

Projekat
„Transparentno do posla“

Analiza transparentnosti procedura zapošljavanja u javnom sektoru (2009 – 2014)



Projekat finansira Evropska unija u okviru
programa „Podrška civilnom društvu“

Projekat
„Transparentno do posla“

Sadržaj:

I	Uvod	1
II	Metodološki okvir	3
A.	Odabir institucija uključenih u istraživanje	3
B.	Prikupljanje podataka	4
III	Analiza podataka	6
A.	Ministarstva	6
B.	Državna/javna preduzeća	13
C.	Državne/javne agencije	16
D.	Gradovi	21
IV	Preporuke i zaključci	30
V	Prilozi	35



Projekat
„Transparentno do posla“

I Uvod

Analiza transparentnosti procedura zapošljavanja u javnom sektoru (2009-2014) izrađena je u okviru projekta **“Transparentno do posla”** (engl. Towards Transparency in Staff Recruitment) koji uz podršku Evropske unije realizuju Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Balkanska istraživačka mreža (BIRN Srbija) i PALGO Centar (Beograd). ¹

Projekat se sprovodi od decembra 2014. godine do maja 2016. godine u Republici Srbiji, pri čemu je njegov opšti cilj **jačanje demokratskih vrednosti i vladavine prava kroz promociju veće transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti javnog sektora u procedurama zapošljavanja, čime se podržava borba protiv korupcije i proces evropskih integracija**. Kao specifični ciljevi postavljeni su: (1) podizanje efikasnosti organizacija civilnog društva u Srbiji za pokretanje inicijativa usmerenih na borbu protiv korupcije prilikom zapošljavanja u javnom sektoru, i (2) osnaživanje građana za aktivno učešće u promociji veće transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti javnog sektora u procedurama zapošljavanja kroz informisanje i saradnju sa javnim institucijama i organizacijama civilnog društva.

U najvažnije aktivnosti kroz koje je predviđeno ostvarivanje postavljenih ciljeva spadaju: **(1) pisanje analiza, studija i preporuka** u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru – Analiza pravnog i institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, autorke Jelene Jerinić (PALGO Centar)¹, Analiza transparentnosti procedura zapošljavanja u javnom sektoru (2009 -2014), uz integrisano Istraživanje o broju zaposlenih i sprovedenim konkursima u 25 institucija u Republici Srbiji (ministarstva, državne/javne agencije, državna/javna preduzeća i lokalne samouprave), Analiza ekonomskih efekata korupcije², Studija o unapređenju transparentnosti u državnim procedurama³ i Priručnik za monitoring transparentnosti procedura zapošljavanja u javnoj upravi i u radu lokalnih samouprava, namenjen organizacijama civilnog društva⁴; **(2) podizanje kapaciteta organizacija civilnog društva** kroz treninge i saradnju (projekat je, osim partnerskih organizacija, obuhvatio i 10 organizacija civilnog društva iz 10 gradova Srbije - *Beograd, Niš, Novi Sad, Sombor, Jagodina, Čačak, Valjevo, Vranje, Zaječar, Kragujevac*); **(3) početak sa radom platforme transparentno.rs** na kojoj građani mogu prijaviti sumnje u nepravilnosti u procedurama zapošljavanja u javnom sektoru i analiza tih prijava i **(4) podizanje svesti građana o problemima sa korupcijom kroz javne kampanje** (u navedenih 10 gradova Srbije) i podelu promotivnih materijala.

¹ Dostupna u CeSID-ovim prostorijama i na sajtu <http://transparentno.rs/o-projektu>;

² Predviđena za januar 2016. godine.

³ Predviđena za mart 2016. godine.

⁴ Predviđen za januar 2016. godine.



Projekat
„Transparentno do posla“

Ova Analiza nastala je kao rezultat potrebe da se izvrši prepoznavanje osnovnih problema u ovom sistemu, da se formuliše set preporuka za njegovo unapređenje i da se pruži doprinos naporima državnih organa u sprovođenju uspešne reforme javnog sektora. Preobimni javni sektor, koji je u momentu započinjanja implementacije ovog projekta brojao oko 781.000 zaposlenih, uključujući i javna preduzeća, praktično je po veličini bio u ravni sa privatnim sektorom. Istovremeno, kada se tome pridoda oko 1,68 miliona penzionera (što je jednako ukupnom broju zaposlenih u Srbiji), dobija se izuzetno teška pozicija koja se dodatno komplikuje pregledom visine prosečnih plata: u tom momentu, prosečne plate u javnom sektoru, sa javnim preduzećima, iznosile su oko 70.000 RSD bruto (55.000 RSD neto), što je za oko četvrtinu više od republičkog proseka i oko 50% više od plata u privatnom sektoru. Stoga je reforma javne uprave, kako se navodi u **Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji iz 2014. godine**, *trajan proces i predstavlja, naročito u savremenim uslovima, bitan uslov za uspešno sprovođenje reformskih principa i ciljeva u svim oblastima društva*. Ipak, ona se mora razmatrati u svetlu i drugih prepoznatih problema (osim preobimnosti), kao što su neefikasnost, netransparentnost, loše upravljanje, podložnost političkim uticajima i pritiscima, kao i negativni finansijski pokazatelji. *Potrebu za uspostavljanjem sistema javne uprave zasnovanog na zaslugama, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou*, prepoznao je i **Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine**, usled čega je postalo neophodno osnažiti svaki nivo vlasti, ali i organizacije civilnog društva i druge ciljane grupe u uzimanju udela u ovom zadatku.

Dostupnost svima, pod jednakim uslovima, svih radnih mesta pripada korpusu ljudskog prava na rad, zajemčenog članom 60 stav 3 Ustava Republike Srbije. Navedeno pravo garantuje se uopšteno i stoga se odnosi i na javni, ali i privatni sektor. Nesumnjivo u javnom sektoru postoji viša, dodatna, ako ne pravna, onda politička, moralna odgovornost ostvarivanja navedenog prava, jer je javni sektor, ako ne jedini, onda nesporno osnovni garant ostvarivanja ljudskih prava i vladavine prava. U privatnom sektoru će izbor nemeritornog načina zapošljavanja biti kažnjen lošijim poslovnim rezultatima, dok se u javnom sektoru trošak prebacuje na celokupno društvo. Takođe, odredbom člana 5 stav 4 Ustava je utvrđeno da *političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi*. Zajedno sa korelacijom drugih ustavnih jemstava (zabranom diskriminacije, vladavinom prava), kao i evropskim standardima o profesionalnoj i efikasnoj javnoj upravi koja predstavlja servis svih građana, nesumnjivo je da je radi sprovođenja Ustava u realnosti potrebno obezbediti depolitizaciju javne uprave.

U ovom kontekstu, Analiza ima za cilj da pruži doprinos u razumevanju problema i kriznih tačaka u procedurama zapošljavanja u javnom sektoru, odnosno da ukaže na najvažnije nepravilnosti koje se u njima odvijaju. Na taj način, kroz analizu dobijenih podataka, CeSID će, zajedno sa partnerima, pokušati da definiše preporuke na osnovu kojih bi se neophodna reforma izvela brže i efikasnije.



Projekat
„Transparentno do posla“

II Metodološki okvir

A. Odabir institucija uključenih u istraživanje

U cilju dobijanja relevantnih nalaza i pokazatelja o broju zaposlenih tokom godina i procedurama zapošljavanja u institucijama javnog sektora bilo je neophodno napraviti uzorak, dovoljno veliki da se mogu izvući relevantni zaključci. Analiza svih institucija javnog sektora u startu je isključena kao neprihvatljiva, što zbog njihovog broja, što zbog vremenskih okvira koji su postavljeni u projektnoj dokumentaciji. Stoga je napravljena lista od 25 institucija, iz četiri različite kategorije (videti *Prilog 1*).

U prvu kategoriju spadaju **ministarstva**, kao institucije koje predstavljaju jedan od najvažnijih delova vlasti i javnog sektora. Lista ministarstava pogodnih za analizu u startu je sužena činjenicom da je veliki broj njih promenio nadležnosti i strukturu u periodu od 2009. do 2014. godine (vremenski okvir analize), usled čega je doneta odluka da se u uzorak svrstaju (1) Ministarstvo odbrane, (2) Ministarstvo spoljnih poslova, (3) Ministarstvo unutrašnjih poslova, (4) Ministarstvo zdravlja i (5) Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Iako je poslednje navedeno ministarstvo menjalo ime u momentima promena vlasti i reorganizacije Vlade (Ministarstvo rada i socijalne politike od 2008. godine, a Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike od 2012. godine i trenutno važeći naziv od 2014. godine), nijedno od njih suštinski nije promenilo svoju nadležnost, niti su im pripajani sektori iz drugih ministarstava ili organa vlasti. Na taj način je izbegnuto izvođenje neosnovanih zaključaka o naglim smanjenjima ili povećanjima broja zaposlenih na osnovu preuzimanja novih nadležnosti, a samim tim i osoblja. Zapošljavanje u ministarstvima uređeno je Zakonom o državnim službenicima, dok se u slučaju Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva spoljnih poslova i Ministarstva odbrane na pitanja koja ovaj Zakon ne uređuje primenjuje Zakon o radu. Preostala dva ministarstva u potpunosti potpadaju pod režim Zakona o državnim službenicima.

Drugu kategorije čine **državna, odnosno javna preduzeća**, pod kojima se podrazumevaju preduzeća različitog statusa, uključujući i javna preduzeća drugog oblika čiji je osnivač ili vlasnik država⁵. Za analizu su izabrani: (1) Srbijagas, (2) Železnice Srbije, (3) Dunav osiguranje, (4) RTB Bor i (5) Aerodrom „Nikola Tesla“. Položaj zaposlenih u državnim/javnim preduzećima u najvećoj meri uređen je Zakonom o radu.

⁵ Jerinić Jelena, Analiza institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, CeSID, 2015, strana 3.



Projekat
„Transparentno do posla“

Državne/javne agencije predstavljaju treću kategoriju odabranih institucija, kao deo javnog sektora koji je relativno nov u našem zakonskom sistemu, ali veoma važan zbog nadležnosti i ovlašćenja koja su mu poverena. U uzorak su svrstane sledeće agencije: (1) Agencija za privatizaciju, (2) Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza – SIEPA, (3) Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge – RATEL, (4) Agencija za licenciranje stečajnih upravnika i (5) Agencija za osiguranje depozita. Položaj zaposlenih u i u državnim/javnim agencijama u najvećoj meri uređen je Zakonom o radu. 4

Konačno, četvrtu kategoriju čine **gradovi**: (1) Beograd, (2) Niš, (3) Novi Sad, (4) Kragujevac, (5) Valjevo, (6) Čačak, (7) Jagodina, (8) Sombor, (9) Vranje i (10) Zaječar. Kao što je navedeno u Analizi pravnog i institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru⁶, *na zaposlene u organima JLS primenjuje se prevaziđeni Zakon o radnim odnosima u državnim organima koji ni prilikom svog donošenja početkom 1990-ih godina nije bio namenjen ovoj grupi zaposlenih, već je njegova shodna primena na njih zamišljena kao privremeno rešenje. U međuvremenu izmenjeni su propisi o službenicima na republičkom nivou, dok su zaposleni na lokalnom i pokrajinskom nivou ostali bez takvog propisa. Više godina govori se o neophodnosti za usvajanje takvog zakona, a najnoviji nacrt je već nekoliko meseci u Vladinoj proceduri.*

B. Prikupljanje podataka

U skladu sa projektnim planom, CeSID je u martu 2015. godine kreirao Matriks, odnosno metodološki okvir za prikupljanje podataka u navedenih 25 institucija (*Prilog 2*). Pitanja su u najvećem delu formulisana kao kvantitativna, s obzirom na to da se od institucija očekivalo da daju precizne odgovore o broju zaposlenih za svaku od pet godina u periodu od 2009. do 2014. godine, po svakom pravnom osnovu. Istovremeno, od institucija se tražilo da opišu na koje načine konkurse (interne i eksterne) čine dostupnim javnosti, kao i da objasne da li i na koji način (putem kojih sredstava) čine javnim i dostupnim potrebu za angažovanjem lica van radnog odnosa. Cilj obuhvatanja ovakvog seta podataka bio je sticanje uvida u precizne trendove promene broja zaposlenih u navedenim godinama, odnosno uočavanje (ne)pravilnosti u procedurama koje su sprovodile institucije pri zapošljavanju. Drugi cilj je bio proveravanje obima u kome institucije poštuju zakonske norme o javnosti konkursa i drugih mehanizama za primanje u radni odnos, te kreiranje jasnih preporuka i zaključaka na osnovu dobijenih podataka.

⁶ Ibid, strana 14.



Projekat
„Transparentno do posla“

Kako bi proces prikupljanja podataka protekao maksimalno efikasno, CeSID-ov tim je selektovao i obučio 17 anketara za ovu aktivnost. Anketari su upoznati sa upitnikom i metodologijom rada, regulatornim i institucionalnim okvirom, kao i sa strategijom komuniciranja sa nadležnim osobama u institucijama. Samo prikupljanje podataka trajalo je osam meseci (od marta do oktobra), s obzirom na to da je njegovo odvijanje bilo predviđeno u više faza, uključujući i obraćanje Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja u slučajevima gde je to bilo neophodno. Institucijama je ostavljena mogućnost odabira osobe koja bi adekvatno mogla da popuni podatke (najčešće je to bila nadležna osoba iz kadrovske odeljenja), pri čemu je bilo dozvoljeno i slanje odgovora mejlom, poštom ili lično, u zavisnosti od mogućnosti i potrebe. 5

Osim kreiranja preporuka i zaključaka o broju zaposlenih i (nepravilnostima) u procedurama zapošljavanja, istraživanje zamišljeno na ovaj način omogućilo je sticanje uvida i u neke druge, jednako važne elemente u radu ovih institucija. Reč je, najpre, o odnosu ispitivanih institucija prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – veliki broj institucija drastično je probio zakonske rokove predviđene za dostavljanje traženih informacija, bez traženja naknadnog roka ili prethodnog obaveštenja tražioca (u skladu sa članom 16 stav 2 Zakona); zatim, reč je o neujednačenim i neefikasnim načinima vođenja evidencije zaposlenih, što je u velikom broju slučajeva rezultiralo samo delimičnim popunjavanjem upitnika (usled neposedovanja preciznih informacija); treći problem leži u netransparentnosti radnji i procedura koje su uočljive na osnovu pregleda odgovora velikog broja institucija, posebno kada je reč o raspisivanju konkursa.

Do momenta pisanja ove analize (početak novembra, osam meseci nakon inicijalnog kontakta sa institucijama) popunjeni ili delimično popunjeni upitnici dostavljeni su iz 21 institucije, dok je protiv tri pokrenut postupak pred Poverenikom za pristup informacijama od javnog značaja, u skladu sa članom 22 Zakona: Grad Beograd, Srbijagas i RTB Bor. **Dunav osiguranje** nije dostavilo podatke, uz obrazloženje da „kompanija „Dunav osiguranje“ a.d.o. (...) ne predstavlja organ javne vlasti, odnosno ne predstavlja državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, kao ni organizaciju kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, a ne predstavlja ni pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ, u smislu odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“ Poverenik je odbacio žalbu protiv **RTB Bora**, s obzirom na to da ni ono nema status javnog preduzeća u skladu sa člana 3 Zakona.



Projekat
„Transparentno do posla“

III Analiza podataka

Pri analizi dobijenih podataka, nekoliko stvari se mora imati na umu:

(1) Institucije se među sobom drastično razlikuju po strukturi, obimu posla i broju zaposlenih, te izvođenje jedinstvenih zaključaka nije moguće; 16

(2) Na različite institucije se primenjuju i različiti propisi i norme, što onemogućava izvođenje uopštenih zaključaka za sve institucije;

(3) Zakonom o izmenama i dopunama budžetskog sistema (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 108/13), od 7. decembra 2013. godine, stupila je na snagu zabrana zasnivanja radnog odnosa sa novim licima radi popunjavanja slobodnih/upražnjenih radnih mesta u institucijama koje su korisnici javnih sredstava. *Istim Zakonom propisano je ograničenje broja zaposlenih na određeno vreme zbog povećanog obima posla i 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, koje ne može biti veće od 10% od ukupnog broja zaposlenih. Izuzetno, novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje (iznad 10%) moguće je samo uz saglasnost Vlade, na predlog nadležnog ministarstva, odnosno drugog nadležnog organa, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva finansija⁷. Zabrana je na snazi do kraja tekuće godine, što znači da se podaci za 2014. godinu moraju razmatrati sa posebnom oprežnošću;*

S obzirom na navedene napomene, predstojeća analiza će biti podeljena na četiri kategorije, odnosno grupe institucija koje se razlikuju prvenstveno po prirodi, a zatim i po propisima i normama koje se primenjuju na njihov rad. To znači da će se odvojeno posmatrati pristigli podaci za sva ministarstva, državna/javna preduzeća, državne/javne agencije i gradove.

A. Ministarstva

Zapošljavanje u ministarstvima u najvećem obimu uređeno je Zakonom o državnim službenicima. Izuzetno, u slučajevima koji ovim zakonom nisu uređeni (posebno kada je reč o MSP, MUP i MO), primenjuje se Zakon o radu. Zakon o državnim službenicima razlikuje dve grupe državnih službenika: državne službenike na položaju i izvršioce, primenjujući na njih različita pravila o procedurama zapošljavanja, napredovanja i prekidanja radnog odnosa. Ipak, postoji jasno definisan

⁷ Sveobuhvatan osvrt na Zakon o budžetskom sistemu, u delu koji se odnosi na zabranu zapošljavanja i ograničenje broja zaposlenih, odnosno radom angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava; Ministarstvo finansija, dostupno na: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/misljenja/2015/Budzetski%20sistem%20zaposljavanje.pdf>



Projekat
„Transparentno do posla“

opseg **opštih uslova za zapošljavanje po ovom Zakonu**⁸: „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.“ Kada je reč o popunjavanju radnih mesta koje postavlja Vlada, Zakon uređuje proceduru tako da se prvo raspisuje interni konkurs na kome mogu učestvovati samo državni službenici iz organa državne uprave i službi Vlade. Interni konkurs sprovodi Konkursna komisija. U slučaju da ovakav konkurs ne uspe, odnosno ako ne dođe do popunjavanja radnog mesta, organ raspisuje javni konkurs⁹: „javni konkurs oglašava organ državne uprave koji popunjava radno mesto na svojoj internet prezentaciji, na internet prezentaciji Službe za upravljanje kadrovima, na portalu e-uprave, na oglasnoj tabli, internet prezentaciji i periodičnom izdanju oglasa Nacionalne službe za zapošljavanje.“ Izvršilačka radna mesta u organima državne uprave i službama Vlade je, takođe zasnovano na principima internog i javnog konkursa. Pre sprovođenja konkursa, Zakon nalaže pokušaj popunjavanja izvršilačkog radnog mesta premeštajem iz istog organa ili preuzimanjem iz drugog državnog organa *republičkog nivoa*, što isključuje pokrajinske ili lokalne organe, kao i druge organizacije iz javnog sektora. 7

U slučaju Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva spoljnih poslova i Ministarstva odbrane, u pogledu zapošljavanja se primenjuju Zakon o policiji, Zakon o spoljnim poslovima i Zakon o odbrani, koji propisuju posebne odredbe o uslovima i načinu zasnivanja radnog odnosa. Tako Zakon o policiji propisuje nešto drugačije kriterijume za prijem u radni odnos, kao i neobaveznost konkursa za policijske službenike. Zakon o spoljnim poslovima predviđa postojanje i funkcionera, osim prethodno navedenih kategorija državnih službenika, uz posebne uslove za diplomatska radna mesta. Konačno, Zakon o odbrani razlikuje i profesionalna vojna lica, propisuje posebne uslove za njihov prijem u radni odnos, kao i uslove u kojima nije neophodno rapsivanje javnog konkursa¹⁰.

Ovim istraživanjem obuhvaćeno je pet pomenutih ministarstava (MSP, MUP, MO, MZ i MRZSBP), a rezultati su predstavljeni u Tabeli 1. Zbog preglednosti podataka, set pitanja koji se odnosi na broj radno angažovanih lica u periodu od 2009. do 2014. godine, predstavljen je u odvojenim tabelama (tabele 2-6).

⁸ Zakon o državnim službenicima, "Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, član. 45.

⁹ Zakon o državnim službenicima, "Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, član. 54.

¹⁰ Videti opširnije u Jerinić Jelena, Analiza institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, CeSID, 2015, str. 9-10.



Projekat
„Transparentno do posla“

Tabela 1: Podaci prikupljeni u pet ministarstava, u periodu mart – oktobar 2015.

	Pitanje	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Ministarstvo odbrane	Ministarstvo zdravlja	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja	Ministarstvo spoljnih poslova
Koliko trenutno u Vašoj instituciji imate radno angažovanih lica:						
1.	u radnom odnosu	44.437	34.246	288	451	976
2.	van radnog odnosa – ugovor o delu	7	8	0	0	0
3.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	156	284	18	45	20
4.	van radnog odnosa – ostalo	0	120	3	3	187
5.	UKUPNO radno angažovanih	44. 599	34.658	309	-	1.183
Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...						
6.	u radnom odnosu	Tabela 2	Tabela 3	Tabela 4	Tabela 5	Tabela 6
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu					
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima					
9.	van radnog odnosa – ostalo					
10.	UKUPNO radno angažovanih					



Projekat
„Transparentno do posla“

Koliko je lica ukupno, po navedenim godinama, bilo primljeno u radni odnos?						
11.	2009. godine	1.870	2.171	13	4	24
12.	2010. godine	1.704	1.689	5	1	8
13.	2011. godine	1.357	1.722	14	12	25
14.	2012. godine	1.083	1.300	8	46	38
15.	2013. godine	963	1.151	5	15	22
16.	2014. godine	927	1.654	5	35	19
Koliko je od ovih lica, koja su primljena u radni odnos, bilo već angažovano putem ugovora ili po drugom osnovu u poslednje dve godine (po bilo kom osnovu, bilo koji vremenski period)?						
17.	2009. godine	1	-	-	2	-
18.	2010. godine	28	-	-	0	-
19.	2011. godine	17	-	-	2	-
20.	2012. godine	23	-	-	2	-
21.	2013. godine	1	-	-	4	-
22.	2014. godine	2	-	-	4	-
Na koji način – putem kojih ste sredstava konkurs učinili javnim i dostupnim za sve zainteresovane						
23.	Javni konkursi (eksterni)	Objavljivanje u SG, dnevni list „Politika“, lokalna javna glasila	Internet sajt MO (www.mod.gov.rs), internet sajt VS (www.vs.rs), Magazin „Obrana“, Dnevni list „Politika“, Dnevni list „Večernje novosti“	Internet prezentacija, internet prezentacija SUK-a, portal e-uprave, oglasna tabla, internet prezentacija i periodično izdanje oglasa Nacionalne službe za zapošljavanje	Dnevni list „Danas“; Službeni glasnik RS, Služba za upravljanje kadrovima	Služba za upravljanje kadrovima, Nacionalna služba za zapošljavanje, e-uprava, sajt MSP
24.	Interni konkursi	Ne, jer po Zakonu o policiji nisu u obavezi da ih	Internet sajt MO (www.mod.gov.rs), internet sajt VS (www.vs.rs),	-	-	Služba za upravljanje kadrovima, Nacionalna



Projekat
„Transparentno do posla“

		sprovode	Magazin „Obrana“			služba za zapošljavanje, e-uprava, sajt MSP
25.	Da li i na koji način (putem kojih sredstava) činite javnim i dostupnim potrebu za angažovanjem lica van radnog odnosa (putem bilo koje vrste ugovora)?	Ne	Deo potreba za angažovanjem lica van radnog odnosa se dostavljaju Studentskoj zadruzi.	Da, ugovori o delu za projekte, putem javne nabavke, objavljeno na internet prezentaciji Ministarstva	Ne, ali za projekte postoji procedura oglašavanja javnog konkursa na internet stranici Ministarstva	Ne

10

Tabela 2: broj radno angažovanih lica u Ministarstvu unutrašnjih poslova (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	43.962	45.056	46.130	46.639	46.151	44.634
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	17.000	52	54	80	51	16
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	144	208	225	15	22	32
9.	van radnog odnosa – ostalo	1	0	5	3	4	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	61.105	45.316	46.404	46.731	46.220	44.682

Tabela 3: broj radno angažovanih lica u Ministarstvu odbrane (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	33.266	34.875	34.452	34.835	34.192	34.201
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	-	-	-	-	-	86
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	-	-	-	-	-	462
9.	van radnog odnosa – ostalo	-	-	-	-	-	146
10.	UKUPNO radno angažovanih	33.266	34.875	34.452	34.835	34.192	34.895



Projekat
„Transparentno do posla“

Tabela 4: broj radno angažovanih lica u Ministarstvu zdravlja (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	368	364	318	324	323	320
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	185	163	242	240	184	183
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	0	1	9	21	30
9.	van radnog odnosa – ostalo	3	3	3	3	3	3
10.	UKUPNO radno angažovanih	-	-	-	-	-	-

11

Tabela 5: broj radno angažovanih lica u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	523	464	461	477	465	452
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	28	8	7	1	0	0
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	11	30	31	8	45	45
9.	van radnog odnosa – ostalo	1	1	1	3	2	3
10.	UKUPNO radno angažovanih	-	-	-	-	-	-

Tabela 6: broj radno angažovanih lica u Ministarstvu spoljnih poslova (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	1.034	1.019	1.000	1.009	997	956
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	-	-	-	-	-	-
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	-	-	-	-	-	-
9.	van radnog odnosa – ostalo	58	82	112	136	186	192
10.	UKUPNO radno angažovanih	1.092	1.101	1.112	1.145	1.183	1.148

Pri pregledanju i analizi podataka, neophodno je imati u vidu i napomene koje su same institucije dostavile uz popunjene upitnike. Kada je reč o **Ministarstvu unutrašnjih poslova**, brojevi zaposlenih u periodu od 2009. do 2014. godine variraju u značajnoj meri (posebno u slučaju onih koji su primljeni na osnovu ugovora o delu i onih koji rade na osnovu ugovora o privremenim i



Projekat
„Transparentno do posla“

povremenim poslovima). Kako se navodi u Ministarstvu, do takvih razlika došlo je usled velikog broja onih koji su otišli u vojnu penziju, odnosno usled penzionisanja pod posebnim uslovima, ali i preuzimanja određenog broja zaposlenih iz vojske. S druge strane, kada je reč o transparentnosti konkursnih procedura, u slučaju MUP-a je situacija specifična, s obzirom na to da konkurs nije obavezan za prijem policijskih službenika¹¹, dok je obavezan za prijem kandidata u Centar za osnovnu policijsku obuku. **Ministarstvo odbrane** je dostavilo delimično popunjene podatke, uz napomenu da „Uprava za kadrove Sektora za ljudske resurse, kao nadležna organizaciona jedinica Ministarstva odbrane za kadrovska pitanja, ne poseduje pouzdane podatke o broju lica koja su primljena u radni odnos, a koja su prethodno angažovana putem ugovora ili po drugom osnovu, kao i podatke o broju lica angažovanih van radnog odnosa pre 2014. godine“. **Ministarstvo zdravlja** nije, dostavljajući podatke, dalo objašnjenje zbog čega nisu dati podaci za broj lica koja su primljena u radni odnos, a koja su prethodno već bila angažovana putem ugovora ili po drugom osnovu (pitanja 17 – 21). **Ministarstvo spoljnih poslova**, takođe nije dostavilo ove podatke, usled činjenice da „baza MSP ne podržava takvu kategoriju zaposlenih“. Osim toga, broj onih koji su u radnom odnosu u 2015. godini iznosi 976, što obuhvata zaposlene u MSP (957), ali i zaposlene u Upravi za saradnju sa dijasporom i Srbima u regionu (19) – sada organ MSP-a, dok se raniji podaci (2009 – 2014) odnose na broj zaposlenih u MSP, bez Uprave. U slučaju **Ministarstva za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja**, nedostaje odgovor o transparentnosti i dostupnih internih konkursa.

12

Pregledom ovih tabela, može se izvesti nekoliko zaključaka. Najpre, sva ministarstva su ispunila Zakonom propisanu obavezu i dostavila tražene podatke od javnog značaja. Neka su to učinila sa znatnim kašnjenjem, što govori o neažurnosti ovih institucija kada je reč o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, odnosno o prostoru za unapređivanje ovog segmenta rada javnih institucija. Drugi zaključak odnosi se na obim dostupnih podataka, odnosno na vođenje evidencija u ministarstvima: tri od pet ministarstava nije dalo odgovore na pitanje „Koliko je od ovih lica, koja su primljena u radni odnos, bilo već angažovano putem ugovora ili po drugom osnovu u poslednje dve godine (po bilo kom osnovu, bilo koji vremenski period)?“ (pitanja 17 – 21). Veliki deo podataka nije dat ni u slučaju broja radno angažovanih lica u pojedinačnim godinama (2009 – 2014), što može da ukaže na neadekvatno vođenje evidencija i knjiga zaposlenih. Ono što se može smatrati problemom jeste i činjenica da ispitana ministarstva, izuzev Ministarstva zdravlja, ne poštuju striktnu odredbu člana 54 Zakona o državnim službenicima o oglašavanju javnih konkursa (*javni*

¹¹ Uniformisani i neuniformisani zaposleni koji primenjuju policijska ovlašćenja i zaposleni na posebnim ili određenim dužnostima čiji su poslovi u neposrednoj vezi sa policijskim poslovima i obuhvataju poslove protivpožarne zaštite, izdavanja oružja, posebne registracije i izdavanje dozvola, izdavanja i evidencije poverljivih identifikacionih dokumenata, krivičnih evidencija i drugih posebnih evidencija, kao i druge poslove koji imaju bezbednosni i poverljivi karakter i koje ministar unutrašnjih poslova može ovlastiti da obavljaju određene policijske poslove.



Projekat
„Transparentno do posla“

konkurs oglašava organ državne uprave koji popunjava radno mesto na svojoj internet prezentaciji, na internet prezentaciji Službe za upravljanje kadrovima, na portalu e-uprave, na oglasnoj tabli, internet prezentaciji i periodičnom izdanju oglasa Nacionalne službe za zapošljavanje). Na primer, na osnovu datih odgovora se zaključuje da portal e-uprave, osim Ministarstva zdravlja, za oglašavanje eksternih konkursa koristi još samo Ministarstvo spoljnih poslova. Istovremeno, na pitanje o oglašavanju i dostupnosti internih konkursa odgovori nisu dobijeni ni od Ministarstva zdravlja ni od Ministarstva za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja.

13

B. Državna/javna preduzeća

Među odabranim preduzećima, samo jedno ima status javnog preduzeća (Srbijagas), dok su ostala četiri (RTB Bor, Aerodrom „Nikola Tesla“, Dunav osiguranje i Železnice) osnovana kao neki oblik privrednog društva (društva sa ograničenom odgovornošću ili akcionarska društva), pa se mogu nazvati državnim preduzećima (kao preduzeća koja je osnovala i čiji je vlasnik, delimični ili potpuni, država). Samo javna preduzeća podležu posebnom pravnom režimu predviđenom Zakonom o javnim preduzećima, dok se na ostale primenjuje Zakon o privrednim društvima i samim tim Zakon o radu. Međutim, i prema Zakonu o javnim preduzećima, na zaposlene u njima primenjuje se Zakon o radu, a Zakon o javnim preduzećima uređuje izbor izvršnih direktora od strane Nadzornog odbora javnog preduzeća i izbor direktora javnog preduzeća od strane Vlade (odnosno autonomne pokrajine ili JLS) na osnovu javnog konkursa. Izvršni direktori su zaposleni u javnim preduzećima. Kada je u pitanju zapošljavanje, Zakon o radu uređuje zasnivanje radnog odnosa u delu II (članovi 24-47) i ne predviđa nikakve posebne uslove za poslodavca u pogledu načina sprovođenja postupka zapošljavanja (npr. raspisivanje konkursa ili oglašavanje na neki način), niti predviđa bilo kakve posebnosti kada se zapošljavanje dešava u organizacijama javnog sektora. Radni odnos se u skladu sa Zakonom o radu zasniva ugovorom o radu koji potpisuju poslodavac i zaposleni, za razliku od državnih službenika čiji se radni odnos zasniva rešenjem. Zakon zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu, uključujući lica koja traže zaposlenje, odnosno diskriminaciju u odnosu na uslove za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla.¹²

Od pet državnih/javnih preduzeća koja su obuhvaćena istraživanjem, podatke su dostavili samo Aerodrom „Nikola Tesla“ i Železnice Srbije. Dunav osiguranje je u startu odbilo da popuni upitnik, uz obrazloženje da ne podležu Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Protiv preostala dva preduzeća, Srbijagasa i RTB Bora, izjavljene su žalbe kod Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, usled neodgovaranja. U slučaju

¹² Jerinić Jelena, Analiza institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, CeSID, 2015, str. 13



Projekat
„Transparentno do posla“

RTB Bora, žalba je odbijena jer ovo preduzeće nema status javnog preduzeća, odnosno ne potpada pod pojam organa javne vlasti u smislu člana 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Zaključak Poverenika u slučaju Srbijagasa u momentu pisanja ovog dela analize još uvek nije dostavljen CeSID-u. Iz navedenih razloga, predstojeće tabele prikazaće podatke za dva od pet preduzeća, odnosno za Aerodrom i Železnice. Kao i u prethodnom slučaju, zbog preglednosti podataka, set pitanja koji se odnosi na broj radno angažovanih lica u periodu od 2009. do 2014. godine, predstavljen je u odvojenim tabelama (tabele 8-9). 14

Tabela 7: Podaci prikupljeni u dva državna/javna preduzeća, u periodu mart – oktobar 2015.

	Pitanje	Aerodrom „Nikola Tesla“	Železnice Srbije
Koliko trenutno u Vašoj instituciji imate radno angažovanih lica:			
1.	u radnom odnosu	1.192	16.954
2.	van radnog odnosa - ugovor o delu	1	0
3.	van radnog odnosa - ugovor o privremenim i povremenim poslovima	614	4
4.	van radnog odnosa - ostalo	0	0
5.	UKUPNO radno angažovanih	1.807	16.958
Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...			
6.	u radnom odnosu	Tabela 8	Tabela 9
7.	van radnog odnosa - ugovor o delu		
8.	van radnog odnosa - ugovor o privremenim i povremenim poslovima		
9.	van radnog odnosa - ostalo		
10.	UKUPNO radno angažovanih		
Koliko je lica ukupno, po navedenim godinama, bilo primljeno u radni odnos?			
11.	2009. godine	17	58
12.	2010. godine	5	12
13.	2011. godine	22	157
14.	2012. godine	39	39
15.	2013. godine	23	241
16.	2014. godine	24	1
Koliko je od ovih lica, koja su primljena u radni odnos, bilo već angažovano putem ugovora ili po drugom osnovu u poslednje dve godine (po bilo kom osnovu, bilo koji vremenski period)?			
17.	2009. godine	2	0
18.	2010. godine	1	0



Projekat
„Transparentno do posla“

19.	2011. godine	19	0
20.	2012. godine	28	0
21.	2013. godine	16	9
22.	2014. godine	4	0
Na koji način - putem kojih ste sredstava konkurs učinili javnim i dostupnim za sve zainteresovane			
23.	Javni konkursi (eksterni)	Oglas se za pojedina radna mesta objavljuje u Novostima	-
24.	Interni konkursi	-	-
25.	Da li i na koji način (putem kojih sredstava) činite javnim i dostupnim potrebu za angažovanjem lica van radnog odnosa (putem bilo koje vrste ugovora)?	Da, angažovanjem lica posredstvom omladinskih zadruga	-

15

Tabela 8: broj radno angažovanih lica na Aerodromu „Nikola Tesla“ (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	420	419	435	464	481	473
7.	van radnog odnosa - ugovor o delu	9	10	4	6	4	2
8.	van radnog odnosa - ugovor o privremenim i povremenim poslovima	260	290	360	353	516	613
9.	van radnog odnosa - ostalo	542	584	613	741	702	594
10.	UKUPNO radno angažovanih	1.231	1.303	1.412	1.564	1.703	1.682

Tabela 9: broj radno angažovanih lica u Železnicama Srbije (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	19.249	18.521	18.557	18.356	18.047	17.078
7.	van radnog odnosa - ugovor o delu	14	10	7	0	11	4
8.	van radnog odnosa - ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	0	0	0	0	5
9.	van radnog odnosa - ostalo	0	0	0	0	0	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	19.263	18.531	18.564	18.356	18.058	17.087

Osim činjenice da su podaci i u ovoj kategoriji institucija nepotpuni, posebno u slučaju Železnica Srbije, gde nije dostavljen veliki broj podataka, uključujući i pokazatelje transparentnosti i javnosti



Projekat
„Transparentno do posla“

konkursa (eksternih i internih), važno je skrenuti pažnju na odbijanje preduzeća da dostave informacije, bez obzira na nadležnost Poverenika. Informacije o broju i strukturi zaposlenih, o procedurama zapošljavanja i konkursima značajne su za javnost iz više razloga, posebno u momentu kada se vodi borba protiv korupcije i planira sveobuhvatna reforma javnog sektora. Istovremeno, izostanak dobre volje ovih institucija da učestvuju u istraživanju koje za cilj ima promociju veće transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti javnog sektora u procedurama zapošljavanja, čime se istovremeno podržava borba protiv korupcije i proces evropskih integracija, odnosno da dostave tražene informacije, u najmanju ruku unosi sumnju u pravilnost njihovog rada u ovom segmentu. Takođe, pokazuje tendenciju da se saradnja sa javnošću i dostavljanje informacija o sopstvenom radu doživljava kao nužno zlo pod pritiskom zakona koji su upravo usvojeni u procesu evropskih integracija. Poseban problem čini netransparentnost konkursa, koja se očitava u odgovorima Aerodroma i Železnica Srbije: interni konkursi ne čine se javnim i dostupnim u oba slučaja; eksterni konkursi se „za pojedina radna mesta“ objavljuju u „Večernjim novostima“ u slučaju Aerodroma, dok ih Železnice, na osnovu odgovora, ne čine javnim ni u jednom slučaju. Konačno, iako Železnice imaju (na osnovu dobijenog upitnika) četvoro onih koji su u radnom odnosu na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima, zaključuje se da takve konkurse ne raspisuju (bez odgovora na poslednje pitanje: „*Da li i na koji način (putem kojih sredstava) činite javnim i dostupnim potrebu za angažovanjem lica van radnog odnosa, putem bilo koje vrste ugovora?*“).

16

C. Državne/javne agencije

Osim Zakona o javnim agencijama, koji se kao opšti zakon primenjuje na javne agencije kao što su SIEPA, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika i Agencija za osiguranje depozita, primenu imaju i posebni zakoni kojima se predviđa njihovo postojanje. Zakon o javnim agencijama predviđa da se na prava, obaveze, odgovornosti i zarade zaposlenih u javnim agencijama predviđa Zakon o radu, odnosno opšti propisi, ukoliko nije drugačije određeno¹³. U slučaju Agencije za privatizaciju, primenjuju se propisi o javnim službama, koji predviđaju da se na osnivanje, organizaciju i rad ustanove shodno primenjuju propisi koji se odnose na preduzeća, što bi značilo da se na radne odnose zaposlenih u ovoj agenciji primenjuje Zakon o radu¹⁴. Konačno, RATEL, koji je Zakonom o elektronskim komunikacijama određen kao nezavisna regulatorna organizacija, podleže Zakonu o javnim agencijama. Direktora agencija imenuje osnivač posle sprovedenog javnog konkursa, koji sprovodi upravni odbor (član 24 Zakona o javnim agencijama). Javni konkurs za imenovanje direktora oglašava se u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i još jednom dnevnom javnom glasilu koje izlazi u celoj Republici Srbiji (član 25 istog zakona).

¹³ Jerinić Jelena, Analiza institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, CeSID, 2015, str. 11

¹⁴ Ibid.



Projekat
„Transparentno do posla“

Istraživanje je obuhvatilo pet agencija: Agencija za privatizaciju, SIEPA, RATEL, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika i Agencija za osiguranje depozita. Dobijeni podaci prikazani su u tabeli 10, za svih pet agencija, dok je, kao i u prethodnim slučajevima, set pitanja koji se odnosi na broj zaposlenih po godinama prikazan u odvojenoj tabeli za svaku agenciju (tabele 11 – 15).

17

Tabela 10: Podaci prikupljeni u pet državnih/javnih agencija, u periodu mart – oktobar 2015.

	Pitanje	Agencija za privatizaciju	SIEPA	RATEL	Agencija za licenciranje stečajnih upravnika	Agencija za osiguranje depozita
Koliko trenutno u Vašoj instituciji imate radno angažovanih lica:						
1.	u radnom odnosu	291	42	125	33	31
2.	van radnog odnosa – ugovor o delu	0	-	0	0	2
3.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	-	10	0	0
4.	van radnog odnosa – ostalo	0	-	0	0	0
5.	UKUPNO radno angažovanih	291	48	135	33	33
Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...						
6.	u radnom odnosu	Tabela 11	Tabela 12	Tabela 13	Tabela 14	Tabela 15
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu					
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima					
9.	van radnog odnosa – ostalo					
10.	UKUPNO radno angažovanih					



Projekat
„Transparentno do posla“

Koliko je lica ukupno, po navedenim godinama, bilo primljeno u radni odnos?						
11.	2009. godine	1	2	2	2	0
12.	2010. godine	39	18	5	3	0
13.	2011. godine	34	15	5	9	0
14.	2012. godine	6	3	9	3	0
15.	2013. godine	13	4	10	3	2
16.	2014. godine	14	6	4	3	2
Koliko je od ovih lica, koja su primljena u radni odnos, bilo već angažovano putem ugovora ili po drugom osnovu u poslednje dve godine (po bilo kom osnovu, bilo koji vremenski period)?						
17.	2009. godine	0	2	0	0	0
18.	2010. godine	4	14	4	0	0
19.	2011. godine	2	6	2	0	0
20.	2012. godine	1	1	3	0	0
21.	2013. godine	2	1	4	0	2
22.	2014. godine	1	1	3	2	2
Na koji način - putem kojih ste sredstava konkurs učinili javnim i dostupnim za sve zainteresovane?						
23.	Javni konkursi (eksterni)	„Politika“	Sajt (siepa.gov.rs), novine	U jednom dnevnom listu, na internet stranici RATEL-a	Bez konkursa.	-
24.	Interni konkursi	-	Sajt (siepa.gov.rs)	Ne.	Bez konkursa.	-
25.	Da li i na koji način (putem kojih sredstava) činite javnim i dostupnim potrebu za angažovanjem lica van radnog odnosa (putem bilo koje vrste ugovora)?	-	Sajt (siepa.gov.rs)	Ne.	-	-

18



Projekat
„Transparentno do posla“

Tabela 11: broj radno angažovanih lica u Agenciji za privatizaciju (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	375	290	310	303	301	288
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	1	8	6	6	11	0
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	3	1	5	0	0
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	0	0	0	0	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	376	301	301	314	312	288

19

Tabela 12: broj radno angažovanih lica u SIEPA-i (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	24	37	47	46	48	47
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	46	6	6	6	4	2
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	0	0	0	1	1
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	0	0	0	0	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	70	43	53	32	53	50

Tabela 13: broj radno angažovanih lica u RATEL-u (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	100	101	104	106	111	122
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	0	0	0	0	0	0
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	36	37	20	23	14	12
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	0	0	0	0	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	136	138	124	129	125	134



Projekat
„Transparentno do posla“

Tabela 14: broj radno angažovanih lica u Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	33	33	33	33	34	30
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	0	3	7	5	3	1
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	1	2	2	0	1	1
9.	van radnog odnosa – ostalo	1	0	3	0	0	2
10.	UKUPNO radno angažovanih	35	38	45	38	38	34

Tabela 15: broj radno angažovanih lica u Agenciji za osiguranje depozita (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	27	25	25	25	27	29
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	5	5	5	5	4	4
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	0	0	0	0	0
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	0	0	0	0	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	32	30	30	30	31	33

Osim prethodno napravljene napomene o raznolikosti propisa koji se primenjuju na državne/javne agencije i posledicama koje to ima na poslovanje ovih institucija¹⁵, važno je spomenuti da one podležu, odnosno da su podlegale ograničenju broja zaposlenih u skladu sa Zakonom o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji iz 2009. godine, na osnovu čega je precizno određen broj onih koji su u njima mogli da rade (uz odredbu da broj lica zaposlenih na određeno vreme ili po ugovoru o delu ne može preći 10% od ukupnog broja zaposlenih). S druge strane, javnost konkursa i druga pravila o radu određuju se unutrašnjim pravilnicima o radu ovih agencija, čime se ostavlja širok prostor delovanja nadležnima – na primer, ALSU i AOD eksterne konkurse ne čine javnim i dostupnim, dok ih SIEPA, RATEL i Agencija za provatizaciju objavljuju na sajtovima, odnosno u dnevnim listovima. Interne konkurse javnim čini isključivo SIEPA, i to na svom sajtu, dok ostale agencije nisu dostavile odgovore na ovo pitanje, što znači da ili interne oglase ne oglašavaju, ili da nije utvrđena precizna praksa. Sudeći po popunjenim upitnicima, SIEPA je i jedina od ispitanih agencija koja oglašava potrebu za angažovanjem lica van radnog odnosa, takođe na

¹⁵ Videti opširnije u Jerinić Jelena, Analiza institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, CeSID, 2015, str. 10-13



Projekat
„Transparentno do posla“

svojoj internet prezentaciji. Kada je reč o broju zaposlenih u ovim agencijama, nisu primećena značajna odstupanja, odnosno odskakanja. Jedina zanimljivost je relativno mali broj lica koja su angažovana van radnog odnosa (ugovor o delu, ugovor o PPP, honorari...) u svakoj od ispitanih agencija, što je verovatni rezultat angažovanja ovih lica samo na projektima, odnosno na osnovu stranih donacija (na primer, Agencija za osiguranje depozita navodi da je deo potreba za stručnim kadrom uspevala da podmiri angažovanjem lica po ugovoru o delu koji su se finansirali iz bespovratnih sredstava donacija od strane međunarodnih finansijskih institucija). 21

D. Gradovi

Zaposleni u organima jedinica lokalnih samouprava, odnosno gradova u ovoj analizi, podležu prevaziđenom Zakonu o radnim odnosima u državnim organima (ZRODO). Ovaj Zakon sadrži nekoliko odredaba o prijemu u radni odnos: lice može biti primljeno u radni odnos na osnovu (1) akta o izboru, odnosno postavljenju na funkciju, (2) konačne odluke funkcionera koji rukovodi državnim organom o izboru između prijavljenih kandidata, (3) sporazuma o preuzimanju zaposlenog iz drugog državnog organa¹⁶. Radi prijema u radni odnos u državnim organu mora se objaviti oglas, a odluku o izboru između prijavljenih kandidata donosi funkcioner koji rukovodi državnim organom, u roku od 15 dana od isteka roka za oglašavanje¹⁷. Izmene ovog Zakona, ne samo u pogledu propisanih pravila o prijemu u radni odnos, već i u drugim oblastima i segmentima, neophodne su kako bi se sproveda efikasna reforma radnih odnosa u jedinicama lokalne samouprave, odnosno kako bi se suštinski sprovele profesionalizacija i modernizacija sistema. Nacrt novog zakona pripremljen je još 2010. godine, ali još nije usvojen, što je prepoznato kao problem i nedostatak sistema i u poslednjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije, iz novembra 2015. godine.

Deset gradova je obuhvaćeno istraživanjem: Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac, Čačak, Valjevo, Vranje, Sombor, Zaječar i Jagodina. Od njih deset, devet gradova je uzelo učešće u istraživanju i popunilo podatke, dok je Grad Beograd prekršio zakonom propisanu obavezu dostave informacija od javnog značaja, usled čega je pokrenut postupak pred Poverenikom za informacije od javnog značaja. Do momenta pisanja ovog dela analize, Poverenik nije dostavio zaključak CeSID-u, s obzirom na to da zakonom propisani rok za odgovor još nije istekao. S obzirom na brojnost gradova koji su obuhvaćeni istraživanjem, rezultati su, radi preglednosti, predstavljeni u dve tabele: tabela 16.1 sadrži podatke o Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu i Čačku, a tabela 16.2 o Valjevu, Vranju, Somboru, Zaječaru i Jagodini. Podaci o broju zaposlenih za svaku

¹⁶ Član 8 Zakona o radnim odnosima u državnim organima.

¹⁷ Članovi 9-10 Zakona o radnim odnosima u državnim organima.



Projekat
„Transparentno do posla“

pojedinačnu godinu (2009 – 2014) u svakom od gradova predstavljeni su u posebnim tabelama (tabele 17 – 25).

Tabela 16.1: Podaci prikupljeni u gradovima, u periodu mart – oktobar 2015.

22

	Pitanje	Novi Sad	Niš	Kragujevac	Čačak
Koliko trenutno u Vašoj instituciji imate radno angažovanih lica:					
1.	u radnom odnosu	1.120	789	709	220
2.	van radnog odnosa - ugovor o delu	0	0	0	1
3.	van radnog odnosa - ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	79	0	35
4.	van radnog odnosa - ostalo	0	0	0	0
5.	UKUPNO radno angažovanih	1.120	868	709	256
Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...					
6.	u radnom odnosu	Tabela 17	Tabela 18	Tabela 19	Tabela 20
7.	van radnog odnosa - ugovor o delu				
8.	van radnog odnosa - ugovor o privremenim i povremenim poslovima				
9.	van radnog odnosa - ostalo				
10.	UKUPNO radno angažovanih				
Koliko je lica ukupno, po navedenim godinama, bilo primljeno u radni odnos?					
11.	2009. godine	75	61	14	24
12.	2010. godine	82	34	20	19
13.	2011. godine	68	43	49	6
14.	2012. godine	60	77	22	5
15.	2013. godine	85	59	97	1
16.	2014. godine	37	2	0	0



Projekat
„Transparentno do posla“

Koliko je od ovih lica, koja su primljena u radni odnos, bilo već angažovano putem ugovora ili po drugom osnovu u poslednje dve godine (po bilo kom osnovu, bilo koji vremenski period)?					
17.	2009. godine	11	19	0	3
18.	2010. godine	9	5	7	0
19.	2011. godine	24	5	21	0
20.	2012. godine	18	5	6	3
21.	2013. godine	19	1	14	0
22.	2014. godine	20	0	10	0
Na koji način – putem kojih ste sredstava konkurs učinili javnim i dostupnim za sve zainteresovane					
23.	Javni konkursi (eksterni)	Službeni glasnik	Nedeljne novine, „Poslovi“, Službeni glasnik	Nedeljni list „Poslovi“, Službeni list Grada Kragujevca, zvanična internet stranica Grada Kragujevca	Nedeljni list „Čačanski glas“, Nacionalna služba za zapošljavanje
24.	Interni konkursi	-	-	-	-
25.	Da li i na koji način (putem kojih sredstava) činite javnim i dostupnim potrebu za angažovanjem lica van radnog odnosa (putem bilo koje vrste ugovora)?	Ne angažuju se lica van radnog odnosa.	Ne.	Zvanična internet stranica Grada Kragujevca	Ne.

23

Tabela 16.2: Podaci prikupljeni u gradovima, u periodu mart – oktobar 2015.

	Pitanje	Valjevo	Vranje	Sombor	Zaječar	Jagodina
Koliko trenutno u Vašoj instituciji imate radno angažovanih lica:						
1.	u radnom odnosu	241	267	242	173	276
2.	van radnog	0	0	1	1	0



Projekat
„Transparentno do posla“

	odnosa - ugovor o delu					
3.	van radnog odnosa - ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	1	0	0	0
4.	van radnog odnosa - ostalo	0	0	6	0	0
5.	UKUPNO radno angažovanih	241	268	249	174	276
Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...						
6.	u radnom odnosu	Tabela 21	Tabela 22	Tabela 23	Tabela 24	Tabela 25
7.	van radnog odnosa - ugovor o delu					
8.	van radnog odnosa - ugovor o privremenim i povremenim poslovima					
9.	van radnog odnosa - ostalo					
10.	UKUPNO radno angažovanih					
Koliko je lica ukupno, po navedenim godinama, bilo primljeno u radni odnos?						
11.	2009. godine	-	18	23	2	8
12.	2010. godine	9	27	14	0	14
13.	2011. godine	5	29	15	1	4
14.	2012. godine	2	26	25	0	10
15.	2013. godine	0	32	23	2	9
16.	2014. godine	1	31	16	1	0
Koliko je od ovih lica, koja su primljena u radni odnos, bilo već angažovano putem ugovora ili po drugom osnovu u poslednje dve godine (po bilo kom osnovu, bilo koji vremenski period)?						
17.	2009. godine	-	-	0	0	5
18.	2010. godine	2	-	0	0	6
19.	2011. godine	3	-	5	0	3
20.	2012. godine	1	-	9	0	9
21.	2013. godine	0	-	3	0	9

24



Projekat
„Transparentno do posla“

22.	2014. godine	1	16	4	0	0
Na koji način – putem kojih ste sredstava konkurs učinili javnim i dostupnim za sve zainteresovane						
23.	Javni konkursi (eksterni)	Na sajtu Nacionalne službe za zapošljavanje, publikacija „Poslovi“	-	Oglasna tabla Nacionalne službe za zapošljavanje	Oglasna tabla, publikacija „Poslovi“, sajt, lokalne novine	Publikacija „Poslovi“, „Novi put“, TV, sajt grada Jagodine
24.	Interni konkursi	-	-	-	Svi konkursi su javni	-
25.	Da li i na koji način (putem kojih sredstava) činite javnim i dostupnim potrebu za angažovanjem lica van radnog odnosa (putem bilo koje vrste ugovora)?	Na sajtu Nacionalne službe za zapošljavanje, publikacija „Poslovi“	Da.	Ne.	Centralni registar Ministarstva finansija	Putem elektronskih medija.

25

Tabela 17: broj radno angažovanih lica u Novom Sadu (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	993	1.071	1.100	1.142	1.139	1.117
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	-	-	-	-	-	-
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	-	-	-	-	-	-
9.	van radnog odnosa – ostalo	-	-	-	-	-	-
10.	UKUPNO radno angažovanih	-	-	-	-	-	-

Tabela 18: broj radno angažovanih lica u Nišu (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	776	720	800	829	851	791
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	66	34	35	15	9	2



Projekat
„Transparentno do posla“

8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	12	3	5	4	6	67
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	0	0	1	3	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	854	757	849	849	869	860

Tabela 19: broj radno angažovanih lica u Kragujevcu (2009 - 2014)

26

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	812	693	736	749	795	780
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	32	53	58	59	33	58
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	9	15	18	25	52	16
9.	van radnog odnosa – ostalo	9	9	6	9	10	9
10.	UKUPNO radno angažovanih	-	-	-	-	-	-

Tabela 20: broj radno angažovanih lica u Čačku (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	220	250	257	256	253	223
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	72	8	14	19	0	1
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	0	0	0	20	29
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	0	0	0	0	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	292	258	271	275	273	253

Tabela 21: broj radno angažovanih lica u Valjevu (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	262	268	267	275	260	252
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	0	0	0	0	0	0
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	3	4	3	11	13
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	0	0	0	0	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	262	271	271	278	271	265



Projekat
„Transparentno do posla“

Tabela 22: broj radno angažovanih lica u Vranju (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	290	274	303	293	293	294
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	0	0	0	0	0	0
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	1	2	1	16	16	16
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	0	0	0	0	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	291	276	304	309	309	310

27

Tabela 23: broj radno angažovanih lica u Somboru (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	250	251	253	265	248	242
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	24	14	14	16	16	7
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	0	0	0	0	0
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	9	4	7	2	7
10.	UKUPNO radno angažovanih	274	274	271	288	266	256

Tabela 24: broj radno angažovanih lica u Zaječaru (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	171	166	172	170	169	173
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	0	0	0	0	0	0
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	10	15	15	15	10	2
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	0	0	0	0	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	181	181	187	185	179	175



Projekat
„Transparentno do posla“

Tabela 25: broj radno angažovanih lica u Jagodini (2009 - 2014)

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...							
		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6.	u radnom odnosu	294	304	295	310	3000	262
7.	van radnog odnosa – ugovor o delu	2	2	2	2	4	5
8.	van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima	0	0	0	0	0	0
9.	van radnog odnosa – ostalo	0	0	0	0	0	0
10.	UKUPNO radno angažovanih	296	306	297	312	304	287

28

Osim Grada Beograda koji nije uzeo učešće u istraživanju i protiv koga je uložena žalba kod Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, preostalih devet gradova je dostavilo informacije, u najvećem obimu potpune. Delimične izuzetke predstavljaju (1) Novi Sad, koji nije dostavio informacije o broju radno angažovanih lica na osnovu ugovora o delu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i na osnovu ostalih aranžmana, za period od 2009. do 2014. godine, (2) Vranje, koje nije dostavilo podatke o broju radno angažovanih lica koja su u prethodne dve godine od angažovanja već bila angažovana, po bilo kom osnovu i u bilo kom vremenskom periodu, i (3) Valjevo, koje nije dostavilo podatke o ukupnom broju lica primljenih u radni odnos tokom 2009. godine i podatke o broju prethodno angažovanih lica koja su primljena u radni odnos tokom 2009. godine. Objašnjenje za poslednji slučaj leži u činjenici da je 2009. godine prestala sa radom Opštinska uprava Valjevo, a organizovana Gradska uprava Valjevo, nakon čega su organizovane dve gradske uprave (GU za lokalni razvoj, privredu, urbanizam i komunalne poslove i GU za društvene delatnosti, finansije, imovinske i inspeksijske poslove). Tada su vršena i preuzimanja zaposlenih u navedene GU, usled čega ovlašćeno lice u Gradu Valjevo nije moglo da utvrdi i dostavi tačne podatke.

Neki od važnih zaključaka do kojih se dolazi pregledom datih tabela odnose se najpre na transparentnost, odnosno dostupnost konkursa koje raspisuju jedinice lokalne samouprave (odnosno, devet analiziranih). Jedino Zaječar daje odgovor da su interni konkursi javni, pri čemu ne precizira na koji način se oni čine takvim, dok nijedna druga jedinica to ne čini. S druge strane, izostao je odgovor Vranja na pitanje o dostupnosti eksternih konkursa, što ukazuje da se oni ili ne čine javnim, ili da ne postoji ustaljena procedura za ovo pitanje. Istovremeno, odgovori koji su pristigli iz drugih gradova ukazuju na veoma različitu praksu objavljivanja oglasa: počev od internet sajtova, preko publikacije "Poslovi", do štampanih ili elektronskih izdanja Nacionalne službe za zapošljavanje. Na primer, internet sajtove u ovu svrhu koristi jedna trećina: Zaječar, Jagodina i Kragujevac. Drugi važan problem prepoznat je kod činjenja potreba za angažovanjem lica van radnog



Projekat
„Transparentno do posla“

odnosa javnim i dostupnim: od devet analiziranih gradova, četiri to ne čine (Sombor, Novi Sad, Niš i Čačak), iako u svakom od njih (izuzev Novog Sada) postoji evidencija o angažovanju lica van radnog odnosa. Oni koji tu potrebu čine javnom, to rade na potpuno različite načine – u Valjevu postoji praksa objavljivanja u izdanjima Nacionalne službe za zapošljavanje, u Zaječaru se oslanjaju na Centralni registar Ministarstva finansija, u Jagodini na elektronske medije i tako dalje. Sve ovo ukazuje na postojanje različitih i neujednačenih praksi poslovanja u jedinicama lokalne samouprave koje svoje jednake nadležnosti ostvaruju na osnovu istih zakona i propisa. U tom smislu, spomenuti (prevaziđeni) Zakon mora dobiti svoju unapređenu varijantu, sa striktnim pravilima za postupanje u slučajevima oglašavanja internih i eksternih konkursa, kako bi se praksa ujednačila i obezbedila dostupnost radnih mesta pod jednakim uslovima. 29



Projekat
„Transparentno do posla“

IV Preporuke i zaključci

U poslednjem **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije, iz novembra 2015. godine**¹⁸, naglašeno je da Srbija *treba da izmeni postojeći okvir javne uprave kako bi u potpunosti garantovala neutralnost i kontinuitet državne uprave i obezbedila zapošljavanje zasnovano na zaslugama (merit-based)*. Isti izveštaj navodi i da je neophodno izvršiti depolitizaciju i profesionalizaciju administracije, odnosno učiniti procedure transparentnijim, posebno kada je reč o pravilima koja uređuju napredovanje u službi ili prestanak radnog odnosa. 30

Ono što je od izuzetne važnosti za opšti kontekst u kome je pisana ova Analiza, a što je kao veoma bitno prepoznao Izveštaj, odnosi se na nedostatke u postojećem, važećem pravnom sistemu. Do veoma sličnih, ako ne i identičnih zaključaka, dolazi se pregledom podataka koji su dobijeni iz 21 institucije. Neki od tih nalaza su:

(1) iako je pravni okvir koji uređuje pitanja od značaja za državnu službu uspostavljen, i dalje se ne primenjuje na veliki broj državnih službenika koji obavljaju ključne funkcije;

(2) jasno razdvajanje javnih političkih i stručnih funkcija u javnom sektoru nije suštinski primenjeno;

(3) Zakon o državnim službenicima obezbeđuje procedure zapošljavanja i napredovanja koje su zasnovane na zaslugama, ali izvesne odredbe ostavljaju prostor za široka diskreciona ovlašćenja koja se praktično redovno koriste;

(4) još uvek nije usvojen Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, što je problem koji je prepoznat i u prethodnom izveštaju Evropske komisije¹⁹.

Osim ovih nalaza, važno je spomenuti i one koji se ne spominju direktno u Izveštaju Evropske komisije, ali koji su od velikog značaja za uspostavljanje funkcionalnog sistema zapošljavanja zasnovanog na zaslugama (merit-based).

Diskreciona (slobodna) ocena u pravu je ustanovljena kao slobodno polje donosiocu određene odluke u javnom interesu, koji će prema konkretnim okolnostima svakog pojedinačnog slučaja određivati koja je opcija u konkretnom slučaju najcelishodnija. Prilikom zapošljavanja u javnom

¹⁸ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2015. godinu, dostupan na:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf

¹⁹ Nacrt Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave:

<http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Nacrt%20Zakona%20o%20zaposlenima%20u%20AP%20i%20JLS.pdf>



Projekat
„Transparentno do posla“

sektoru, polje slobodne ocene je usmereno na to da se prema trenutnim potrebama javnog sektora izabere najbolja trenutna opcija koju zakonodavac nije ograničio striktnim normativnim kalupima.

U primeni prava u Srbiji diskreciona ovlašćenja su često pretvorena u samovolju koja se određenim obrazloženjima može pravno zaštititi i samim tim izroditi u svoju suprotnost. Nesumnjivo, hijerarhijski viši položaj političkih javnih funkcionera nad stručnim aparatom, omogućava i njihov uticaj na donošenje odluka prilikom zapošljavanja u javnom sektoru. Osim pravno-kulturoloških razloga, nesumnjivo je da u proseku veća prosečna primanja u javnom od privatnog sektora uzrokuju ovo izvitoperenje diskrecione ocene prilikom zapošljavanja u javnom sektoru. **31**

Nesporno je da preterano sužavanje polja diskrecione ocene i vezivanje za formalne kriterijume može dovesti do smanjenja mogućnosti za zloupotrebu, ali istovremeno može onemogućiti javni sektor da vrši zapošljavanje i izbor kandidata prema trenutnim potrebama i radi ostvarivanja javnog interesa. U tom smislu imamo dve suprotstavljene tendencije. Trenutni pokazatelji zloupotrebe diskrecione ocene prilikom zapošljavanja u javnom sektoru ukazuju na potrebu ka njenom sužavanju, ali istovremeno, treba biti izrazito obazriv u njenom sužavanju kako se ne bi sprečio izbor najoptimalnijeg rešenja. Moguća rešenja bi bila okretanje ka pismenom testiranju sa opcionim odgovorima, uz ostavljanje određenih izuzetaka za pozicije koje podrazumevaju neophodnost usmenih veština. Takođe bi dalje valjalo suziti krug lica u javnom sektoru kojima je dostupna sadržina testova. Detaljniju razradu ovih kriterijuma bi trebalo sprovesti prema međunarodnim standardima, ali i uz uzimanje u obzir specifičnih okolnosti srpskog društva. Nesumnjivo je da je izbor i postavljenja lica na položajima teže ograničiti kriterijuma, imajući u vidu da se sposobnosti rukovođenja ne mogu regulisati, niti spoznati prostom standardizacijom pismenih testova. A i po pravilu ona su podložnija, ali i po svojoj prirodi u mnogim slučajevima, bliža političkim kriterijumima. Stoga bi prva faza reforme uprave podrazumevala primenu navedenih kriterijuma na izvršilačka radna mesta, koja zbog svoje brojnosti i jesu najskuplji teret neracionalnog i nepravičnog zapošljavanja pod političkim uticajem.

U cilju transparentnosti i jednake dostupnosti radnih mesta državnih službenika, članom 10 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima („Službeni glasnik RS“ 99/14) učinjen je korak u pravom smeru. Navedenom zakonskom novelom izmenjen je član 54 stav 1 Zakona o državnim službenicima kojim je sada propisano *da organ državne uprave oglašava javni konkurs koji popunjava radno mesto na svojoj internet prezentaciji, na internet prezentaciji Službe za upravljanje kadrovima, na portalu e-uprave, na oglasnoj tabli, internet prezentaciji i periodičnom izdanju oglasa Nacionalne službe za zapošljavanje. Za razliku od prethodnog rešenja kojim je bilo propisano da državni organ javne uprave oglašava javni konkurs u “Službenom glasniku” i nekom od dnevnih javnih*



Projekat
„Transparentno do posla“

glasila koja izlaze na celokupnoj teritoriji Republike Srbije, postojeće rešenje je na tragu načela transparentnosti i dostupnosti poslova državnih službenika. Prvo, "Službeni glasnik" se retko čita među širim slojevima društva i objavljivanje oglasa je predstavljalo nepotreban trošak državne uprave. Drugo, nepreciziranje i mogućnost izbora dnevnih javnih glasila u kojima će se javni konkurs oglasiti, suštinski nije svim potencijalnim kandidatima za posao omogućavao da unapred znaju gde se mogu informisati o javnim konkursima, a otvaralo je i mogućnost dojavljivanja konkursa favorizovanim kandidatima. Uvođenjem internet oglašavanja i striktnim preciziranjem mesta oglašavanja, svim građanima je učinjeno dostupno pravovremeno obaveštavanje uz potpunu izvesnost gde će određeni konkurs izaći. 32

S druge strane, ostaje nejasno zašto zakonodavac nije navedeni kriterijum ustanovio i u pogledu internog konkursa, već je samo propisao da *interni konkurs oglašava služba za upravljanje kadrovima* (član 50 stav 3 Zakona o državnim službenicima), ne navodeći gde. Čak je članom 53 stav 2 istog zakona propisao da se *na interni konkurs primenjuju odredbe ovog zakona o javnom konkursu, izuzev, pored ostalog, odredaba o načinu oglašavanja*. Interni konkurs po svom karakteru podrazumeva uži krug potencijalnih kandidata, ali je nesporno potrebno svim potencijalnim kandidatima, dakle, postojećim državnim službenicima učiniti dostupnim konkurs, kako bi se omogućio izbor boljih kandidata i meritorna mobilnost unutar same državne uprave. Time bi se izbegla sumnja da se premeštanje i napredovanje putem internih konkursa ne čini svim državnim službenicima jednako dostupnim. Stoga, čak iako se za interni konkurs moglo eventualno izostaviti oglašavanje u periodičnom časopisu Nacionalne službe za zapošljavanje, trebalo je precizirati oglašavanje na internet stranici Službe za upravljanje kadrovima i propisati oglašavanje na portal e-uprave, oglasnoj tabli i internet prezentaciji državnog organa, naročito jer navedeno oglašavanje ne bi podrazumevalo znatne dodatne troškove.

Navedena razmatranja vezana za državne organe potrebno je *mutatis mutandis*, pa čak i skoro identično primeniti i na zapošljavanja u Autonomnoj pokrajini Vojvodini i JLS, uz eventualno izostavljanje oglašavanja na nacionalnom nivou, ali uz nesumnjivo striktno preciziranje mesta obaveznog oglašavanja na lokalnom i pokrajinskom nivou.

Posebni problem u pogledu zapošljavanja u javnom sektoru predstavljaju državne agencije. Njihova nezavisnost se uspostavlja posebnim pravnim režimom u odnosu na standardnu državnu upravu. Specifičnosti vezane za njihovo zapošljavanje potrebno je da budu u skladu sa njihovom posebnom ulogom koja je, pored ostalog, ustanovljena radi sprečavanja partijskog uticaja prilikom obavljanja javnih funkcija. Iako su agencije po pravilu više izdvojene od partijskog uticaja od klasične državne uprave, kroz činjenicu da njeno formiranje i postavljanje na čelnim pozicijama imaju, posredno ili



Projekat
„Transparentno do posla“

neposredno, Vlada i Narodna skupština, i kako vrlo često imaju znatno bolje plaćene pozicije, samim tim predstavljaju znatno primamljivije poligone za politički uticaj prilikom zapošljavanja. U tom smislu, svakako je potrebno pristupiti *mutatis mutandis* izmenama vezanim za diskrecionu ocenu koja su navedena za zapošljavanje državnih službenika uz ostavljanje mogućnosti za izvesnu fleksibilnost i potpunu primenu iznetih zaključaka i preporuka vezanih za oglašavanje.

33

Iako privredna društva koja se delimično ili u potpunosti nalaze u vlasništvu države, odnosno Autonomne pokrajine Vojvodine ili JLS ne spadaju u tzv. javni sektor, niti poseduju javna ovlašćenja, nesporno je da je u skladu sa javnim interesom njihovo efikasno i profesionalno vođenje, kao i transparentno, svima pod jednakim uslovima dostupno zapošljavanje. Takođe u kontekstu zloupotrebe prilikom zapošljavanja, ona se nalaze pod političkim uticajem, a istovremeno su izuzete od nešto strožijih kriterijuma koji važe za zapošljavanje u javnom sektoru. Zaključna zapažanja izneta za agencije još su izraženija prilikom zapošljavanja u privrednim društvima u državnom vlasništvu. Ona su podložnija za udamljavanja partijskih članova i ostale zloupotrebe kroz sprovođenje nedozvoljenog političkog uticaja, a njihova posebna funkcija još više sprečava podvođenje pod identične kriterijume prethodno navedenih subjekata javnog sektora. U tom smislu, iako je potrebno donekle uvesti određene kriterijume koji bi suzili mogućnost zloupotrebe, potrebno je ostaviti i znatno veću fleksibilnost prilikom zapošljavanja. U budućim izmenama potrebno je imati u vidu razlike privrednih društva koja se nalaze u apsolutnom, većinskom i manjinskom državnom vlasništvu. U privrednim društvima sa manjinskim državnim udelom bi bilo čak suprotno vlasničkoj strukturi uvesti određene kriterijume za zapošljavanje u javnom sektoru.

Iako bi zbog njihovog karaktera koji potpada pod privatnopravni, a ne javnopravno režim, bila smanjena mogućnost uspostavljanja izloženih kriterijuma za zapošljavanja na niže stručnije pozicije, ona bi bila moguća prilikom izbora i imenovanja članova na rukovodeće položaje u upravnim i nadzornim odborima od strane države. Prilikom budućeg regulisanja ove oblasti posebno treba imati u vidu da se posebnim regulisanjem ne naruši njihova pravna priroda privrednih društva, čime bi se moglo povrediti i načelo jedinstva pravnog poretka koje je Ustavni sud doktrinom razvio u pravilo da posebni zakoni moraju biti u skladu sa sistemskim. Oglašavanje kao sredstvo dostupnosti radnih mesta je potrebno striktno propisati, možda čak i podzakonskim ili uz pritisak javnosti internim aktima ovih preduzaća na *mutatis mutandis* način izložen za državnu upravu: uz striktno navođenje mesta oglašavanja konkursa, kako bi svi građani unapred znali na kojim mestima mogu naći potencijalne konkurse. Navedena razmatranja poseban značaj imaju u svetlosti činjenice da se veliki javni sistemi nalaze pred prelaskom u status privrednih društva.



Projekat
„Transparentno do posla“

Pravni režim zapošljavanja u javnim preduzećima je u mnogo većoj meri moguće upodobiti prema predlozima iznetim za javnu upravu.

Podaci vezani za obavljanje privremenih i povremenih poslova, takođe bude sumnju da se njima zapravo izbegava zabrana zapošljavanja u javnom sektoru, a istovremeno krše i odredbe Zakona o radu (član 197 stav 1) kojim je propisano da *poslodavac može za obavljanje poslova koji su po svojoj prirodi takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini da zaključi ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova*. Postoje indicije da nakon protoka navedenog zakonom ustanovljenog roka dolazi do zaključenja novog ugovora kojim se formalno navode navodno drugi povremeni i privremeni poslovi. Iako je navedena odredba jasna, budući da u praksi koliko je nama poznato ne dolazi do sankcionisanja njenog kršenja *de lege ferenda* bi možda trebalo precizirati da isti poslodavac ne može nakon isteka ugovora o obavljanju povremenih i privremenih poslova zaključiti novi ugovor o obavljanju ni istih, ni drugih privremenih i povremenih poslova. Iako se Zakon o radu odnosi i na zaposlene u privatnom sektoru, budući da je navedena odredba ustanovljena ne bi li sprečila poslodavca da izbegava zaključenje stalnog ili privremenog radnog odnosa sa zaposlenim, pa je samim tim ustanovljena prvenstveno kao mehanizam zaštite prava radnika, ne postoji smetnja za njeno regulisanje na predloženi način. 34

Neophodno bi bilo uvođenje baze ili baza podataka zaposlenih u javnom sektoru na nacionalnom nivou za državnu upravu i javne agencije, Autonomne pokrajine Vojvodine i JLS. Prilikom sprovođenja ovog projekta očigledno je da nedostavljanje određenih podataka, pored drugih razloga, jeste uzrokovano nepostojanjem precizne evidencije o zaposlenima i promenama usled spajanja ministarstva, određenih državnih organa i uopšte subjekata javnog sektora. Prvi uslov u reformi javnog sektora podrazumeva tačno utvrđivanje trenutnog stanja i lakši uvid javnosti. Stoga bi formiranju baza podataka trebala da prethodi kooperacija države, javnosti i nevladinog sektora, a sam zametak u budućem koncipiranju baza podataka bi mogli činiti upravo nalazi iz ove analize.



Projekat
„Transparentno do posla“

V Prilozi

Prilog 1: Institucije uključene u istraživanje

Br.	Institucija
Ministarstva	
1.	Ministarstvo odbrane
2.	Ministarstvo spoljnih poslova
3.	Ministarstvo unutrašnjih poslova
4.	Ministarstvo zdravlja
5.	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
Državna/javna preduzeća	
6.	RTB Bor
7.	Srbijagas
8.	Železnice Srbije
9.	Aerodrom „Nikola Tesla“
10.	Dunav osiguranje
Državne/javne agencije	
11.	Agencija za privatizaciju
12.	Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza – SIEPA
13.	Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge – RATEL
14.	Agencija za licenciranje stečajnih upravnika
15.	Agencija za osiguranje depozita
Gradovi	
16.	Beograd
17.	Novi Sad
18.	Niš
19.	Kragujevac
20.	Čačak
21.	Valjevo
22.	Vranje
23.	Sombor
24.	Zaječar
25.	Jagodina



Projekat
„Transparentno do posla“

Prilog 2: Matriks (upitnik) koji je korišćen u istraživanju

Koliko trenutno u Vašoj instituciji imate radno angažovanih lica...

1. **u radnom odnosu****upisati* _____
2. **van radnog odnosa** – **ugovor o delu****upisati* _____
3. **van radnog odnosa** – **ugovor o privremenim i povremenim poslovima****upisati* _____
4. **van radnog odnosa** – **ostalo*** *upisati* _____
5. **UKUPNO radno angažovanih*** *upisati ukupan broj* _____

36

Koliko je u Vašoj instituciji bilo radno angažovanih lica...						
	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
6. u radnom odnosu						
7. van radnog odnosa – ugovor o delu						
8. van radnog odnosa – ugovor o privremenim i povremenim poslovima						
9. van radnog odnosa – ostalo						
10. UKUPNO radno angažovanih						

Koliko je lica ukupno, po navedenim godinama, biloprimitljeno u radni odnos?	
11. 2009. godine	* <i>upisati</i> _____
12. 2010. godine	* <i>upisati</i> _____
13. 2011. godine	* <i>upisati</i> _____
14. 2012. godine	* <i>upisati</i> _____
15. 2013. godine	* <i>upisati</i> _____
16. 2014. godine	* <i>upisati</i> _____

Koliko je od ovih lica, koja su primljena u radni odnos, bilo već angažovano putem ugovora ili po drugom osnovu u poslednje dve godine (po bilo kom osnovu, bilo koji vremenski period)?	
17. 2009. godine	* <i>upisati</i> _____
18. 2010. godine	* <i>upisati</i> _____
19. 2011. godine	* <i>upisati</i> _____
20. 2012. godine	* <i>upisati</i> _____
21. 2013. godine	* <i>upisati</i> _____
22. 2014. godine	* <i>upisati</i> _____

Na koji način – putem kojih ste sredstava konkurs učinili javnim i dostupnim za sve zainteresovane... (na linije upisati odgovore)

23. **Javni konkursi** (eksterni): 1) _____ 2) _____ 3) _____ 4) _____
24. **Interni konkursi**: 1) _____ 2) _____ 3) _____ 4) _____

25. Da li i na koji način (putem kojih sredstava) činite javnim i dostupnim potrebu za angažovanjem lica van radnog odnosa (putem bilo koje vrste ugovora)...

Ne; Da (upisati način)



Projekat
„Transparentno do posla“

Ova publikacija nastala je uz podršku Evropske unije. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost autora i ne predstavlja stavove Evropske unije.

