
- b. predstavljanje učesnicima

2. Vrste korupcije u fokusu projekta

- A. Najizrazitiji oblici koruptivnog ponašanja na nivou lokalne samouprave (vršenje više javnih funkcija, istovremeno vršenje javne funkcije i vođenje privatnog posla, korišćenje ličnih kontakata kako bi se određeni poslovi ili interesi lakše realizovali, davanje novca, poklona ili mita službeniku lokalne samouprave, nepotizam ili zloupotreba javne funkcije prilikom zaposlenja rođaka ili prijatelja van propisanih konkursnih procedura, korišćenje javnih resursa za sticanje lične ili koristi trećih subjekata, i dr)
- B. Uloga zainteresovanih subjekata (građana, organizacija civilnog društva i medija) u procesu podizanja opšteg nivoa svesti o fenomenu korupcije, odnosno, sprečavanju i borbi protiv korupcije (informisanje i edukacija građana, štampanje odgovarajućih informatora i brošura, organizovanje tribina i javnih rasprava, medijsko izveštavanje i organizovanje tematskih programa, otkrivanje konkretnih i potencijalnih slučajeva korupcije, povezivanje društvenih činilaca i nadležnih institucija u cilju efikasnog sprečavanja i borbe protiv korupcije, primeri dobre prakse efikasne saradnje svih zainteresovanih subjekata u podizanju opšteg nivoa svesti o fenomenu korupcije, odnosno, sprečavanju i borbi protiv korupcije na lokalnom nivou, i dr)

Diskusija na temu zapošljavanja u lokalnim organima vlasti i javnim preduzećima

Pitanja relevantna za Indikator 1:

Da li ste upoznati sa sistematizacijama radim mesta u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima?

Da li je vama poznato da je neka sistemizacija radnih mesta izmenjana/prilagođena radi kreiranja mesta za unapred odabrane osobe? (navesti konkretne primere)

Kako se može sprečiti prilagođavanje radnih mesta 'po potrebi'?

Pitanja relevantna za Indikator 2:

Da li znate gde možete da dobijete informacije o mogućnostima zapošljavanja u organima lokalne vlasti? Gde su te informacije dostupne?

Da li vam je poznata procedura zapošljavanja u organima lokalne vlasti?

Da li je celokupna procedura transparentna? Kako se može povećati transparentnosti?

Pitanja relevantna za Indikator 3:

Da li postoji korupcija prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima na nivou lokalne samouprave? (3.4)

Ukoliko postoji korupcija, u kom je ona obliku (navesti izrazite primere koruptivnog ponašanja)? (3.4)

Da li su primeri koruptivnog ponašanja brojniji u odnosu na prošlu godinu? Zbog čega mislite da je tako? (3.4)

Da li aktivnosti koje lokalne samouprave preduzimaju u borbi protiv korupcije imaju efekta u oblasti zapošljavanja u organima lokalne samouprave, odnosno javnih preduzeća na lokalnom nivou? (3.3)

Da li je proces zapošljavanja u organima lokalne samouprave, odnosno, u javnim preduzeća na lokalnom nivou u dovoljnoj meri transparentan? Ukoliko nije, zbog čega je to slučaj? (3.1; 2.5; 2.2)

Da li su građani pravovremeno obavesteni preko sredstava javnog informisanja o slobodnim radnim mestima u organima lokalne samouprave, odnosno lokalnim javnim preduzećima? (3.1; 2.2; 2.5; 3.5)

Da li građani, organizacije civilnog društva i mediji preduzimaju inicijative sa ciljem da se okriju ili spreče koruptivne radnje prilikom zapošljavanja u organima lokalne samouprave i javnim preduzećima? Koje su to radnje i inicijative? (3.5)

Da li se suočavate sa pritiscima (zajedničko za sve subjekte) u otkrivanju ili sprečavanju koruptivnih radnji prilikom zapošljavanja na lokalnom nivou? (3.3; 3.4; 3.5)

Ukoliko pritisci postoje, da li ste obavestili nadležne institucije o tome i da li je bilo nekih efekata? (3.3; 3.4; 3.5)

Da li imate konkretne predloge kako da se aktivnosti lokalne samouprave u sprečavanju i borbi protiv korupcije na lokalnom nivou unaprede i na koji način?

Potrebni resursi

Logistika: Flip čart, papir za flip čart, flomasteri, laptop, prevoz konsultanata do mesta sastanka.

Prostor: mora se obezbediti prostor u kome je moguće staviti 15 stolica za učesnik, dovoljno prostora za flip čart i odvojen sto za zapisnički sto.

Materijali: za učesnik odštampati informacije o samom projektu: ciljevima, aktivnostima, donatoru, i očekivanim rezultatima projekta. Ujedno treba naglasiti svrhu samih fokus grupa i čemu će služiti podaci i stavovi koji se prikupe u toku diskusije. NAGLASITI da su sve izjave anonimne i da imena učesnika neće biti nigde pomenuta.

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

343.353:331.53(497.11)

331.5.024.5:35(497.11)

КА већој транспарентности и јасним критеријумима за запошљавање у јавном сектору / Драгољуб Мићуновић ... [et al.].
- Београд : Фондација Центар за демократију, 2016 (Београд : Графолит). - 130 стр. : граф. прикази, табеле ; 24 cm

"Пројекат ка већој транспарентности и јасним критеријумима за запошљавање у јавном сектору - зауставимо политичко запошљавање" --> колофон. - Тираж 500. - Реč уреднице: стр. 5-6. -
Напомене и библиографске reference уз текст.

ISBN 978-86-83675-25-8

1. Мићуновић, Драгољуб, 1930- [аутор]

а) Јавни сектор - Запошљавање - Злоупотребе - Србија б)

Јавни сектор

- Кадровска политика - Реформа - Србија

COBISS.SR-ID 221665036



*Svima su, pod jednakim uslovima,
dostupna sva radna mesta.*

Ustav RS, Član.60, stav 3