



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-02- 2810

Datum: 28.12.2020.godine

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti donosi:

MIŠLJENJE

na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji je Skupštini Crne Gore dostavljen 11. decembra 2020. godine (br. 23-2/20-4)

Izmjene predviđene Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima (članovi Predloga zakona 1-7), a koje se odnose na izmjenu uslova u okviru postojećih kategorija državnih službenika i namještenika predviđenih važećim propisom (Zakon održavnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 2/2018 i 34/2019)), odraziće se na sistemsko regulisanje prava, obaveza i odgovornosti državnih službenika i namještenika, što se direktno odnosi na kvalitet rada, nepristrasnost, transparentnost i jačanje povjerenja u rad državnih organa.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije da, shodno članu 78 stav 1:

- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije.

Sprovodeći postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije, a cijeneći da je Zakon o državnim službenicima i namještenicima važan antikorupcijski instrument za jačanje integriteta i prevenciju korupcije u sistemu državne uprave, Agencija je sačinila Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji je dostavljen Skupštini Crne Gore 11. decembra 2020. godine, br. 23-2/20-4.

II OBRAZLOŽENJE OPŠTIH PRINCIPA

Agencija za sprječavanje korupcije snodno nadležnostima utvrđenim Zakonom o sprječavanju korupcije može dati mišljenje radi prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti. U predmetnom mišljenju Agencija je posebno analizirala kategorizaciju radnih mjesta koja se odnose na nivo, zvanja i uslove u okviru određenih kategorija predviđenih važećim propisom, a čija se izmjena predlaže Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima br. 23-2/20-4.

Prilikom sagledavanja predloženih izmjena Agencija je imala u vidu značaj uspostavljanja transparentnog i na zaslugama zasnovanog službeničkog sistema, koji je prepoznat u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije (član 7 – Javni sektor), i u ostalim dokumentima koji prate principe postavljenje u UNCAC (npr.: „Principi javne uprave” SIGMA). Tako se članom 7 stav 1 tačka 1 UNCAC-a predviđa da država ugovornica „ima obavezu da nastoji da usvoji, održava i jača sisteme angažovanja, zapošljavanja, zadržavanja, unaprjeđivanja i penzionisanja državnih službenika i, gdje to odgovara, drugih javnih funkcionera koji se ne biraju na funkciju: (a) koji se zasnivaju na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su rezultati rada, pravičnost i stručnost;...”

Takođe, reformskim procesi na uspostavljanju efikasne i efektivne javne uprave predmet su praćenja i Evropske unije kroz Političke kriterijume i kroz Poglavlje 23 u okviru pregovora za pristupanje EU. Zbog navedenog, posebno poglavlje u AP 23 posvećeno je upravo prevenciji korupcije i jačanju integriteta u ukupnom javnom sektoru, a prije svega u državnoj upravi. Shodno navedenom, u Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2020. godinu kaže se sljedeće: „Sveukupno, tokom izvještajnog perioda postignut je određeni napredak. Crna Gora je započela primjenu Zakona o državnim službenicima. Srednjeročni okvir za planiranje politike, zapošljavanje na osnovu radnih rezultata,

upravljanje ljudskim resursima i racionalizacija organizacije državne uprave nastavili su da ostvaruju dobar napredak“.

Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020, koja je proistekla iz Izvještaja SIGME, kao jedan od ključnih prioriteta reforme javne uprave do 2020. godine prepoznata je potreba stvaranja efikasne i servisno opredijeljene javne uprave, koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad, a neki od glavnih pravaca reformskih aktivnosti definisani su tako da centralnu ulogu u procesu reforme imaju zaposleni na svim nivoima upravnog sistema, koji moraju biti profesionalni, kompetentni i spremni da odgovore svim izazovima koje sa sobom nosi rad u modernom upravnom sistemu... Proces odabira kandidata za rad u javnoj upravi mora počivati na izboru najboljih kadrova i obezbjeđivati jasnu odvojenost političkih od državno-službeničkih pozicija. Za već zaposlene, neophodno je unaprijediti postojeći sistem ocjenjivanja rada, kako bi najbolji i zaista bili nagrađeni u skladu sa postignutim rezultatima...

Dodatno, principi javne uprave, koje je izradila SIGMA, a koji predstavljaju osnov za kreiranje reformskih politika javne uprave navode kao jedan od principa javne službe i upravljanja kadrovima sljedeće: “Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na principu zasluga i jednakog tretmana u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za raspoređivanje na niže rangirano radno mesto i prekid radnog odnosa za javne službenike su eksplicitno postavljeni”.

Jasne procedure zapošljavanja i odabira kandidata jedan su od preduslova za profesionalnu službu, ali ih moraju pratiti i drugi alati za upravljanje ljudskim resursima uz osiguravanje jasnih i objektivnih kriterijuma za to. Prvi korak u tom smislu, jeste postojanje normativnog okvira koji omogućava dosljedno sprovođenje profesionalizacije i depolitizacije u obavljanju poslova u državnim organima i primjenu tzv. “merit principa”.

Od svog osnivanja Agencija je donijela Mišljenje na Zakon o državnim službenicima i namještenicima (“Sl. list CG”, 39/2011, 50/2011, 66/2012, 34/2014), br: 03-03-2271/2 od 29. juna 2017. godine, a koje se odnosilo na član 8 i članove 69-78 i Mišljenje na Nacrt zakona o državnim službenicima i namještenicima br. 03-03-2758 od 12. oktobra 2017. godine.

III ANALIZA KONKRETNOSTI ČLANOVA ZAKONA PREDVIĐENIH PREDLOGOM ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA (član 1 do član 7)

Agencija za sprječavanje korupcije analizirala je konkretne članove Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima (član 1-7), a koji se odnose na sistem kategorizacije postojećih pet kategorija i nivoa utvrđenih Zakonom u smislu dužine radnog iskustva potrebne za obavljanje poslova u okviru

kategorija starješine organa uprave, visoko rukovodnog kadra, ekspertsko-rukovodnog kadra, ekspertskog i izvršnog kadra.

Kada su u pitanju izmjene koje se predlažu članom 1 do 3 Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, u predmetnom Mišljenju posebno se vodilo računa o tome da je visok nivo kompetencija, koje se odnose na znanje, vještine i sposobnosti zaposlenih koje su potrebne za obavljanje poslova koje jedno radno mjesto predviđa, od najvećeg značaja kad su u pitanju najodgovornije pozicije u sistemu javne uprave.

Član 1

U Zakonu o državnim službenicima i namještenicima („Sl. List CG“, br. 2/18 i 34/19) u članu 22 poslije riječi: „pet godina radnog iskustva“ stavlja se tačka, a riječi „na poslovima rukovođenja ili devet godina radnog iskustva na drugim poslovima, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano“ brišu se.

Član 2

U članu 24 stav 3 poslije riječi: „tri godine radnog iskustva“ stavlja se tačka, a riječi „na poslovima rukovođenja ili osam godina radnog iskustva na istim ili sličnim poslovima u odnosu na poslove radnog mjesta za koje je objavljen konkurs, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano“ brišu se.

Član 3

U članu 26 stav 1 tačka 1 mijenja se i glasi:

„1) nivo 1: načelnik, rukovodilac, drugo odgovarajuće zvanje - VIII nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje dvije godine radnog iskustva;“

U tački 2 riječi: „pet“ zamjenjuju se riječju: „dvije“.

U stavu 2 poslije riječi: „dvije godine radnog iskustva“ stavlja se tačka, a riječi „na poslovima rukovođenja ili sedam godina radnog iskustva na drugim poslovima“, brišu se.

U stavu 3 riječi: „šest godina“ zamjenjuju se riječima: „dvije godine“.

Članom 1 do 3 Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima predviđa se smanjenje godina radnog iskustva kao uslova za zasnivanje radnog odnosa u okviru prve tri kategorije radnih mjesta, što je u direktnoj suprotnosti zahtjevu za stvaranjem jake administracije sačinjene od visoko profesionalnih kadrova. Navedene novine pravdaju se potrebom podsticanja većeg broja kandidata, te otvaranja državne uprave za ulazak novih kadrova, a samim tim i novih pogleda, znanja, ideja, kroz olakšane kriterijume i time uspostavljanje antidiskriminatornih principa“.

Postojećim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima alternativno postavljeni uslovi za imenovanje starješine organa, visoko-rukovodnog kadra i

ekspertsko-rukovodnog kadra u vidu radnog iskustva na poslovima rukovođenja, odnosno ukupnog radnog iskustva, ostavljaju prostor za prijavljivanje većeg broja kandidata za proces selekcije, time povećavajući konkurenciju, te omogućavajući da za predmetne pozicije budu odabrana i lica bez iskustva u rukovođenju, samo na osnovu potrebnih godina radnog iskustva sa VIII nivoom kvalifikacije obrazovanja.

Alternativno postavljeni kriterijumi, koji podrazumjevaju da je potrebno veće ukupno radno iskustvo od radnog iskustva na poslovima rukovođenja omogućavaju širokom krugu lica da budu obuhvaćena sistemom selekcije, ne diskriminišući ih zbog eventualnih nedostataka kvantiteta i vještina koje se stiču na poslovima rukovođenja. Ipak, imajući u vidu da se vještine potrebne za obavljanje poslova na najodgovornijim pozicijama u sistemu javne uprave odnose na liderstvo, samostalnost u radu i odlučivanje o pitanjima iz funkcionalne nadležnosti organizacionih jedinica, usmjerenost na rezultate, saradnju, inovativnost, postavljanje prioriteta, davanje predloga... postojeći Zakon opravdano predviđa veće ukupno radno iskustvo u odnosu na radno iskustvo na poslovima rukovođenja. Na osnovu navedenog Agencija je mišljenja da razlozi dati u Obrazloženju Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, a koji se odnose na pravdanje novina potrebnom podsticanja većeg broja kandidata, te uspostavljanja antidiskriminatorskih principa nemaju realno uporište.

Osim navedenog, posebno osmišljeni kriterijumi u važećem Zakonu, koji gradiraju zvanja u okviru postojećih kategorija i nivoa doprinose upravljanju ljudskim resursima koje je zasnovano na jasnim i objektivnim kriterijuma, time uspostavljajući princip napredovanja po zaslugama što predstavlja jasan stimulans i podstrek za zalaganje zaposlenih u okviru državne uprave i samim tim utiče na unapređenje kvaliteta rada cijelog sistema.

Član 4

U članu 28 stav 1 alineja 1 riječi: „pet“ zamjenjuju se riječju: „tri“.

U tački 1 alineja 2 riječi „tri“ zamjenjuju se riječju: „dvije“.

U tački 1 alineja 3 riječi „dvije“ zamjenjuju se riječju „jedna“.

Analiza člana 4 Predloga zakona kojim se predviđa smanjenje potrebnog radnog iskustva za obavljanje poslova u kategoriji ekspertskog kadra, a u odnosu na član 3, kojim se predviđa smanjenje potrebnog radnog iskustva za obavljanje poslova u zvanjima predviđenim u nivou ekspertsko-rukovodnog kadra, dovodi do situacije u kojoj je potrebno manje radnog iskustva za načelnika i šefa iz grupe ekspertsko-rukovodnog kadra, u odnosu na određene nivoe iz grupe ekspertskog kadra.

Navedeno ostavlja utisak proizvoljnosti u predviđanju uslova za obavljanje poslova iz različitih kategorija radnih mjesta, te nema opravdanja da budu predviđeni „lakši“ uslovi za zasnivanje radnog odnosa u kategoriji ekspertsko-rukovodnog kadra u odnosu na uslove koje podrazumjeva kategorija ekspertskog kadra, posebno ako se ima u vidu da su

poslovi eksperstko-rukovodnog kadra kompleksniji od poslova iz kategorije ekspertskeg kadra, kako podrazumjevaju rukovođenje i koordinaciju rada užih organizacionih jedinica; komunikaciju sa drugim organizacionim jedinicama, organima i građanima; samostalan rad i odlučivanje o pitanjima iz nadležnosti organizacione jedinice.

Član 5

U članu 29 stav 2 tačka 1 riječi: „tri“ zamjenjuju se riječju: „dvije“.

U tački 2 riječi: „dvije godine“, zamjenjuju se riječima: „jedna godina“.

U tački 3 riječi: „jedna godina“ zamjenjuju se riječima: „šest mjeseci“.

Član 7

U članu 31 stav 1 tačka 2 riječi: „jedna godina“ zamjenjuju se riječima: „šest mjeseci“.

Kad su u pitanju uslovi iz člana 5 i 7 kojima se predviđa smanjenje potrebnog radnog iskustva za obavljanje poslova u kategoriji izvršnog kadra i u okviru poslova namještenika, Agencija za sprječavanje korupcije ne prepoznaje opravdan razlog za smanjenje godina radnog iskustva u okviru navedenih kategorija, ukoliko se osvrnemo na zahtjev za optimizacijom i profesionalizacijom javne uprave, ali i na potrebu za jačanjem kadrovskih kapaciteta. Navedeni komentar odnosi se i na izmjene predviđene prethodno citiranim članovima 1-4.

ZAKLJUČAK:

Izmjene predviđene Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima (članovi Predloga zakona 1-7), a koje se odnose na izmjenu uslova u okviru postojećih kategorija državnih službenika i namještenika predviđenih važećim propisom (Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 2/2018 i 34/2019)), odraziće se na sistemsko regulisanje prava, obaveza i odgovornosti državnih službenika i namještenika, što se direktno odnosi na kvalitet rada, nepristrasnost, transparentnost i jačanje povjerenja u rad državnih organa.

Tako je preporuka Agencije za sprječavanje korupcije da unapređenje zakonskih rješenja koja se odnose na uslove za obavljanje poslova u okviru postojećih kategorija i nivoa radnih mjesta treba da bude predmet javne rasprave, kako bi stručna i zainteresovana javnost mogla dati svoj doprinos u cilju formulisanja najboljih rješenja sistemskog zakona koji reguliše prava, obaveza i odgovornosti državnih službenika i namještenika, sve u cilju poboljšanja kvaliteta rada i jačanja povjerenja u rad državnih organa.

