

institut alternativa

Profesionalizacija rukovodnog kadra u Crnoj Gori: Između države i politike

Podgorica, decembar 2014. godine

institut alternativa

Profesionalizacija rukovodnog kadra u Crnoj Gori:

Između države i politike

Podgorica, decembar 2014. godine

Naziv publikacije:

**Profesionalizacija rukovodnog kadra u Crnoj Gori:
Između države i politike**

Izdavač:

institut alternativa

Institut alternativa
Đoka Miraševića, „Kroling“, 3/3, Podgorica, Crna Gora
Tel/Fax: (+382) 20 268 686
E-mail: info@institut-alternativa.org
Website: www.institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora

Urednik:

Stevo Muk

Autorka:

mr Milena Milošević

Priprema i štampa:

Studio Mouse

Štampanje publikacije podržao Friedrich Ebert Stiftung



*Izradu ovog istraživačkog izvještaja je podržala **Fondacija Friedrich Ebert**. Fondacija ne preuzima odgovornost zastavove iznijete u izvještaju. Ovaj izvještaj predstavlja stavove i mišljenja njegovih autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano.*

Sadržaj

Sažetak	5
Uvod	6
Ko upravlja crnogorskom državnom upravom?	8
Specifičnosti rukovodećeg kadra u Crnoj Gori.....	9
Postavljenja i razrješenja: garancija nezavisnosti ili prostor za zloupotrebe?	10
Uslovi bez svrhe: stručnost ili minimum standarda?	13
Krizna odgovornosti: ko kroji politiku?.....	14
Ka okviru kompetencija: razumijevanje koncepta i njegove pogodnosti.....	14
Ocjnjivanje rukovodilaca: klimavi početak	16
Profesionalno usavršavanje rukovodilaca: neprepoznata potreba.....	18
Politika zarada.....	19
Manjak transparentnosti i varljive brojke	20
Depolitizacija rukovodećih pozicija: partije kao lovci u mutnom.....	22
Zaključak.....	25
Preporuke	26
Izvori	28

Crna Gora samo je formalno postavila granicu između profesionalnih funkcija i političkih postavljenja u državnoj upravi. Iako je prostor za politički uticaj na starješine organa i visoki rukovodni kadar sužen Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2013. godine, pravni okvir i dalje obiluje nedosljednostima i nepreciznim normama, koje negativno utiču na ukupne napore da se profesionalizuje javna uprava.

Prema postojećoj regulativi, rukovodioci u državnoj upravi ne moraju biti eksperti niti specijalisti u oblastima za koje su zaduženi. U prosjeku, od njih se najčešće traži da imaju završen fakultet društvenih nauka i najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja i poslovima koji zahtijevaju samostalnost u radu. Svijest o potrebi za njihovim dodatnim stručnim usavršavanjem je niska, što rezultira malim udjelom ovog kadra u obukama organizovanim od strane Uprave za kadrove.

Zakonski okvir obiluje propustima u regulisanju statusa starješina organa, kao što su nedovoljno propisani uslovi za razrješenje ovog kadra i nepostojanje obaveze ocjenjivanja njihovog rada. Ocjenjivanje visokih rukovodilaca sprovodi se površno, uz zanemarivanje posebnih mjerila koja su formulisana za procjenu radnog učinka ovog kadra. Takođe, ne postoji veza između ocjenjivanja i profesionalnog razvoja. Rigidna politika zarada rukovodilaca ostavlja malo prostora za fleksibilnost i njihovu dodatnu motivaciju, što za posljedicu ima da se relativno skromne zarade ovog kadra nadomještaju dodatnim novčanim naknadama, koje se isplaćuju po osnovu članstva u raznim radnim tijelima i upravljačkim organima javnih preduzeća. Otud, prosječna mjesečna primanja većine rukovodilaca iznose oko 1 000 eura.

Razlog za zabrinutost je i to što se, "na papiru" profesionalne pozicije visokog rukovodnog kadra i starješina organa, neformalnim praksama izlažu direktnom političkom uticaju. Nezanemarljiv broj rukovodilaca, najmanje njih devedesetak, istovremeno ima članstvo u organima partija koje su trenutno na vlasti, što ukazuje na činjenicu da se crnogorski rukovodni kadar u državnoj upravi nalazi u protivrječnoj situaciji razapetosti između političkih prioriteta partija na vlasti i prioriteta reformi. Samim tim, veća je potreba za dodatnom prevencijom političkog uticaja na ovaj nivo državne uprave. Donošenje posebnog okvira kompetencija za rukovodioce, koji bi, u suštini, predstavljao listu svih neophodnih vještina koje oni treba da posjeduju, predstavljalo bi dobar osnov za dalju profesionalizaciju ovih pozicija. Zakonskim izmjenama takođe je neophodno rukovodiocima zabraniti članstvo u upravljačkim i savjetodavnim organima svih političkih partija, i precizirati njihova prava i obaveze u slučaju kandidovanja na izborima.

Za potrebe ove studije, koncept profesionalizacije podrazumijeva odgovarajuće stručne profile rukovodilaca u državnoj upravi, njihovo kontinuirano stručno usavršavanje, procjenu njihovog radnog učinka i nezavisnost od političkog uticaja, kako kada su procedure postavljenja i razrješenja ovog kadra u pitanju, tako i u pogledu vršenja svakodnevnih poslova. Na drugoj strani, rukovodni kadar predstavljaju starješine organa (direktor ili sekretar) i visoki rukovodni kadar¹ u organima državne uprave.

Profesionalizacija se posmatra u pozitivnom svjetlu, kao motor razvoja javne uprave i ukupnog društva, naročito u trenutnom kontekstu pregovora s Evropskom unijom i u odnosu na negativno komunističko nasljeđe fuzije države i vladajuće partije. U načelu, ovaj koncept je izuzetno blizak novom javnom menadžmentu, pravcu u teoriji javne uprave koji naglašava prilagođavanje javnog sektora tržišnoj ekonomiji, insistirajući na javnoj službi, saradnji i uvođenju preduzetničkih vrijednosti i upravljačkih modela u rad javnog sektora².

Rukovodni kadar u državnoj upravi nalazi se na samoj liniji razdvajanja države i politike. Kao takav, služi kao važan indikator nivoa depolitizacije i profesionalizacije javne uprave. Naime, u kontekstu savremenog donošenja i primjene javnih politika, uloga rukovodilaca je izuzetno važna, jer oni više nijesu samo birokrate, kao što je to sugerisala stara, tzv. veberijanska dihotomija, na osnovu koje su političari bili zaduženi za donošenje javnih politika, a birokrate za njihovo izvršavanje³. Naprotiv, u savremenoj državnoj upravi, ove uloge postaju isprepletane, a odgovornost rukovodilaca za kontinuitet javnih politika veća. Međutim, u Crnoj Gori, rukovodeće pozicije u državnoj upravi nerijetko su izložene direktnom političkom uticaju. Afera s kovertiranim ostavkama, kada je u decembru 2012. godine 148 rukovodilaca iz državne administracije na zahtjev tadašnjeg mandataru za sastav Vlade na raspolaganje stavilo svoje ostavke, samo je jedna od manifestacija ovog problema⁴.

Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima, koji se primjenjuje od 1. januara 2013. godine, donesen je upravo s ciljem da se depolitizuje i profesionalizuje državna uprava, uključujući i rukovodni kadar. Međutim, efekti novog Zakona su upitni, s obzirom na nedovoljne kapacitete institucija ključnih za njegovo sprovođenje, ali i zbog nedovoljnog poštovanja njegovih ključnih odredaba od strane državnih organa. Izigravanje novih pravila posredovanjem u zapošljavanju, neadekvatan sastav komisija za provjeru sposobnosti, slaba kompetitivnost popune radnih mjesta, nedostatak informacija za adekvatno kadrovsko planiranje, nedovoljna transparentnost primjene novih pravila, štura obrazloženja odluka o popuni radnih mjesta, neki su od glavnih izazova u primjeni ovog Zakona⁵. Dodatno, glavne novine Zakona odnose se na niže nivoe državnih službenika i namještenika, i ogledaju se u obavezi starješine organa da, po pravilu, na ove pozicije bira najbolje kandidate nakon sprovedenog usmenog i pismenog testiranja. Ovaj akt postrožio je i procedure za izbor i razrješenje rukovodnog kadra, ali je značajan stepen diskrecionih ovlašćenja ostavio Vladi i resornim ministrima.

Evropska komisija prepoznala je značaj ovog pitanja i u svom posljednjem Izvještaju o napretku

- 1 Visoki rukovodni kadar, prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, obuhvata: generalne direktore i sekretare u ministarstvima, pomoćnike starješina organa i pomoćnike starješina službi.
- 2 Denhart, R., Denhart, J., *New Public Service: Serving Rather Than Steering*, *Public Administration Review*, 60 (6), p. 549–559, November/December 2000.
- 3 Schreurs, F., Steen, T. and Vandenabeele, V., *Politico-administrative relations in top civil service in the EU member countries* (Study commissioned by the Belgian EU-Presidency), Undated draft
- 4 Iako su, navodno, ovi rukovodioci "na lični zahtjev" stavili svoje mandate na raspolaganje tadašnjem kandidatu za premijera, Milu Đukanoviću, ovaj slučaj ukazao je na i dalje visoku politizaciju rukovodećih pozicija. Dodatno, činjenica da su ostavke formalno stavljene na raspolaganje "na lični zahtjev", onemogućila je preispitivanje odluka o prestanku mandata rukovodiocima koji su predali ove tzv. "blanko ostavke".
- 5 Vidi: Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima: *Godišnji monitoring izvještaj (1. januar 2013–1. januar 2014. godine)*, Institut alternativa, maj 2014. godine

Crne Gore⁶ ukazala na važnost nadgledanja reforme javne uprave, naročito kada su u pitanju postavljenja i razrješenja rukovodnog kadra. Cilj ove studije je, stoga, upravo da usmjeri pažnju na profesionalizaciju rukovodnog kadra i da pruži odgovor na pitanje – u kojoj mjeri su dosadašnji rezultati primjene Strategije za reformu javne uprave za period 2011–2016. godine, naročito primjena novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima i ostali prateći podzakonski akti, doprinijeli profesionalizaciji rukovodećeg kadra u crnogorskoj državnoj administraciji.

Osim analize uporednih praksi, zakona i relevantnih podzakonskih akata, kao i intervjua s glavnim donosiocima javnih politika u oblasti službeničkog sistema i državne uprave, u pripremi studije korišćeni su kvantitativni podaci o primjeni pojedinih odredaba Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

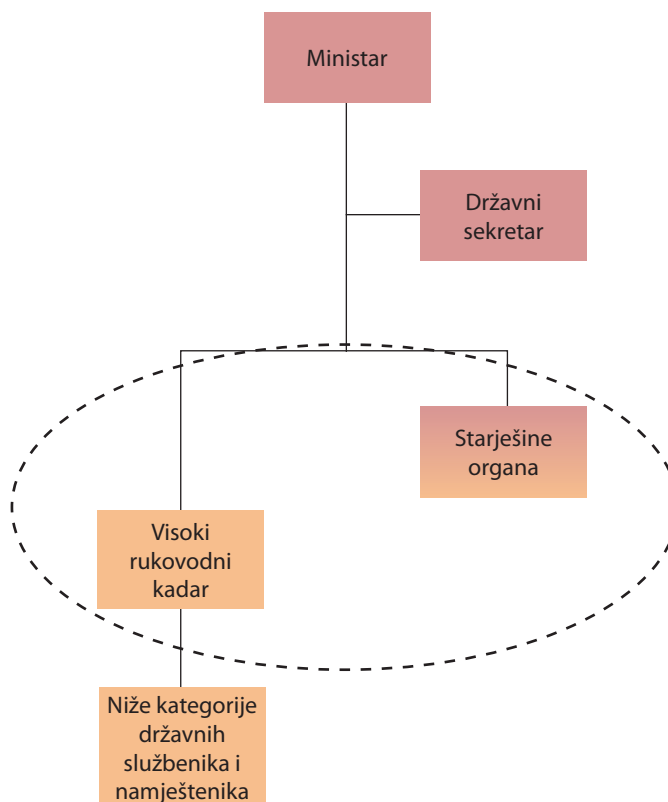
Studija je organizovana u šest glavnih djelova. Prvi dio odnosi se na definisanje obuhvata istraživanja, tj. na definisanje pojma "rukovodilaca" i glavne aspekte njihovog statusa u Crnoj Gori. U drugom dijelu dat je osvrt na pitanje u kojoj mjeri postojeća regulativa i praksa ostavljaju mogućnost da stručnost bude glavna karakteristika rukovodilaca u crnogorskoj državnoj upravi, dok je u trećem dijelu dat prikaz ocjenjivanja rada ovog kadra. U četvrtom i petom dijelu studije fokus je stavljen na profesionalno usavršavanje i zarade rukovodilaca, a šesti dio pokriva horizontalna pitanja depolitizacije ovog kadra i glavne izazove kada je ovaj proces u pitanju. U zaključku i preporukama ukazano je na poželjne pravce unapređenja sveukupne profesionalizacije ovog kadra.

6 *Montenegro Progress Report 2014*, European Commission, October 2014, dostupan na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf

Ko upravlja crnogorskom državnom upravom?

Crnogorska državna uprava broji oko 10 500 zaposlenih i 56 organa državne uprave, koji obuhvataju 16 ministarstava, 22 organa uprave u sastavu ministarstava i 18 samostalnih organa uprave. Osim organa državne uprave, na koje je fokusirana ova studija, javni sektor čine i organi lokalnih samouprava, javne ustanove, javna preduzeća i organizacije koje vrše javna ovlašćenja (tzv. regulatorna tijela).

Grafik 1: Hijerarhija glavnih pozicija u državnoj upravi Crne Gore



Kao što je ukazalo Ministarstvo unutrašnjih poslova, u posljednjem Izvještaju o radu, činjenica da kadrovski informacijski sistem – koji bi trebalo da omogućuje evidenciju o zaposlenima u državnoj upravi i efikasnije kadrovsko planiranje – nije u dovoljnoj mjeri ažuriran, onemogućava prikaz podataka o broju službenika, po zvanjima u okviru nivoa i kategorija u državnim organima⁷. Ipak, budući da je u ministarstvima u prosjeku sistemazovano šest pozicija visokog rukovodnog kadra, okvirno bi trebalo da ima preko 90 lica koja zauzimaju ove pozicije. Za dodatnih 40 organa uprave (samostalnih organa i organa uprave u sastavu), sistematizovana su radna mjesta još za najmanje 80 rukovodilaca (starješina i pomoćnika). Zbirno, dakle, prozila da u Crnoj Gori ima najmanje oko 170 lica koja zauzimaju rukovodeće pozicije, što čini oko 1,6% ukupno zaposlenih u državnoj upravi. To je procenat

koji je u okvirima uobičajenog. Naime, udio rukovodilaca u ukupnom broju zaposlenih u državnoj upravi obično se kreće od 0,3 do 2,5 procenata⁸.

U svojim smjernicama za javnu upravu, SIGMA, zajednička inicijativa Evropske komisije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), kao jedan od glavnih principa navodi sprečavanje direktnog ili posrednog političkog uticaja na rukovodne pozicije u državnoj upravi⁹. Ovaj princip dalje podrazumijeva da pozicije kao što su sekretar ministarstva ili generalni direktor određenog organa uprave treba da predstavljaju gornju granicu koja razdvaja profesionalna radna mjesta od političkih postavljena.

Međutim, u Crnoj Gori, ova gornja granica je zamagljena. Iako su generalni direktori i sekretari u ministarstvima prepoznati kao državni službenici, pozicija starješina samostalnih organa uprave i

7 Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Izvještaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave za kadrove, nad kojom Ministarstvo vrši nadzor, za 2013. godinu*, Podgorica, mart 2014. godine

8 Lafuente, M., Manning, N., Watkins, J., GET NOTE: *International experiences with senior executive cadre*, Global Expert Team (Public Sector Performance), 2012, dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/30358631285601351606/GET_Note_Recently_Asked_Questions_Senior_Executive_Services.pdf

9 Evropska komisija, SIGMA, OECD, *Principi javne uprave*, novembar 2014.

organa uprave u sastavu ministarstava (u nastavku teksta: starješina organa), nejasno je definisana u postojećem zakonskom okviru. Naime, ova radna mjesta nijesu kategorizovana kao službenička, ali starješine organa nijesu ni političke funkcije, s obzirom na to da je novi ZDSiN (iz 2013. godine) detaljnije razradio uslove postavljenja na ove pozicije. Administracijom upravljaju i ministri, koji su prvenstveno politički postavljeni, i državni sekretari, čiji je status primarno regulisan Zakonom o državnoj upravi, a mandat takođe određen mandatom Vlade.

Ispod pozicija starješina organa nalazi se visoki rukovodni kadar, koji obuhvata pozicije sekretara i generalnog direktora u ministarstvu, pomoćnika starješine organa uprave i pomoćnika starješine službe. Kao što je već ukazano, za potrebe ove studije, rukovodni kadar u crnogorskoj državnoj upravi predstavljaju starješine organa (direktor ili sekretar) i visoki rukovodni kadar. Ipak, treba naglasiti da je zakonski okvir međusobno neusaglašen čak i kada je u pitanju sama kategorizacija ovih rukovodećih mjesta. Naime, visoki rukovodni kadar prepoznat je kao posebna kategorija u službeničkom sistemu, dok radna mjesta starješina organa nijesu kategorisana kao službenička, iako Zakon o državnoj upravi propisuje da "starješina organa uprave u sastavu za svoj rad i rad organa uprave kojim rukovodi odgovara generalnom direktoru i resornom ministru"¹⁰. Praksa, ipak, govori obratno, jer generalni direktori, koji spadaju u visoki rukovodni kadar, ne raspolažu praktično nikakvim mehanizmima kontrole rada starješine organa. Štaviše, rad visokog rukovodnog kadra podložan je redovnom godišnjem ocjenjivanju, dok se, na drugoj strani, rad starješina organa uopšte ne ocjenjuje. Ukoliko dobiju jednu nezadovoljavajuću ocjenu, lica koja obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra, uključujući i generalne direktore, automatski ostaju bez posla. Starješine organa uopšte nijesu podložne ocjenjivanju, pa, samim tim, ni nedovoljni učinak tokom vršenja poslova nije eksplicitno naveden u Zakonu kao razlog prestanka njihovog radnog odnosa.

Osim visokog rukovodnog kadra, crnogorski službenički sistem obuhvata i ekspertsko-rukovodni kadar, ekspertski kadar i izvršni kadar¹¹. ZDSiN takođe prepoznaje kategoriju *posebnih savjetnika*. Međutim, posebni savjetnici nijesu službenici već *de facto* politički kadar, kojeg predsjednik Crne Gore, predsjednik i potpredsjednici Skupštine Crne Gore, predsjednik i potpredsjednici Vlade mogu angažovati radi obavljanja poslova iz djelokruga njihovog rada. Oni se ne imenuju u skladu s ZDSiN-om, već u skladu s posebnim propisima prethodno nabrojanih organa. Takođe, njihov mandat prestaje s prestankom mandata javnih funkcionera koji su ih angažovali.

Posebni savjetnici omogućavaju fleksibilnost u donošenju odluka time što se javnim funkcionerima ostavlja mogućnost da okupe tim od povjerenja, budući da su uslovi za imenovanje ovog kadra "labavije" regulisani nego što je to slučaj s izborom visokorukovodnog kadra ili starješina organa. Otud je i potreba za profesionalizacijom rukovodilaca u državnoj upravi opravdana, jer je postojeći sistem ostavio dovoljno diskrecije vodećim javnim funkcionerima da zaobiđu relativno strože procedure testiranja propisane ZDSiN-om.

Specifičnosti rukovodećeg kadra u Crnoj Gori

U zemljama članicama Evropske unije ne postoji jedinstveni regulatorni okvir rukovodećeg kadra. Nasuprot tome, postoji pet glavnih načina organizacije rukovodnog kadra¹²:

1. centralizovana organizacija viših rukovodilaca u državnoj upravi: ovaj model podrazumijeva da su viši rukovodioci formalno prepoznati važećim zakonodavstvom kao posebna grupa državnih službenika na koju se primjenjuju posebni uslovi. Takođe, postoji posebna institucija koja upravlja ovim kadrom i reguliše njegov status, uključujući selekciju, napredovanje, i razrješenja;

¹⁰ Čl. 44, Zakon o državnoj upravi, "Sl. list CG", br. 38/03, 22/08, 42/11.

¹¹ U kategoriju ekspertsko-rukovodni kadar spadaju zvanja kao što su: šef, načelnik i rukovodilac. U kategoriju ekspertski kadar spadaju zvanja kao što su: samostalni savjetnik, savjetnik i viši savjetnik. U kategoriju izvršni kadar spadaju zvanja kao što su: referent, samostalni referent i viši referent.

¹² Kuperus, H., Rode, A., *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration, 2008.

2. formalizovani status viših rukovodilaca sa specijalnim uslovima: ovaj model se odnosi na više rukovodioca koji jesu prepoznati kao posebna grupa državnih službenika na koju se primjenjuju posebni uslovi. Međutim, ne postoje posebna institucija koja se bavi upravljanjem ovim kadrom, već to radi institucija koja upravlja svim ljudskim resursima u državnoj upravi;
3. formalizovan status viših rukovodilaca bez specijalnih uslova: ovakav način organizacije rukovodnog kadra sličan je prethodnom modelu, s tim što, osim što su prepoznati kao posebna grupa državnih službenika, na više rukovodioca se ne primjenjuju drugi posebni uslovi;
4. prepoznata grupa viših rukovodilaca sa specijalnim uslovima: drugim riječima, viši rukovodioci nijesu formalno definisani kao posebna kategorija u važećem zakonodavstvu, ali se na njih primjenjuju posebni uslovi kada su u pitanju selekcija, nagrađivanje i drugi aspekti regulisanja statusa ovog kadra.
5. viši rukovodioci nijesu prepoznati kao posebna grupa službenika niti podliježu posebnim uslovima.

Crna Gora je najbliža četvrtom modelu, s obzirom na to da, kako je već pojašnjeno u prethodnom poglavlju, ima posebnu grupu rukovodilaca, koji nijesu isključivo politički postavljeni, međutim, ne podliježu istim uslovima kao niže kategorije državnih službenika i namještenika. Status rukovodnog kadra, ipak, nije formalizovan u tom smislu da postoji posebna institucija samo za upravljanje ovim kadrom, niti je status starješina organa i visokog rukovodnog kadra objedinjen u zakonskom okviru i posebno regulisan u odnosu na druge nivoe državne uprave.

Postavljenja i razrješenja: garancija nezavisnosti ili prostor za zloupotrebe?

Uvođenje sistema zasluga u crnogorski službenički sistem jedno je od glavnih opredjeljenja Strates gije za reformu javne uprave u periodu između 2011. i 2016. godine. SIGMA u svojim principima takođe naglašava potrebu da izbor rukovodnog kadra bude otvoren, zasnovan na zaslugama i na jednakim šansama. Dodatno, zakonski okvir treba da propisuje jasne uslove izbora i razrješenja s ovih pozicija, kako bi se smanjila diskreciona ovlašćenja ministara, koji su prvenstveno političke ličnosti. Ovako propisana rješenja neophodno je i dosljedno primjenjivati u praksi.

Novi ZDSiN iz 2013. godine predstavlja pomak ka ispunjenju ovih uslova budući da je smanjio diskreciona ovlašćenja prilikom postavljenja rukovodilaca, naročito starješina organa, koji su, po ranijem Zakonu iz 2005. godine, isključivo bili politički postavljeni od strane Vlade, a na prijedlog resornog ministra. Visoki rukovodni kadar biran je na osnovu usmenog intervjua, koji, međutim, nije sprovodila posebna komisija za provjeru sposobnosti kandidata, formirana od strane Uprave za kadrove, već starješina organa. Takođe, nije postojala obaveza da se, po pravilu, na rukovodeće pozicije biraju kandidati koji su ostvarili najbolji rezultat tokom prethodno sprovedene provjere sposobnosti.

Prema novom ZDSiN-u, i starješine organa i lica koja obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra imenuju se na ograničen period od pet godina. Međutim, postupak provjere sposobnosti lica koja obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra bliže je regulisan, jer ovaj postupak sprovodi komisija, formirana po pravilima koja su ista i za niže kategorije državnih službenika, tj. od predstavnika državnog organa za čije se potrebe bira kandidat, predstavnika Uprave za kadrove i nezavisnog eksperta. Međutim, za razliku od kandidata za niže kategorije državnih službenika, koji su obavezni da prođu kroz postupak usmenog i pisanog testiranja, testiranje kandidata za pozicije visokog rukovodnog kadra sastoji se samo od strukturiranog intervjua. Postupak testiranja kandidata za pozicije starješina organa još je labavije regulisan i sastoji se samo od razgovora s resornim ministrom. Ovakva rješenja ostavljaju prevelika diskreciona ovlašćenja resornom ministru i Vladi, koji, u krajnjoj instanci, vrše imenovanja rukovodilaca.

Kada je u pitanju prestanak mandata rukovodilaca u crnogorskoj državnoj upravi, i ovdje postoji razlika između visokog rukovodnog kadra i starješina organa. Dok, ZDSiN detaljno reguliše razloge za prestanak mandata i razrješenje visokog rukovodnog kadra¹³, uslovi za prestanak mandata i razrješenje starješina organa propisani su samo Zakonom o državnoj upravi, i to vrlo neprecizno. Naime, u ovom Zakonu stoji samo da starješinu organa uprave u sastavu ministarstava razrješava resorni ministar, po prethodno pribavljenoj saglasnost Vlade, a starješinu samostalnog organa uprave razrješava Vlada na prijedlog resornog ministra¹⁴.

Dobra rješenja	Loša rješenja
<ul style="list-style-type: none"> 👉 Zakonom propisani uslovi koje kandidati za rukovodioce moraju da ispune 	<ul style="list-style-type: none"> 👎 Nedovoljno regulisano testiranje kandidata za rukovodeće pozicije
<ul style="list-style-type: none"> 👉 Ograničeno trajanja mandata (pet godina) 	<ul style="list-style-type: none"> 👎 Prevelika diskreciona ovlašćenja ostavljena resornom ministru i Vladi prilikom imenovanja rukovodilaca
<ul style="list-style-type: none"> 👉 Sprovođenje provjere sposobnosti kandidata za pozicije visokog rukovodnog kadra 	<ul style="list-style-type: none"> 👎 Nedovoljno propisani uslovi za prestanak mandata starješina organa, što ove pozicije čini podložnim političkom uticaju

Pozitivno je što se rukovodioci imenuju na period od pet godina, što je duži period od trajanja četvorogodišnjeg mandata Vlade, pa samim tim ograničava politizaciju ovih pozicija. Takođe, ograničavanje mandata rukovodilaca ustaljena je praksa i u zemljama članicama Evropske unije, kao što je i: omogućavanje prijave za rukovodeće pozicije kandidatima van državne uprave, ohrabrivanje mobilnosti između privatnog i javnog sektora i izbor kandidata na osnovu iskustva i vještina upravljanja.

Crnogorski sistem postavljenja rukovodilaca, dakle, u suštini je sistem radnog mjesta i odgovara velikom broju zajedničkih karakteristika koje dijele brojne članice EU kada je u pitanju postavljenje i razrješenje rukovodnog kadra.

Glavna karakteristika sistema radnog mjesta je otvorena konkurencija svih kandidata koji ispunjavaju uslove za imenovanje na određenu rukovodeću poziciju, bez obzira na to da li su već zaposleni u državnoj upravi ili ne. Kao antipod ovom sistemu, karijerni sistem podrazumijeva regrutovanje grupe više kandidata za rad u državnoj upravi i njihov profesionalni razvoj i napredovanje, koje podrazumijeva prelazak s nižih na više službeničke pozicije.

Oba sistema imaju svoje prednosti i mane. Glavna prednost sistema radnog mjesta je što omogućava izbor najboljih kandidata na osnovu zasluga, dok je glavna prednost karijernog sistema što omogućava internu mobilnost kadrova unutar državne uprave i samim tim podstiče stvaranje zajedničke kulture i olakšava timski rad. Međutim, opravdana su i upozorenja da sistem radnog mjesta, budući da ne podrazumijeva napredovanje na višu radnu poziciju zbog pozitivnog radnog učinka, stvara i prostor za politički upliv i uticaj na imenovanja na rukovodeće pozicije¹⁵. U posljednje vrijeme, upravo zbog nesavršenosti i jednog i drugog modela, prisutno je njihovo kombinovanje, tako da skoro trećina članica EU primjenjuje hibridni model zapošljavanja i profesionalnog razvoja rukovodećeg kadra¹⁶.

U Crnoj Gori je na snazi čisti sistem radnog mjesta, i, u načelu, to je rješenje koje odgovara malo

13 Čl. 56, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list CG", br. 39/11, 50/11, 66/12, 34/14.

14 Čl. 44, Zakon o državnoj upravi, "Sl. list CG", br. 38/03, 22/08, 42/11

15 Vidi: *Između proizvoljnosti i profesionalizma: politika zapošljavanja na osnovu zasluga u kontekstu pregovora Srbije o članstvu u EU*, Centar za evropske politike (CEP), Beograd, 2014.

16 Kuperus, H., Rode, A., *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States (Study Commissioned by the French EU-Presidency)*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2008.

državi poput naše, u kojoj ljudski resursi unutar same državne uprave nijesu dovoljno razvijeni da bi se mogućnost regrutovanja na više rukovodeće pozicije ograničila samo na postojeće državne službenike i namještenike. Međutim, nijesu svi aspekti ovog sistema u Crnoj Gori dosljedno razvijeni. Naime, dok bi jedna od njegovih glavnih prednosti – upravo zbog širokog izbora između različitih kandidata, koji omogućava – trebalo da bude i izbor kandidata sa specijalizovanim vještinama i njihovo lakše prilagođavanje specifičnim radnim mjestima, ovaj potencijal je u Crnoj Gori obesmišljen niskim kvalitetom akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa, koji ne razrađuju u dovoljnoj mjeri uslove za obavljanje poslova svakog konkretnog rukovodećeg mjesta. Kompetitivnost popune rukovodećih radnih mjesta takođe je niska. Tokom 2013. godine, u prosjeku, provjera sposobnosti vršena je za dva kandidata po javnom konkursu za pozicije visokog rukovodnog kadra ili starješina organa¹⁷. Međutim, postupak provjere sposobnosti je netransparentan, s obzirom na to da ne postoje javno dostupni izvještaji sa intervjua ili usmenih razgovora na osnovu kojih se biraju rukovodioci. Za niže pozicije državnih službenika, rezultati sa provjere sposobnosti i izvještaji o ocjenjivanju kandidata dostupni su na sajtu Uprave za kadrove. Iako se rješenja o postavljenju rukovodnog kadra objavljuju na sajtu Vlade, i iz njih se posredno može zaključiti da li je izabran “najbolje ocijenjeni” ili “jedini kandidat”, što su najčešća obrazloženja ovih rješenja, za potpunu transparentnost upravljanja rukovodnim kadrom u državnoj upravi, neophodno je uvesti praksu objavljivanja rezultata provjere sposobnosti i izvještaje o ocjenjivanju kandidata.

17 Prema podacima iz Izvještaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave za kadrove nad kojom Ministarstvo vrši nadzor za 2013. godinu, provjera sposobnosti je sprovedena za ukupno 106 kandidata za 52 javna konkursa za rukovodeće pozicije. Pri tome, kompetitivnost popune radnih mjesta starješina organa znatno je niža jer se provjera sposobnosti vrši u prosjeku za 1,3 kandidata po konkursu, dok se, kada su u pitanju radna mjesta visokog rukovodnog kadra, provjera sposobnosti vrši za 2,5 kandidata u prosjeku.

Uslovi bez svrhe: stručnost ili minimum standarda?

Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, koje su državni organi dužni da donesu u skladu s kategorizacijom radnih mjesta iz ZDSiN-a, često predstavljaju samo ponavljanje već postojećih zakonskih odredaba, čak i u onim ministarstvima za koja bi se očekivalo da djelokrug njihovih poslova zahtijeva posebnu ekspertizu i viši nivo specijalizovanih znanja. Tako se, podrobnom analizom pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji pet ministarstava sa specifičnim djelokrugom poslova (Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva ekonomije i Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije), dolazi do zaključka da se za rukovodeće pozicije u ovim insitucijama i organima u njihovom sastavu traži kadar s visokim obrazovanjem, ali ne i nužno kadar koji je dužan da poznaje specifične poslove u domenu svakog od ovih organa.

Nerijetki su primjeri da se za određene pozicije traži kadar koji je završio fakultet prirodnih nauka, fakultet društvenih nauka ili fakultet tehničko-tehnoloških nauka – dakle, bilo koji fakultet. Dodatno, uslovi za imenovanje na pozicije koje su istog nivoa nijesu međusobno usklađeni između različitih organa, tako da je negdje za pozicije na istom nivou dovoljno početničko poznavanje engleskog jezika a negdje naprednije znanje ovog jezika, pri čemu ova razlika nema utemeljenje u opisu poslova ovih radnih mjesta, primjera radi, u neophodnosti međunarodne saradnje ili komunikacije s međunarodnom zajednicom. Takođe, postavlja se pitanje zašto je uopšte neophodno poznavanje engleskog jezika na početničkom nivou, kao što je to slučaj s Ministarstvom poljoprivrede i ruralnog razvoja, gdje se za sve rukovodeće pozicije traži nivo A1 poznavanja engleskog jezika, koji podrazumijeva tek sposobnost za elementarnu komunikaciju na ovom jeziku, koja definitivno neće unaprijediti efikasnost u radu, niti razmjenu znanja sa stranim ekspertima.

Sveukupno, najčešći uslovi za imenovanje rukovodnog kadra u pojedinačnim organima su manje-više već oni koji postoje u Zakonu: visoko obrazovanje, fakultet društvenih nauka, tri godine radnog iskustva na poslovima "rukovođenja i poslovima koji zahtijevaju samostalnost u radu" (Grafik 2). Ova nejasna definicija namjerno je ostavljena kako bi se omogućila fleksibilnost popunjavanja rukovodećih mjesta¹⁸ i državna uprava otvorila za kandidate s prethodnim iskustvom iz privatnog i civilnog sektora ili akademske zajednice.

Grafik 2: Najčešći uslovi za imenovanje rukovodilaca u crnogorskoj državnoj upravi

Obrazovni profil

- Visoko obrazovanje (VII1 stepen)
- Fakultet društvenih nauka (pravni, ekonomski)

Radno iskustvo

- Tri godine na poslovima rukovođenja i poslovima koji zahtijevaju samostalnost u radu

¹⁸ Intervju s Veselinom Vukčevićem, tadašnjim generalnim direktorom Direktorata za državnu upravu i lokalnu samoupravu u Ministarstvu unutrašnjih poslova, 31. jul 2014. godine

Kriza odgovornosti: ko kroji politiku?

Upravo bi argument protiv propisivanja posebnih uslova za imenovanje na rukovodeće pozicije bio to da rukovodioci ne moraju da imaju specijalizovana znanja u oblasti za koju su zaduženi, već da njihova primarna uloga treba da bude koordinacija rada posebnih organizacionih jedinica u okviru državnih organa, pa da su samim tim opšte menadžerske sposobnosti bitnija preporuka za njihov izbor. Zaista, glavni opis poslova rukovodilaca, na osnovu ZDSiN-a¹⁹, podrazumijeva uravljanje, tj. *“koordiniranje rada, rukovođenje organizovanjem rada u jednoj ili više organizacionih jedinica, odnosno oblasti rada; obezbjeđivanje ostvarivanja odnosa i saradnje sa drugim državnim organima, organima lokalne samouprave, privrede, nevladinim organizacijama i građanima”*. Međutim, oni su dužni i da *odlučuju o najsloženijim stručnim pitanjima*.

Nije pojašnjeno šta odlučivanje o najsloženijim stručnim pitanjima tačno podrazumijeva. Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave uopšte se ne odnosi na visoki rukovodni kadar i starješine organa, već pokriva samo ekspertsko-rukovodni kadar, ostavljajući najveće breme odgovornosti za razvoj javnih politika na ovaj sloj državnih službenika. Prema ovom podzakonskom aktu, ekspertsko-rukovodni kadar obavlja razvojne poslove, koji dalje *podrazumijevaju izradu razvojne strategije; izgradnju i razvoj političkog, ekonomskog, socijalnog, kulturnog i ekološkog sistema; utvrđivanje i izbor sistemskih mjera za realizaciju utvrđene politike; predviđanje posljedica koje će zakonska rješenja imati na ukupan društveni razvoj i razrješenje pojedinih društvenih odnosa i pitanja*²⁰. Ovakvo uređenje procesa donošenja i primjene javnih politika u crnogorskoj državnoj upravi nameće potrebu za preispitivanjem linija odgovornosti između različitih nivoa upravljanja administracijom. Odgovornost, za potrebe ove studije, definišemo kao prvenstveno relacioni koncept, koji podrazumijeva odnos između glavnih aktera i šire javnosti, u kojem glavni akteri imaju dužnost da pravdaju svoje akcije i snose njihove posljedice, a javnost da postavlja pitanja i kritikuje ove akcije²¹.

Drugim riječima, kako sada stvari stoje, razvoj javnih politika i najveći nivo stručnosti u Crnoj Gori zahtijeva se od srednjeg rukovodnog kadra, koji se, po pravilu, zapošljava na neodređeno vrijeme. Na drugoj strani, poslovi viših rukovodilaca u najvećoj mjeri se svode na koordinaciju i organizaciju rada. Čak su i njihove menadžerske sposobnosti podložne slobodnoj procjeni, budući da ni postupak provjere sposobnosti niti uslovi radnog mjesta, kako u okviru ZDSiN-a tako i u okviru posebnih pravilnika, nijesu precizni kada su u pitanju menadžerske vještine. Praksa nekih članica EU, koje su donijele posebne okvire kompetencija za rukovodni kadar, mogu poslužiti kao podsticaj za bliže definisanje vještina kojima bi trebalo da raspolaze visoki rukovodni kadar i starješine organa u crnogorskoj državnoj upravi.

Ka okviru kompetencija: razumijevanje koncepta i njegove pogodnosti

S rastom popularnosti novog načina upravljanja javnim sektorom, tzv. novog javnog menadžmenta, drastično se mijenja i uloga rukovodilaca. Novi javni menadžment, naime, podrazumijeva preuzimanje praksi upravljanja iz privatnog sektora, stavlja naglasak na servisnu orijentisanost javne uprave, pa samim tim, za razliku od ranije percepcije državne administracije kao statičnog i zatvorenog sistema, podstiče dinamičnost, produktivnost i inovativnost kadra.

S ciljem da se poveća ukupna efektivnost javnog sektora, sve više zemalja razvija poseban okvir kompetencija za rukovodni kadar u državnoj administraciji, pri čemu se, osim na stručnost, naglasak stavlja i na menadžerske i liderske sposobnosti, inovativnost i vještine komunikacije. Međutim, bitno je razlikovati kompetencije, koje se odnose na ljudski kapital i ljudske resurse

19 Čl. 20, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list CG", br. br. 39/11, 50/11, 66/12, 34/14.

20 Čl. 10 i čl. 13, Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave, "Sl. list CG", 07/13.

21 Vidi: Maccarthaigh M., Boyle, R., *Civil Service Accountability: Challenge and Change*, State of the Public Service Series, Research paper No. 12, 2014.

koji vode ka povećanju produktivnosti, od stručnih kvalifikacija, koje podrazumijevaju osnovne uslove za obavljanje određenih poslova²².

Ukoliko se ovo razlikovanje kvalifikacija i kompetencija prevedu na crnogorski zakonski i regulatorni okvir, kvalifikacije bi podrazumijevale prethodno opisane uslove, navedene u Zakonu i pravilnicima unutrašnje organizacije i sistematizacije državnih organa, koje kandidati moraju da ispune da bi uopšte bili postavljeni na pozicije visokog rukovodnog kadra i starješina organa. Kompetencije, međutim, podrazumijevaju nešto više. One su zapravo svojevrsni konglomerat, koji se sastoji od tri dimenzije: kognitivnih, funkcionalnih i ličnih/socijalnih vještina kandidata²³. Svaka od ove tri dimenzije dalje obuhvata posebne sposobnosti. Kognitivna, primjera radi, obuhvata sposobnost strateškog promišljanja i kreativnog rješavanja problema, funkcionalna – sposobnost donošenja odluka, poznavanje jezika i komunikacione vještine, a lična/socijalna – lični integritet i sposobnost rada u timu. U skladu s tim, okvir kompetencija podrazumijevao bi listu svih ovih vještina koju odgovarajući kadar, zadužen za određenu grupu poslova u državnoj upravi, treba da posjeduje. Tako je Bugarska, na primjer, donijela posebni okvir kompetencija za više rukovodioce u državnoj upravi, koji sadrži osam glavnih setova kompetencija: komunikacionih, strateških, liderskih, analitičkih, kao i onih koje se tiču stvaranja odnosa saradnje, povećanja efektivnosti rada, svijesti o uticaju na donošenje odluka i uopšte sposobnosti rukovođenja. Svaka od ovih osam kompetencija dalje je bliže definisana i opisana kroz niz poželjnih akcija²⁴.

Estonija – koja je zbog malog broja stanovnika, komunističkog nasljeđa, i relativno mlade državne uprave uporediva s Crnom Gorom – takođe ima okvir kompetencija za rukovodioce u državnoj upravi, koji se sastoji od pet glavnih kompetencija: kredibiliteta, posjedovanja vizije, inovativnosti, liderstva i orijentacije ka postizanju zacrtanih ciljeva²⁵. Na osnovu ovog okvira, utvrđuju se profili kompetencija svakog višeg rukovodioca ponaosob, s obzirom na to da se ne očekuje da svaki službenik na kojeg se ovaj okvir odnosi ima jednako razvijene sve kompetencije. Štaviše, ovako definisan okvir kompetencija ima dvostruku svrhu da pruži kriterijume za ocjenjivanje učinka rukovodilaca, ali i da ukaže na dalje pravce njihovog profesionalnog razvoja, ukoliko se procesom ocjenjivanja utvrdi da neke od ovih kompetencija nijesu dovoljno razvijene.

Crna Gora nema okvir kompetencija za posebne kategorije državnih službenika i namještenika. Jedini mehanizam za procjenu menadžerskih i liderskih sposobnosti rukovodilaca jeste ocjenjivanje njihovog rada. Ipak, kao što će pokazati detaljniji pregled prakse ocjenjivanja u crnogorskoj upravi, način na koji je regulisana ova oblast, ali i primjena politike ocjenjivanja u državnim organima, pokazuje brojne manjkavosti.

22 Elstrom, prema: Pagon, Milan, Banutai, Emanuel, Bizjak, Uroš, *Leadership Competencies for Successful Change Management*, Slovenian Presidency of the EU, Univesirty of Maribor Slovenia, 2008, dostupno na: http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A4ncias/studieslovenis_LEADERSHIP_COMPETENCIES.pdf

23 Medveš, prema: Pagon, Milan, Banutai, Emanuel, Bizjak, Uroš, *Leadership Competencies for Successful Change Management*, Slovenian Presidency of the EU, Univesirty of Maribor Slovenia, 2008, dostupno na: http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A4ncias/studieslovenis_LEADERSHIP_COMPETENCIES.pdf

24 Vidi: Kuperus, H., Rode, A., *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States (Study Commissioned by the French EU-Presidency)*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2008.

25 Ibid.

Ocjenjivanje rukovodilaca: klimavi početak

Novi ZDSiN iz 2013. godine pokušao je da unaprijedi ocjenjivanje rada lica koja obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra – propisivanjem posebnih mjerila za praćenje njihovog učinka. Ova mjerila uključuju: sposobnost organizacije rada organizacione jedinice ili oblasti, kvalitet rukovođenja, nivo ostvarenih odnosa i saradnje s građanima, državnim organima i drugim subjektima, nevladinim organizacijama i medijima, i druge sposobnosti, vještine i kvalitet u vršenju poslova. Nakon procjene njihovog učinka na osnovu ovih kriterijuma, visoki rukovodioci mogu dobiti ocjenu "zadovoljava" ili "ne zadovoljava". Bitno je napomenuti i da je tokom sprovođenja projekta podrške Upravi za kadrove, koji je finansiran iz Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA) Evropske unije, u periodu između juna 2013. godine i juna 2014. godine, izrađen i poseban obrazac za ocjenjivanje visokog rukovodnog kadra, u okviru kojeg su dalje razrađeni načini određivanja sposobnosti i postignutih rezultata u okviru svakog od ovih kriterijuma. Takođe, poseban dio ovog obrasca odnosi se na prijedlog za stručno osposobljavanje i usavršavanje lica koja vrše poslove visokog rukovodnog kadra, pri čemu je potrebno svaki od ovih prijedloga dodatno obrazložiti.

Mjerila za ocjenjivanja rada službenika na nižim nivoima su drugačija. Ne uključuju sposobnosti rukovođenja, i mnogo više su fokusirana na postignute rezultate, samostalnost u radu, organizacione sposobnosti i timski rad. Uz to, skala za ocjenjivanje ovih službenika je duža, i uključuje gradiranje ocjena od "odlične", preko "dobar" i "zadovoljava", zaključno s ocjenom "ne zadovoljava".

Prema starom ZDSiN-u, postojao je samo jedan set kriterijuma za ocjenu svih državnih službenika²⁶. Štaviše, ocjenjivanje se uopšte nije ni sprovodilo u većini državnih organa, a tamo gdje jeste nije bilo zabilježenih slučajeva da je neko dobio nezadovoljavajuću ocjenu²⁷. Međutim, i u dosadašnjoj primjeni ZDSiN-a, podzakonski akti i obrasci za ocjenjivanje predstavljaju samo puku dekoraciju. Prva godina primjene novog zakona, naime, nije donijela mnogo bolje rezultate u odnosu na stare prakse. Prema posljednjem izvještaju o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Plana unutrašnje organizacije javnog sektora²⁸ i zaključaka Vlade koji su pratili usvajanje ovog Izvještaja, više od trećine od ukupno šesnaest ministarstava, njih šest, uopšte nije sprovelo ocjenjivanje u 2013. godini. Takođe, više od polovine ostalih organa uprave, njih 25, uopšte nije vršilo procjenu radnog učinka svojih zaposlenih, dok je u dva organa ocjenjivanje sprovedeno u odnosu na zanemarljiv broj službenika.

Uvid Instituta alternativa u rješenja o ocjenama rada koja su državni organi dužni da donesu do 31. januara tekuće za prethodnu godinu, takođe pokazuje da se ocjenjivanje i dalje sprovodi proizvoljno. Tako su, primjera radi na osnovu rješenja o ocjenama rada zaposlenih u Upravi za spečavanje pranja novca i finansiranje terorizma donijetih do februara 2014. godine, svi ocjenjivani službenici i namještenici u ovoj instituciji, njih 22, dobili su ocjenu "odličan", čak i oni čija zvanja spadaju u kategoriju visokog rukovodnog kadra, i čiji bi rad trebalo da bude ocjenjivan samo sa "zadovoljava" i "ne zadovoljava". I u Ministarstvu unutrašnjih poslova je čak 17 lica koja obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra, u istom vremenskom periodu dobilo ocjenu "odličan"²⁹.

Iz prikazanog je jasno da se ocjenjivanje visokog rukovodnog kadra ne sprovodi u skladu s Uredbom o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika. Dodatno, ne postoji obaveza ocjenjivanja rada starješina organa, čak ni starješina organa uprave u sastavu

26 Član 82, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Službeni list Crne Gore", 50/08, 86/09.

27 Vidi: Institut alternativa, *Reforma državne uprave u Crnoj Gori – između ambicioznih planova i realnih mogućnosti*, str. 62, decembar 2012. Dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2013/03/state-administration-reform-in-montenegro.pdf>

28 Izvještaj je usvojen na sjednici Vlade Crne Gore od 18.9.2014. godine.

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

ministarstava, čiji je rad podložan kontroli od strane ne samo ministra već i generalnog direktora, koji spada u kategoriju visokog rukovodnog kadra.

Dobra rješenja	Loša rješenja
<ul style="list-style-type: none">👉 Rad visokih rukovodilaca podložan je ocjenjivanju👉 Propisani su posebni kriterijumi i mjerila za ocjenjivanje visokih rukovodilaca👉 Uz spoljnu podršku, Uprava za kadrove je razvila posebne obrasce za ocjenjivanje visokih rukovodilaca	<ul style="list-style-type: none">👉 Rad starješina organa nije podložan ocjenjivanju👉 Zakonom nije propisana veza između rezultata ocjenjivanja i strateškog planiranja stručnog usavršavanja rukovodilaca👉 Ocjenjivanje rada može biti osnov za prestanak radnog odnosa visokih rukovodilaca, ali ne i osnov za njihovo nagrađivanje

Dalja manjkavost samog okvira kojim se reguliše praćenje rada rukovodilaca jeste i nepovezanost ocjenjivanja s profesionalnim razvojem rukovodilaca. Naime, iako je trajanje mandata rukovodilaca u Crnoj Gori ograničeno na pet godina, a nakon isteka mandata rukovodioci mogu da pristupe otvorenom takmičenju s ostalim kandidatima za istu poziciju, sada u zakonskom okviru nije dovoljno precizirano na koji način zadovoljavajuće ocjene mogu da utiču na dalju "sudbinu" radnih mjesta aktuelnih rukovodilaca. Uz to, za sada, samo u predloženom obrascu za ocjenjivanje visokog rukovodnog kadra postoji prostor za prijedlog profesionalnog usavršavanja lica koja zauzimaju ove pozicije, dok ni u ZDSiN-u ni u Uredbi o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika nije navedeno da rezultati ocjenjivanja treba da posluže kao osnova za planiranje obuka ovog kadra.

Profesionalno usavršavanje rukovodilaca: neprepoznata potreba

U načelu, u Crnoj Gori ne postoji svijest o potrebi za obukama rukovodilaca. Uprava za kadrove je, kao centralni organ nadležan za upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi, zadužena za strateško planiranje obuka i donošenje opštih (za sve državne službenike i namještenike) i posebnih programa obuke (za pojedine kategorije zaposlenih u državnoj upravi).

Ipak, iako je Uprava za kadrove 2014. godine donijela specifični pilot program obuke za rukovodioce, ovaj program izostavio je ne samo starješine organa već i visoki rukovodni kadar, budući da se odnosi samo na srednji nivo menadžera u državnoj upravi – ekspertsko-rukovodni kadar (u koji spadaju zvanja kao što su načelnik ili rukovodilac).

Do 2014. godine, Uprava za kadrove nije vodila posebnu statistiku o službenicima koji su prošli kroz obuke po kategorijama radnog mjesta u koje spadaju. Međutim, na osnovu uvida u strukturu službenika koji su prošli kroz obuke u periodu od 1. januara do 27. novembra 2014. godine, visoki rukovodni kadar je u obukama organizovanim od strane Uprave za kadrove učestvovao sa 8%. Međutim, ovi podaci odnose se na ukupan broj službenika koji su prošli kroz obuke Uprave za kadrove, a koji, osim državne uprave, obuhvataju i službe pravosudnih organa, Vlade, Skupštine, Predsjednika Crne Gore, organa lokalne samouprave, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Fond rada i Agenciju za mirno rješavanje radnih sporova i regulatorna i nezavisna tijela, na koja se primjenjuje ZDSiN. Otud je ovaj broj i dalje mali. Takođe, činjenica da je 58% visokih rukovodilaca prošlo obuke, koje su organizovane *ad hoc*, tj. van redovnih programa obuka koje donosi Uprava za kadrove, ukazuje na potrebu za boljim strateškim planiranjem obuka rukovodilaca (Vidi Tabelu 1).

Tabela 1: Struktura službenika koji su prošli obuke Uprave za kadrove u periodu od 1.1.2014. do 27.11.2014. po kategoriji radnog mjesta (Izvor: Uprava za kadrove)

Statistika po kategoriji radnog mjesta	Prijavljeni				Prisustvovali					
	Po kategoriji radnih mjesta				Po kategoriji radnih mjesta					
Vrsta obuke	Ekspertski kadar	Ekspertsko rukovodni kadar	izvršni kadar	Visoko rukovodni	Nije popunjeno	Ekspertski kadar	Ekspertsko rukovodni kadar	izvršni kadar	Visoko rukovodni	Nije popunjeno
Teme po programu	186	65	47	48	1869	83	42	18	36	1039
Teme van programa	712	197	384	139	1486	387	112	251	114	1150
Teme lokalne samouprave	138	43	98	45	27	133	43	93	44	27
Kursevi stranih jezika	82	19	70	9	443	4	1	3	0	11
Kursevi računara	41	2	28	1	19	24	1	10	1	12
UKUPNO:	1158	326	627	242	3844	631	199	375	195	2239

Starješine organa uopšte nijesu pokrivena obukama organizovanim na centralnom nivou, što, uz nedostatak ocjenjivanja rada ovog kadra, labavo regulisanje njihovih postavljenja i neprecizno regulisanje uslova za prestanak njihovog mandata, dodatno ograničava domete njihove profesionalizacije, iako je to bio jedan od ciljeva novog ZDSiN-a.

Činjenica je da ne postoje sistematizovani podaci o obukama i programima usavršavanja, koje su prošli rukovodioci, a da nijesu organizovani od strane Uprave za kadrove. Ipak, to samo dodatno pojačava argument da je potrebno strateško planiranje stručnog usavršavanja rukovodilaca, koje bi, osim obuka organizovanih od strane UzK, obuhvatilo i druge vidove profesionalnog razvoja, kao što su usavršavanje u inostranstvu, učenje stranih jezika, razmjena iskustava, učešće u konferencijama i sl.

Politika zarada

Trenutna politika zarada u državnoj upravi regulisana je Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika³⁰, mada je u toku donošenje novog Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, s ciljem da se izjednače zarade između državne uprave, javnih preduzeća i ustanova, lokalnih samouprava i regulatornih tijela, tj. organizacija koje vrše javna ovlaštenja.

Što se tiče rukovodilaca, oni su važećim Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika, uključujući i starješine organa i čak državne sekretare, prepoznati kao visoki rukovodni kadar. Dakle, postoji neusaglašenost između ZDSiN-a i Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, budući da ovaj drugi zakon svrstava u kategoriju visokog rukovodnog kadra državne sekretare i starješine, koji uopšte ne pripadaju toj niti bilo kojoj drugoj kategoriji službeničkih zvanja.

Sva radna mjesta unutar ovako definisane kategorije visokog rukovodnog kadra razvrstana su u prvih pet od ukupno 38 platnih razreda (Tabela 2). Međutim, za razliku od nižih pozicija, unutar platnih razreda za visoki rukovodni kadar nijesu utvrđeni rasponi, pa je ovaj sistem prilično statičan, i zarada rukovodilaca u velikoj mjeri unaprijed određena platnim razredom i odgovarajućim koeficijentom, kojim se ovi platni razredi izražavaju.

Ovakva politika zarada ne ostavlja mnogo prostora za fleksibilnost i diferencijaciju zarada između rukovodilaca unutar istog zvanja. Dodatno, ovaj Zakon u isti nivo stavlja starješine organa uprave u sastavu i sekretare i generalne direktore u ministarstvima, što dodatno komplikuje način na koji je regulisan međusobni odnos ovih pozicija. Naime, ranije smo ukazali na nedosljednosti da starješine organa u sastavu nijesu podložne ocjenjivanju niti njihova radna mjesta spadaju u službenička, za razliku od, recimo, generalnih direktora u ministarstvima, kojima bi trebalo da odgovaraju za svoj rad.

Tabela 2: Razvrstavanja rukovodećih radnih mjesta u državnoj upravi u platne razrede (Izvor: Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, "Službeni list Crne Gore", 14/2012)

Kategorizacija radnog mjesta	Zvanje	Platni razred (od-do)
Visoki rukovodni kadar	starješina samostalnog organa uprave, državni sekretar	1
	starješina službe	2
	sekretar u ministarstvu, generalni direktor u ministarstvu, starješina organa uprave u sastavu	3
	pomoćnik starješine samostalnog organa uprave	4
	pomoćnik starješine službe, pomoćnik starješine organa uprave u sastavu	5

Iako je ostavljena mogućnost da se službenici s "izuzetnim rezultatima i kvalitetom rada" nagrade isplaćivanjem tzv. varijabilnog dijela zarade, koji može iznositi i do 80% prosječne zarade, kriterijumi za utvrđivanje visine i isplaćivanje ovog dijela zarade nijesu regulisani Zakonom, već je njihovo bliže uređivanje diskreciono pravo Vlade. Vlada, međutim, Odlukom o kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika³¹, nije dovoljno precizirala osnove za isplaćivanje varijabilnog dijela zarada. Ovaj dokument dalje operacionalizuje

30 "Sl. list CG", 14/12.

31 "Sl. list CG", br. 25/11

“izuzetne rezultate i kvaliteta rada” kroz teško mjerljive kriterijume, kao što su “poseban doprinos unapređenju procesa rada organa državne uprave” ili “posebna efikasnost u radu”.

Ni aktuelni Nacrt zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, jer isplaćivanje varijabilnog dijela zarade ne vezuje u dovoljnoj mjeri za radnu učinak, niti za već relativno razrađen sistem ocjenjivanja rada državnih službenika. Otud je nejasno, naročito u slučaju visokog rukovodnog kadra, zašto uopšte postoji ocjenjivanje rada, jer, osim kao mehanizam kažnjavanja, tj. osnov za prestanak radnog odnosa rukovodilaca u slučaju jedne nezadovoljavajuće ocjene, ne služi kao mehanizam njihovog profesionalnog razvoja.

U načelu, politika zarada koja se prvenstveno utvrđuje u odnosu na individualni radni učinak zaposlenih (tzv. performance-related pay), naročito kada su visoki rukovodioci u pitanju³², jeste trend u određenom broju zemalja. Ipak, iako u principu odgovara potrebi za većom efikasnošću državne uprave, u Crnoj Gori joj treba pristupiti s dozom obazrivosti, upravo zbog neustaljene prakse ocjenjivanja rada visokih rukovodilaca i nepostojanja prakse procjene radnih učinka starješina organa. Činjenica je, međutim, da trenutna politika ocjenjivanja i zarada nije dovoljno usmjerena na motivaciju i zadržavanje najboljih kadrova. Otud ne čudi da se pribjegava još netransparentnijim i manje objektiviziranim načinima za dodatnim naknadama rukovodilaca u državnoj upravi.

Manjak transparentnosti i varljive brojke

Prema podacima Zavoda za statistiku Crne Gore, prosječna zarada u organima državne uprave iznosi oko 490 eura, što je i prosječna zarada svih zaposlenih u zemlji³³. Prema nalazima našeg istraživanja, koje je bilo ograničeno nedovoljno javno dostupnim podacima o zaradama ovog kadra, prosječna zarada rukovodilaca je za 200 eura viša od zarade prosječnog državnog službenika i namještenika.

Naime, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je stupio na snagu u februaru 2013. godine, svi državni organi dužni su da objavljuju spiskove javnih funkcionera s njihovim zaradama na svojim internet stranicama. Budući da definicija javnog funkcionera obuhvata imenovana i postavljena lica u državnom organu, organu državne uprave i pravosudnom organu, njome su obuhvaćeni i zaposleni u državnoj upravi koji su predmet ove studije – visoki rukovodni kadar i starješine organa. Međutim, Institut alternativa je pretragom internet stranica organa državne uprave u periodu od 20. jula do 1. avgusta ove godine našao samo šesnaest spiskova javnih funkcionera s njihovim mjesečnim primanjima, što čini manje od trećine organa državne uprave. Od toga je samo 8 od ukupno 16 ministarstava ispoštovalo zakonsku obavezu i objavilo spiskove javnih funkcionera sa zaradama.

Za potrebe ove studije, analizirali smo 13 spiskova javnih funkcionera sa zaradama, izuzimajući organe u sastavu ministarstava, i zaključili da, u prosjeku, zarada visokih rukovodilaca i starješina u ovim organima iznosi 690 eura. Međutim, ove podatke treba uzeti s rezervom jer oni ne oslikavaju pravo stanje. To se pokazuje i na primjeru Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je, osim osnovnih zarada svojih rukovodilaca, objavilo i dodatne novčane naknade koje oni ostvaruju, što čini njihova primanja u prosjeku znatno višim, pa ona iznose 960 eura.

Prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa³⁴, ove druge novčane naknade rukovodilaca proizilaze iz njihovog članstva u stalnim ili povremenim radnim tijelima i mješovitim komisijama koje obrazuje organ vlasti. Oni, takođe, mogu biti i predsjednici ili članovi organa upravljanja i nadzornog organa, izvršni direktori, članovi menadžmenta javnog preduzeća, javne ustanove ili

32 Vidi: Kuperus H., Rode, A., *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States (Study Commissioned by the French EU-Presidency)*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2008.

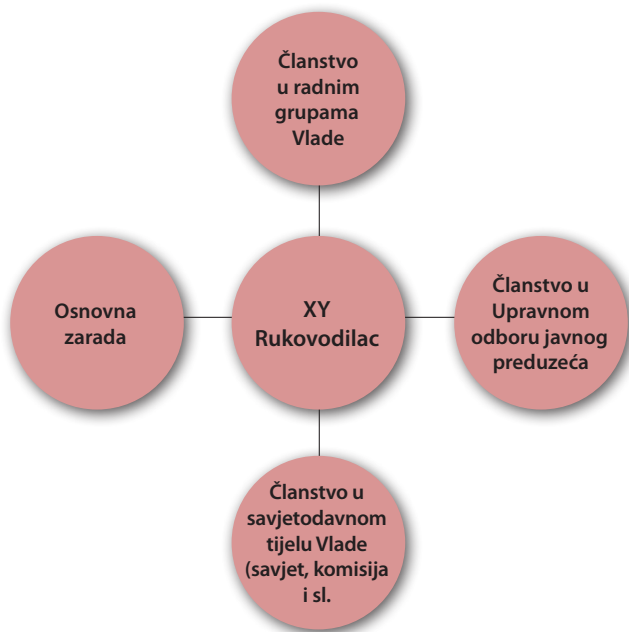
33 Zavod za statistiku Crne Gore, *Statistički godišnjak za 2013. godinu*

34 Čl. 6, Zakon o sprečavanju sukoba interesa, “Sl. list CG”, 01/09, 41/11, 47/11.

drugog pravnog lica u jednom javnom preduzeću ili javnoj ustanovi u kojima je država, odnosno opština, vlasnik. Imajući u vidu veliki broj ovih povremenih radnih tijela i komisija³⁵, ali i učestalost članstva rukovodilaca u upravljačkim i nadzornim organima javnih preduzeća i ustanova, prikaz prosječne zarade rukovodilaca nije realan prikaz njihovih primanja.

Naime, na osnovu uvida u imovinske kartone generalnih direktora, koji su predati Komisiji za sprečavanje sukoba interesa³⁶, od ukupno obuhvaćena 64 lica, koja su na pozicijama generalnih direktora proveli najmanje jednu godinu u periodu 2013/2014, njih 51 primali su dodatne novčane nagrade za druge funkcije koje obavljaju. Najčešće su to funkcije u upravnim, nadzornim ili izvršnim odborima državnih preduzeća, kao i članstvo u nekom od Vladinih savjeta, državnih fondova i komisija ili radnih grupa. Za ove funkcije, prosječna dodatna naknada na mjesečnom nivou generalnim direktorima u 2013. godini je bila 330,32 eura, a u 2014. godini 285,98 eura. Ovi podaci upućuju na važnost ažuriranja podataka o imovini rukovodilaca, koji bi trebalo da se dostavljaju Komisiji za sprečavanje sukoba interesa, ali i uopšte, na potrebu za vođenjem evidencije o ukupnim primanjima rukovodilaca u državnoj upravi, kako bi se omogućilo efikasnije upravljanje ovim kadrom.

Grafik 3: Primjer različitih osnova koja određuju mjesečna primanja jednog rukovodioca u crnogorskoj državnoj upravi



35 Vlada Crne Gore, *Informacija o opravdanosti daljeg postojanja, na sadašnjem nivou, savjeta i drugih tijela koje je obrazovala Vlada*, mart 2013. godine

36 Internet prezentacija Komisije za sprečavanje sukoba interesa, <http://www.konfliktinteresa.me/new/index.php?lang=me>

Depolitizacija rukovodećih pozicija: partije kao lovci u mutnom

Depolitizacija, kao što je već ukazano na početku ove studije, predstavlja važan aspekt profesionalizacije, i samu njenu srž, jer nezavisnost od političkog uticaja u prvi plan treba da stavi zahtjeve za većom stručnošću rukovodilaca. Međutim, politizacija javne uprave, tj. njena podložnost političkom uticaju, jedan je od aspekata koji su najčešće bili izloženi kiritikama, kako od strane EU tako i od strane domaće opozicije i civilnog sektora. Rukovodeće pozicije, koje se nalaze na samoj granici između države i politike, upravo su najizrazitiji odraz političkog uticaja na državnu upravu.

Njihova podložnost političkom uticaju bila je povod da neke zemlje u okruženju, poput Bosne, zabrane visokim rukovodiocima kandidovanje na izborima³⁷. U zemljama Evropske unije, pravo učešća državnih službenika na izborima nije uređeno na uniforman način, ali, primjera radi, u Njemačkoj, ili samoj Evropskoj komisiji, ukoliko uzmu učešće u predizbornim kampanjama, državni službenici moraju da uzmu neplaćeno odsustvo. U Crnoj Gori uopšte nijesu uređena ova pitanja.

Na osnovu ZDSiN-a, državni službenici su dužni da se uzdržavaju od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja³⁸, dok iskazivanje ovih stavova tokom vršenja poslova spada u težu povredu službene dužnosti³⁹. Takođe, Etički kodeks državnih službenika i namještenika propisuje da državni službenici, čak ni načinom odijevanja, ne smiju da ukažu na svoju političku pripadnost⁴⁰. Međutim, nejasno je da li obaveza uzdržavanja od javnog ispoljavanja političkih uvjerenja podrazumijeva zabranu kandidovanja na izborima⁴¹.

Podsjećamo, mandat rukovodilaca u državnoj upravi ograničen je na pet godina. Samim tim, osim što do kraja nijesu precizirane pojedinosti njihovog političkog angažmana u javnosti, ostaje nejasno šta se dešava s njihovim mandatom ukoliko budu izabrani na izborima. Neregulisanje ovih pitanja u privilegovan položaj može staviti one rukovodioce koji, prije nego što su zauzeli pozicije visokog rukovodnog kadra ili starješina organa, već su bili zaposleni u državnoj upravi na neodređeno vrijeme. Slobodno tumačenje pravnih propisa, samim tim, značilo bi da oni imaju pravo da se vrate u državnu službu nakon isteka mandata. Ipak, s obzirom na to da sistem radnog mjesta, koji je na snazi u Crnoj Gori, omogućava prijavljivanje za rukovodeće pozicije i osobama koje dolaze iz privatnog ili civilnog sektora, dakle, osobama koje nijesu nužno već zaposlene na neodređeno u državnoj upravi, nejasno je šta se dešava sa radnim statusom rukovodilaca ukoliko budu izabrani na izborima.

37 Vidi: Transparency International Bosna i Hercegovina, *Kandidati koji su na rukovodećim pozicijama u državnoj službi dužni su podnijeti ostavku*, dostupno na: <http://ti-bih.org/?p=7604>

38 Čl. 9, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list CG", br. 39/11, 50/11, 66/12, 34/14.

39 Čl. 83, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list CG", br. 39/11, 50/11, 66/12, 34/14.

40 Čl. 10, Etički kodeks državnih službenika i namještenika, "Sl. list CG", br. 20/2012.

41 Institut alternativa je, pred lokalne izbore u Podgorici, 25. maja 2014. godine, uputio inicijativu Etičkom odboru za praćenje Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika, s ciljem da se utvrdi da li su kandidovanjem na lokalnim izborima pojedini državni službenici, koji uglavnom zauzimaju rukovodeće pozicije, prekršili ovaj kodeks. Odgovor na inicijativu ukazao je da bi ograničavanja prava na kandidaturu državnim službenicima bilo protiv Ustava. Ipak, Etički odbor je u svom odgovoru priznao da članom 9 stav 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima nije do kraja precizirano da li je državni službenik dužan da se uzdržava od javnog ispoljavanja političkih uvjerenja u svakoj prilici ili samo tokom vršenja poslova.

Dobra rješenja	Loša rješenja
<ul style="list-style-type: none"> ☞ Zakonom je propisana politička neutralnost državnih službenika, koja podrazumijeva njihovo uzdržavanje od javnog ispoljavanja političkih uvjerenja ☞ Iskazivanje političkih stavova tokom vršenja poslova predstavlja težu povredu službene dužnosti 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Šta znači javno ispoljavanje političkih uvjerenja je podložno slobodnoj interpretaciji ☞ Nedovoljno su propisana prava i obaveze rukovodilaca u slučaju njihovog kandidovanja na izborima ☞ Nejasno je šta se dešava sa mandatom rukovodilaca ukoliko budu izabrani na izborima

Osim problema nedovoljne regulisanosti političkog angažmana rukovodilaca, dodatni problem je i nataloženo nasljeđe nedovoljne razgraničenosti između države i politike, koje se ogleda u podložnosti radnih mjesta, naročito rukovodećih, međupartijskim sporazumima i nerijetko eksplicitnom političkom uticaju. Neformalne prakse kojima se "na papiru" profesionalne pozicije visokog rukovodnog kadra i starješina organa zapravo politizuju, predstavljaju jedan od glavnih izazova u sveukupnoj reformi javne uprave.

Tzv. slučaj kovertiranih ostavki samo je jedna od manifestacija ovih praksi. Naime, Milo Đukanović, tadašnji mandatar za sastav nove Vlade, u decembru 2012. godine, od 148 osoba koje su se tada nalazile na rukovodećim pozicijama u državnoj upravi, zatražio je "blanko" ostavke. Drugim riječima, potpisane ostavke od strane ovih osoba bile su predate Đukanoviću, koji ih je mogao aktivirati u svakom momentu u slučaju da procijeni da je neophodno. Iako se ovo desilo svega mjesec dana prije početka primjene ZDSiN-a, činjenica je da se zahtjev, koji je zavrijedio dosta medijske pažnje i kritika od strane EU⁴², negativno odrazio na primjenu novih rješenja ZDSiN-a. Vlada, u informaciji koju je povodom statusa starješina organa u državnoj upravi usvojila u januaru 2014. godine⁴³, tvrdi da je ovaj politički čin bio motivisan željom za preispitivanjem i podizanjem nivoa uspješnosti obavljanja poslova ovih lica. Ovakvo opravdanje je vrlo upitno, a naročito tvrdnja Vlade da se ovaj zahtjev odnosio na mandate koje su rukovodeća lica dobila na osnovu propisa koji su stavljeni van snage i za vrijeme mandata prethodne Vlade. Prelaznim odredbama novog ZDSiN-a predviđeno je da rukovodeća lica i državni službenici koji su imenovani i postavljeni prije početka primjene ovog Zakona nastavljaju s radom u tom svojstvu do isteka vremena na koje su imenovani ili postavljeni.

Osim slučaja kovertiranih ostavki, postoje i šire rasprostranjene prakse, koje ukazuju na to da su vladajuće partije navikle da na rukovodeće pozicije u državnoj upravi raspoređuju svoje ljude. Naime, partijski angažman visokih državnih službenika vrlo je česta pojava. Najilustrativniji je spisak članova Savjeta vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS) za praćenje izbornog programa, tijela formiranog 2011. godine, koje je još uvijek aktivno. Na ovom spisku, koji broji oko 220 lica, nalazi se čak 78 rukovodilaca (pomoćnika i sekretara u ministarstvima i starješina organa). U odluci o formiranju ovog Savjeta eksplicitno je navedeno da u njegov sastav ulaze "sekretari ministarstava i pomoćnici ministara (iz redova DPS-a)"⁴⁴. Ilustracije radi, čak šest generalnih direktora u Ministarstvu finansija, od ukupno osam ovih pozicija predviđenih internim aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ovog Ministarstva, članovi su Savjeta za praćenje izbornog programa DPS-a. Na drugoj strani, u sastav Glavnog odbora i Predsjedništva SDP-a, u

42 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu, koji je objavila Evropska komisija, upozorio je da je slučaj kovertiranih ostavki ugrozio nezavisnost rukovodilaca od neopravdanog političkog uticaja (Vidi: *Montenegro Progress Report 2013*, European Commission, Brussels, 16.10.2013)

43 Vlada Crne Gore, *Informacija o realizaciji zaključaka Vlade sa sjednice od 27. decembra 2012. godine*, januar 2014. godine

44 Internet prezentacija Demokratske partije socijalista, <http://www.dps.me/>

vrijeme njihovog formiranja, ušlo je ukupno 10 službenika i starješina organa⁴⁵. Stoga se čini da se ove pozicije raspodjeljuju u odnosu na svojevrsne partijske kvote, koje odgovaraju međusobnom odnosu dvije glavne članice u vladajućoj koaliciji. Zanimljivo je da se u glavnim tijelima pojedinih manjinskih partija, koje su koaliciji DPS–SDP pružile neophodnu podršku za parlamentarnu većinu i formiranje posljednje Vlade, takođe nalaze aktuelni rukovodioci u državnoj upravi. Naime, dvije pozicije generalnih direktora u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, odnosno Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja, pripadaju članici Glavnog odbora Hrvatske građanske inicijative, odnosno članu Predsjedništva Bošnjačke stranke⁴⁶.

45 Internet prezentacija Socijaldemokratske partije, <http://www.sdp.co.me/>

46 Internet prezentacija Bošnjačke stranke, <http://www.bscg.me/> i Hrvatske građanske inicijative, <http://www.hgi.co.me/>

Aspekti statusa rukovodilaca u crnogorskoj državnoj upravi, prikazani u ovoj studiji, ukazuju na činjenicu da Crna Gora još uvijek nije napravila značajniji pomak u profesionalizaciji ovog kadra. Glavni izazovi, osim praksi upliva politike u državnu službu, ogledaju se i u određenim zakonskim rupama i nedosljednostima. U načelu, donosioci politika u ovoj oblasti lutaju između različitih modela regulisanja statusa visokog rukovodnog kadra i starješina organa.

Hibridni modeli, koji se nalaze između sistema radnog mjesta i karijernog sistema, pogodni su ukoliko se njima zanemaruju mane svakog od ovih sistema pojedinačno. Međutim, u Crnoj Gori se oni kombinuju na način koji ne ukazuje na jasnu logiku umetanja elemenata "karijernog sistema" u sistem radnog mjesta koji preovladava. Primjera radi, ocjenjivanje radnog učinka je jedan od glavnih aspekata karijernog sistema koji treba da odredi dalju karijeru, tj. napredovanje službenika. Međutim, kada su rukovodioci u pitanju, ono se u Crnoj Gori vrlo površno primjenjuje – samo na visoki rukovodni kadar. Ocjenjivanje ovog kadra za sada je samo potencijalni mehanizam kažnjavanja, dok ne služi kao potencijalni osnov za nagrađivanje ili ukupni profesionalni razvoj visokih rukovodilaca.

Dodatno, glavna prednost sistema radnog mjesta, koja se ogleda u omogućavanju širokog izbora s ciljem da se regrutuje najstručniji kadar, obesmišljena je niskim i nedovoljno preciziranim nivoom stručnih kvalifikacija koje se zahtijevaju od kandidata za rukovodeće pozicije. Takođe, između različitih državnih organa, čak i unutar istih organa, nije na uniforman način riješeno koji nivo poznavanja engleskog jezika bi lica na sličnim pozicijama trebalo da posjeduju. Ostaje nejasan i zahtjev za elementarnim poznavanjem engleskog jezika, koji je predviđen za određene pozicije. Osim šturo propisanih kvalifikacija i dosta skromnih zahtjeva u pogledu radnog iskustva, ne postoji definisan okvir kompetencija, tj. skup vještina – kognitivnih, funkcionalnih, društvenih i ličnih sposobnosti, koje bi rukovodioci trebalo da posjeduju.

Kada su u pitanju postavljenja i razrješenja rukovodilaca, njihovo regulisanje predstavlja korak naprijed u odnosu na prethodni Zakon, budući da su načelno profesionalizovane pozicije starješina organa i da je provjera sposobnosti visokih rukovodilaca povjerena posebno formiranim komisijama. Međutim, i dalje su ostavljena prevelika diskreciona ovlašćenja resornim ministrima i Vladi prilikom postavljenja. Takođe, činjenica da starješina organa nijesu prepoznate kao državni službenici u okviru kategorizacije ovih radnih mjesta, iako je način njihovog postavljenja bliže određen ZDSiN-om, može se negativno odraziti na status ovog kadra. Naime, zakonodavci, iako su dodatno uredili procedure postavljenja starješina organa, nijesu bliže uredili procedure njihovog ocjenjivanja i razrješenja, što ograničava domete profesionalizacije ovih radnih mjesta.

Planiranje i sprovođenje programa profesionalnog usavršavanja najizrazitiji je pokazatelj sveukupnih napora na profesionalizaciji javne uprave. Međutim, ne postoji poseban program obuke za rukovodioce. Iako je u posljednje vrijeme veći odziv lica koja obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra za učešće u obukama organizovanim od strane UzK, starješina organa ih i dalje ne pohađaju. Politika zarada takođe ne ostavlja dovoljno prostora za motivaciju i zadržavanje najstručnijeg kadra, što može rezultirati manje transparentnim načinima nagrađivanja rukovodilaca.

Politička neutralnost rukovodilaca nije na adekvatan način uređena Zakonom. Nijesu precizirana njihova prava i obaveze u slučaju da se kandiduju na izborima, niti je do kraja jasno šta podrazumijeva "uzdržavanje od javnog ispoljavanja političkih uvjerenja". Dodatno, činjenica da je veliki broj rukovodilaca istovremeno dijeli članstvo u tijelima vladajućih partija, ukazuje na i dalje prisutnu politizaciju ovih pozicija.

Preporuke

POSTAVLJENJA I RAZRJEŠENJA:

- Uprava za kadrove, u saradnji sa svim organima državne uprave, treba da razvije okvir kompetencija, koji bi predstavljao poželjni skup vještina i sposobnosti rukovodilaca u državnoj upravi (starješina organa i visoki rukovodni kadar). Tako razvijen okvir kompetencija treba da služi kao osnov za provjeru sposobnosti kandidata za ove pozicije i kao osnov za profesionalno usavršavanje rukovodilaca.
- Posebno formirana komisija za provjeru sposobnosti takođe treba da vrši provjeru sposobnosti starješina organa.
- Neophodno je uvesti pisane testove, koji bi se anonimno popunjavali, kao dodatne metode provjere sposobnosti za rukovodeće pozicije, radi smanjenja diskrecionih ovlašćenja resornih ministara i Vlade.
- Uslove za razrješenja starješina organa treba takođe precizirati ZDSiN-om po ugledu na uslove za razrješenja visokog rukovodnog kadra.
- Organi državne uprave, uz konsultacije s ministarstvom nadležnim za reformu javne uprave (Ministarstvo unutrašnjih poslova) i Upravom za kadrove, treba međusobno da usklade pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave u pogledu uslova za radna mjesta visokog rukovodnog kadra i starješina organa.
- Paralelno s redefinisanjem uslova za rukovodeća mjesta u državnoj upravi, izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima treba predvidjeti, osim poslova koordinacije i organizacije rada, i razvoj javnih politika, kao sastavni dio opisa poslova visokog rukovodnog kadra i starješina organa, u cilju dalje profesionalizacije ovih pozicija.

PROFESIONALNI RAZVOJ:

- Neophodno je dosljedno sprovesti ocjenjivanje rada visokog rukovodnog kadra i izmjenama zakonskog okvira uvesti obavezu ocjenjivanja rada starješina organa.
- Neophodno je uspostaviti vezu između rezultata ocjenjivanja rada rukovodilaca i strateškog planiranja njihovog profesionalnog usavršavanja.
- Uprava za kadrove treba da razvije poseban program obuke za rukovodioce – na osnovu iskustva dosadašnjeg ocjenjivanja rada rukovodilaca, zatim potreba za njihovim *ad hoc* obukama, prethodno razvijenog okvira kompetencija i konsultacija s organima državne uprave.
- Kako bi se povećao odziv rukovodilaca na obuke i uopšte programe stručnog usavršavanja, neophodno je uvesti kao dodatni kriterijum njihovog ocjenjivanja broj pohađanih obuka, uz mjerilo koje bi tačno utvrdilo broj obuka koje rukovodioci treba da pohađaju na godišnjem nivou.

POLITIKA ZARADA:

- Svi državni organi treba da poštuju obavezu iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama i redovno objavljuju spiskove javnih funkcionera s njihovim zaradama, s tim što, uz prikaz osnovne zarade, po ugledu na primjer Ministarstva unutrašnjih poslova, ovi spiskovi treba da obuhvate i dodatne novčane naknade koje javni funkcioneri primaju.
- Razrađene kriterijume i mjerila ocjenjivanja visokog rukovodnog kadra treba predvidjeti kao osnov za isplaćivanje varijabilnog dijela zarade rukovodiocima, odnosno, izuzetne rezultate i kvalitet rada kao osnov za isplaćivanje varijabilnog dijela zarade treba procjenjivati u odnosu na definisane kriterijume i mjerila za ocjenjivanje rada rukovodilaca.
- Novim Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru neophodno je re-definisati pojam visokog rukovodnog kadra, budući da je u aktuelnom Zakonu o zaradama državnih službenika i namještenika i Zakonu o državnim službenicima i namještenicima nije međusobno usklađeno korišćenje ovog pojma.

DEPOLITIZACIJA:

- Izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, starješinama organa i visokom rukovodnom kadru, neophodno je zabraniti članstvo u upravljačkim i savjetodavnim organima svih političkih partija, budući da oni članstvom u ovim tijelima javno ispoljavaju svoja politička uvjerenja.
- Izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, neophodno je precizirati prava i obaveze državnih službenika, u slučaju kandidovanja na izborima, uz razmatranje opcija kao što su uzimanje neplaćenog odsustva ili davanje ostavke.
- Takođe je neophodno propisati da, u slučaju da budu izabrani na izborima, starješinama organa i licima koja obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra – prestaje mandat.

Izvori

Centar za evropske politike (CEP), *Između proizvoljnosti i profesionalizma: politika zapošljavanja na osnovu zasluga u kontekstu pregovora Srbije o članstvu u EU*, Beograd, 2014.

Denhart, R., Denhart, J., *New Public Service: Serving Rather Than Steering*, *Public Administration Review*, 60 (6), p. 549–559, 2000.

Evropska komisija, SIGMA, OECD, *Principi javne uprave*, 2014.

Etički kodeks državnih službenika i namještenika, "Sl. list CG", br. 20/2012.

Internet prezentacija Bošnjačke stranke, <http://www.bscg.me/>

Internet prezentacija Demokratske partije socijalista, <http://www.dps.me/>

Internet prezentacija Hrvatske građanske inicijative, <http://www.hgi.co.me/>

Internet prezentacija Komisije za sprečavanje sukoba interesa, <http://www.konfliktinteresa.me/new/index.php?lang=me>

Internet prezentacija Socijaldemokratske partije, <http://www.sdp.co.me/>

Intervju s Veselinom Vukčevićem, tadašnjim generalnim direktorom Direktorata za državnu upravu i lokalnu samoupravu u Ministarstvu unutrašnjih poslova, 31. jula 2014. godine

Intervju s Jadrankom Đurković, pomoćnicom direktorke Uprave za kadrove, u prostorijama Uprave za kadrove, 24. novembra 2014. godine

Institut alternativa, *Reforma državne uprave u Crnoj Gori – između ambicioznih planova i realnih mogućnosti*, 2012, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2013/03/state-administration-reform-in-montenegro.pdf>

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

Kuperus, H., Rode, A., *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), European Institute of Public Administration, Maastricht, 2008.

Lafuente, M., Manning, N., Watkins, J., *GET NOTE: International experiences with senior executive cadre*, Global Expert Team (Public Sector Performance), 2012, dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/30358631285601351606/GET_Note_Recently_Asked_Questions_Senior_Executive_Services.pdf

Maccarthaigh, M., Boyle R., *Civil Service Accountability: Challenge and Change*, State of the Public Service Series, Research paper No. 12, 2014.

Montenegro Progress Report 2013, European Commission, Brussels, 16.10.2013, dostupan na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mn_rapport_2013.pdf

Montenegro Progress Report 2014, European Commission, October 2014, dostupan na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf

Odluka o kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, "Sl. list CG", 25/11.

Pagon, M., Banutai, E., Bizjak, U., *Leadership Competencies for Successful Change Management*, (Study Commissioned by the Slovenian EU-Presidency), University of Maribor Slovenia, 2008, dostupno na: http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/studyses-lovenis_LEADERSHIP_COMPETENCIES.pdf

Schreurs, F., Steen, T., Vandenabeele, V., *Politico-administrative relations in top civil service in the*

EU member countries (Study commissioned by the Belgian EU-Presidency), Undated draft
Transparency International Bosna i Hercegovina, *Kandidati koji su na rukovodećim pozicijama u državnoj službi dužni su podnijeti ostavku*, dostupno na: <http://ti-bih.org/?p=7604>

Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave, "Sl. list CG", 07/13.

Vlada Crne Gore, *Informacija o opravdanosti daljeg postojanja, na sadašnjem nivou, savjeta i drugih tijela koje je obrazovala Vlada*, 2013.

Vlada Crne Gore, *Informacija o realizaciji zaključaka Vlade sa sjednice od 27. decembra 2012. godine*, 2014.

Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave za kadrove, nad kojom Ministarstvo vrši nadzor, za 2013. godinu*, Podgorica, 2014.

Vlada Crne Gore, *Izveštaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Plana unutrašnje organizacije javnog sektora*, 2014.

Vlada Crne Gore, *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije*, 2013.

Vlada Crne Gore, *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva održivog razvoja i turizma*, 2013.

Vlada Crne Gore, *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja*, 2013.

Vlada Crne Gore, *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva saobraćaja i pomorstva*, 2013.

Vlada Crne Gore, *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova*, 2013.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list CG", br. 39/11, 50/11, 66/12, 34/14.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list RCG", br. 27/04, 31/05.

Zakon o državnoj upravi, "Sl. list CG", br. 38/03, 22/08, 42/11.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa, "Sl. list CG", 01/09, 41/11, 47/11.

Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, "Sl. list CG", br. 14/12.

Zavod za statistiku Crne Gore, *Statistički godišnjak za 2013. godinu*, 2013, dostupan na: <http://www.monstat.org/userfiles/file/publikacije/godisnjak%202013/GOD.%202013%20-FINAL,%20ZA%20SAJT-9.%20decembar%20-sa%20linkovima.pdf>

O nama:

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša **misija** je *snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.*

Naši **strateški ciljevi** su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su *posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.*

Djelujemo kao **think tank**, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine.

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

<http://www.institut-alternativa.org/>

