

institut alternativa

Javna uprava u Crnoj Gori:

šeme plata, sistem nagrađivanja  
i mogućnosti profesionalnog usavršavanja  
u zakonu i praksi

Podgorica, 2008



institut alternativa

Javna uprava u Crnoj Gori:

šeme plata, sistem nagrađivanja  
i mogućnosti profesionalnog usavršavanja  
u zakonu i praksi



FOUNDATION OPEN  
SOCIETY INSTITUTE

PREDSTAVNIŠTVO CRNA GORA

Javna uprava u Crnoj Gori:

**šeme plata, sistem nagrađivanja  
i mogućnosti profesionalnog usavršavanja  
u zakonu i praksi**

Izdavač:

**Institut Alternativa**

Biblioteka:

**Javna uprava**

Autori:

**Jelena Džankić**

**Stevo Muk**

**Daliborka Uljarević**

Dizajn i produkcija:

**Ilija Perić**

**IDENTITY & PROMOTION**

Prevod:

**Maja Mugoša**

Lektura:

**Milena Milunović**

Štampa:

**Studio MOUSE**

Tiraž:

350

## Sadržaj:

<b>Rezime</b> .....	7
<b>Lista skraćenica</b> .....	11
<b>Uvod</b> .....	13
<b>Zakonodavni okvir: reforma na putu?</b> .....	15
Javna uprava u novom ustavnom poretku u Crnoj Gori .....	19
Klasifikacija i zvanja .....	21
Regulisanje plata .....	24
Ocjenjivanje, napredovanje i utvrđivanje sposobnosti .....	29
Stručno usavršavanje i profesionalno napredovanje .....	30
<b>Postojeća praksa</b> .....	31
Naknade i stimulansi .....	34
Ocjenjivanje, napredovanje i utvrđivanje sposobnosti .....	38
Stručno usavršavanje i profesionalno napredovanje .....	40
Pregled nezavisnih agencija .....	42
<b>Izazovi</b> .....	45
<b>Reforma javne uprave u uporednoj perspektivi</b> .....	49
Slovenija .....	50
Slovenija .....	52
Malta .....	54
<b>Preporuke</b> .....	55
<b>Bibliografija</b> .....	61

Javna uprava u Crnoj Gori:

šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja u zakonu i praksi

## Rezime:

- » Iako su crnogorskoj javnoj upravi potrebni profesionalni, stručni i posvećeni ljudi za zadatke vezane za evropske integracije u svim njenim sektorima, ova uprava nije uspjela da privuče takve ljude. Kvalitetan kadar su više privukle nezavisne agencije, u kojima su plate dva puta veće nego u državnoj upravi za istu vrstu posla, jednake kvalifikacije i radno iskustvo.
- » Ustavni sud Crne Gore je 20. marta 2008. godine proglasio nevažećim dva člana *Zakona o platama državnih službenika i namještenika*, tvrdeći da oni krše princip jednakosti zagarantovan Ustavom. Ovo pokazuje da je teško postići dogovor o amandmanima na ovaj *Zakon*, što usporava sveukupnu brzinu reformi javne uprave u Crnoj Gori.
- » *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o državnim službenicima i namještenicima* nije bio usvojen od strane crnogorske Skupštine, pošto su protiv glasali poslanici DPS-a. Amandmani na ovaj *Zakon* bi uveli nekoliko značajnih reformi u oblasti javne uprave. Na primjer: jasni mehanizmi ocjenjivanja; smanjenje godina zapošljenja (na 3 godine, gdje je to primjenljivo) potrebnih za unaprijeđenje u državnog službenika/namještenika višeg stepena; pojašnjenje procedura zapošljavanja; uspostavljanje specijalizovanih radnih mjesta zasnovanih na IT vještinama i poznavanju specijalizovanih oblasti, kao što su strani jezici. Mada ove promjene ne bi bile revolucionarne, da je *Zakon* bio usvojen, one bi dale impuls brzini reformi javne uprave u Crnoj Gori.
- » Događaji od januara - marta 2008. godine u vezi sa odbijanjem crnogorske Skupštine da donese amandmane na *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* iz 2004. godine ukazuju na:
  - činjenicu da postoji nedostatak konsenzusa među vladajućim strukturama o načinu reforme javne uprave, pošto je manjinski partner SDP glasao za *Zakon*, dok je većinski DPS bio protiv istog;
  - činjenicu da je za DPS bilo bitno da podrži svog predsjedničkog kandidata, Vujanovića, koji je osporio *Zakon* na prvom mjestu. Dalji dokaz ovoga je činjenica da su poslanici/e DPS-a u Skupštini glasali/e za *Zakon* prije nego što je njegova zakonitost bila osporena od strane Predsjednika Crne Gore;
  - činjenicu da – pošto je samo 43 od 81 poslanika/ce bilo prisutno na sjednici na kojoj je *Zakon* odbijen – većina opozicionih partija (predvođenih PzP-om, kao jednim od ključnih igrača u Skupštini) ili nije smatrala da su amandmani na *Zakon* dovoljno važni da bi se o njima glasalo ili su željeli da *Nacrt zakona* bude odbijen.

- » Motivacioni mehanizmi su prilično niski, ako se uzmu u obzir niske plate i prilike za unaprijeđenje.
  - Svjetska banka je kritikovala crnogorski sistem, argumentujući to činjenicom da godine radnog iskustva imaju previše uticaja na određivanje visine plate. Ovo je teško promijeniti, jer je broj namještenika sa dugim radnim vijekom veliki (ostaci prethodnog sistema).
  - Dalja preporuka Svjetske banke bila je da se uvede sistem plata na osnovu zasluga, zasnovan na ocjenjivanju postignuća. U Crnoj Gori, državni službenici ocijenjeni najvišim ocjenama imaju pravo da primaju varijabilni dio plate. Međutim, empirijska istraživanja pokazuju da su kriterijumi za dodjeljivanje varijabilnog dijela plate nejasni, što čini ovu pravnu odredbu teško primjenljivom u praksi.
  - Iako je novi *Zakon o platama* povećao nadoknadu državnim službenicima i namještenicima, on nije donio nikakvu značajnu promjenu.
    - \* Diskutabilno je u kojoj su se mjeri promjene mogle uvesti s obzirom na to da plate državnih službenika i namještenika dolaze iz Budžeta Crne Gore, koji ima ograničena sredstva.
    - \* Radikalna promjena sistema bi sadržala prilično visoke socijalne troškove (obrazovanje i otpuštanje radne snage), što je jedan od ključnih izazova reforme.
  - Hugh Grant, stručnjak za plate EAR-a, ukazuje da, dok je usvajanje jedinstvenog zakona o platama državnih službenika i namještenika svakako pozitivan pomak, postoje još tri oblasti kojima se treba pozabaviti:
    - \* klasifikaciju posla treba pojednostaviti, kako bi se poboljšale mogućnosti za unaprijeđenje unutar istog stepena. Treba biti manje stepena, ali sa više kategorija unutar njih;
    - \* opisi poslova treba da budu jasniji kako bi se omogućilo kvalitetnom osoblju da zauzimaju radna mjesta za koja su kvalifikovani;
    - \* mehanizmi ocjenjivanja treba da budu standardizovani i u skladu sa tim treba da se donese odluka o varijabilnom dijelu plate.





## Lista skraćenica

AGENTEL	Agencija za telekomunikacije
ARD	Agencija za radio-difuziju
BS	Bošnjačka stranka
CARDS	Pomoć zajednici za rekonstrukciju, razvoj i stabilnost
CB	Centralna banka
DPS	Demokratska partija socijalista
EAR	Evropska agencija za rekonstrukciju
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
FES	Friedrich Ebert Stiftung
IPA	Instrument za pretprijetnu pomoć
IT	Informacione tehnologije
LP	Liberalna partija
NATO	Organizacija sjevernoatlanskog sporazuma
NVO	Nevladine organizacije
PARIM	Reforma javne uprave u Crnoj Gori
PU	Poreska uprava
PzP	Pokret za promjene
SB	Svjetska banka
SDP	Socijaldemokratska partija
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SL	Srpska lista
SNP	Socijalistička narodna partija
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UZK	Uprava za kadrove

Javna uprava u Crnoj Gori:

šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja u zakonu i praksi

## Uvod

Realnost crnogorske tranzicije je obilježena neodložnom potrebom za jačanjem državnih institucionalnih kapaciteta. Ovo se pokazalo kao pitanje od naročitog značaja u svijetlu obaveza crnogorske Vlade u vezi sa integracijom u Evropsku uniju (EU), kao što je naznačeno i u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), potpisanom u oktobru 2007. godine. Pored opšte poznatih Kopenhaških kriterijuma iz 1993.godine, EU je postavila još jedan zahtjev za reformu pred njene buduće države članice – Madridski kriterijum iz 1995. godine, koji uključuje institucionalnu reformu kao preduslov za članstvo. Madridski kriterijum je usmjeren ka jačanju administrativnog prilagođavanja zemalja koje teže da postanu članice EU. Uspostavljanje novog sloja efikasne javne uprave i pravosudnih struktura smatra se od strane EU garancijom posvećenosti države transponovanju i sprovođenju *Acquis Communautaire*-a u nacionalni okvir.

Proces reforme javne uprave započeo je 2001. godine, u skladu sa *Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2002.-2009.*<sup>1</sup> No, činjenica da Crna Gora treba dalje da intenzivira reforme sektora javne uprave bila je navedena u *Izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku iz 2007.* godine, koji je okarakterisao državnu upravu kao „slabu i neefikasnu.“<sup>2</sup> Mada je EK konstatovala da je bilo nekih pomaka u ovoj oblasti, dalja poboljšanja su potrebna kako bi se „pojasnile sektorske odgovornosti na način koji dozvoljava nadgledanje i transparentnost.“<sup>3</sup> Imajući u vidu navedeno, cilj ovog istraživanja je da obezbijedi analizu šema plata, sistema nagrađivanja i mogućnosti za profesionalno usavršavanje u javnoj upravi Crne Gore, u zakonu i praksi.

Proces reforme javne uprave i približavanja standardima EU zahtijeva uspostavljanje unaprijeđenih mehanizama za privlačenje, raspoređivanje i nagrađivanje zaposlenih. Slabi administrativni kapaciteti su jedan od ključnih izazova sa kojim se Crna Gora suočava, a ova činjenica se može dijelom pripisati finansijskim uslovima državnih službenika i namještenika koji su ispod standarda, nedostatku raspoređivanja odgovornosti od strane nadređenih i lošem radnom okruženju. Svi ovi faktori umanjuju motivaciju državnih službenika da daju najbolji doprinos na svom radnom mjestu. Ovo je bilo potvrđeno i od same Vlade, uz javno obećanje da će se situacija državnih službenika i namještenika poboljšati.

---

1 Detaljnije objašnjeno u sljedećem odjeljku.  
2 EK Izveštaj o napretku, str. 10  
3 Isto

Pokušaji da se izmijeni postojeći *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* i *Zakon o platama državnih službenika i namještenika* rezultirali su pravnim nedoumicama. Zagonetka kreirana trenutnim statusom ovih zakona pokazuje nedostatak konsenzusa među kreatorima politike u Crnoj Gori, a stvar je još složenija ako se uzme u obzir da kreatori politike pripadaju istom kraju političkog spektruma. Stoga, cilj ove studije jeste da oživi trenutnu debatu o reformi javne uprave i obezbijedi neke konkretne preporuke za dalja poboljšanja u ovom sektoru. Potreba za ovom analizom je dalje potvrđena činjenicom da problemi u šemama plata, sistemima nagrađivanja i mogućnostima za profesionalno usavršavanje u javnoj upravi postoje već duže vrijeme; i činjenicom da do sada nije napravljena ni jedna ozbiljna analiza trenutnog stanja stvari u javnoj upravi, tako da adekvatne preporuke nijesu bile ponuđene kreatorima politike.

Kako bi se ponudio sveobuhvatan pregled trenutnog stanja stvari u ovoj oblasti, i najizvodljivija rješenja za postojeće izazove, ova studija je podijeljena na četiri analitička dijela, od kojih svaki pokriva posebnu oblast. Prvi dio ove studije daje pregled postojećeg zakonodavstva, koji pomaže stvaranju drugog dijela istraživanja koje se tiče primjene reformi u praksi. Treći dio studije identifikuje izazove sa kojima se suočava Crna Gora, kako bi se dale konkretne preporuke kao odgovori za iste. Četvrti element analize će razmatrati praksu u Crnoj Gori kroz poređenje sa Slovenijom, Hrvatskom i Maltom, zemljama koje su se intezivno angažovale u procesu reforme javne uprave, i koje nam, iz različitih razloga, mogu služiti kao primjeri dobre prakse." Četiri analitička elementa biće objedinjena u vidu preporuka na kraju ove studije.

Kako bi se predstavio obiman pregled trenutnog zakonodavnog okvira, relevantnih strategija, primjenjivosti ovih dokumenata u praksi i njihovog uticaja na namještenike, ova studija koristi kombinaciju analitičkog i komparativnog pristupa. Zbog toga smo smatrali da kvalitativne metode – uključujući analizu teksta i intervju sa relevantnim kreatorima politike – nude najbolje objašnjenje ispitivanog slučaja. Intervjuisani uzorak se sastoji od relevantnih službenika u ministarstvima Vlade Crne Gore i državnih službenika i namještenika u nezavisnim agencijama i drugim institucijama, ali i nezavisnim stručnjacima i državnim službenicima zemalja čija su iskustva navedena. Ovi strukturirani intervjui su korišćeni kako bi se pokazali i analizirali uticaji trenutnog zakonodavstva, ali i nivo Vladine posvećenosti stvaranju efikasne državne uprave.

## Zakonodavni okvir: reforma na putu?

Crna Gora je još u procesu razvijanja naprednog modela za regulisanje javne uprave. Ovaj proces je bio institucionalizovan kroz *Strategiju reforme javne uprave u Crnoj Gori 2002. – 2009.*, razvijen i sproveden od strane Ministarstva pravde Crne Gore, u okviru programa Reforme javne uprave u Crnoj Gori (PARIM) Evropske agencije za rekonstrukciju (EAR). *Strategija* je bila usmjerena na poboljšanje efikasnosti u upravnom sistemu države, sa ciljem njenog približavanja širim društvenim sistemima i evropskim standardima.<sup>1</sup> Kao takav, ovaj dokument proističe iz potrebe ubrzavanja evropskih integracija, koje su same glavni podsticaj za reformu.

Osnovni postulati, na kojima je ovaj program zasnovan, dizajnirani su da obezbijede postepenu transformaciju javne uprave u Crnoj Gori kroz tri faze, koje se široko mogu definisati kao: pripremna (Period I od 2002. do 2004.); razvojna (Period II od 2004. do 2007.); i konačna (Period III od 2007. do 2009.). Tranzicija crnogorske javne uprave kroz korake svake od potrebnih faza će konačno dovesti do ostvarenja seta od osam ciljeva potrebnih za državnu službu zasnovanu na efikasnosti:<sup>2</sup>

- decentralizacija administrativnog sistema, kroz dodjeljivanje nadležnosti nižim nivoima sistema, čineći tako cijelu javnu upravu fleksibilnijom i operativnijom;
- uspostavljanje mehanizama za kontrolu kvaliteta u obezbjeđivanju usluga i zadataka administrativnih struktura, na osnovu određivanja odgovornosti na svim nivoima;
- pokretanje konkurentnih struktura, koje bi dozvolile građanima i/ili poslovnim subjektima da izaberu snabdjevača administrativnim uslugama kojeg oni žele;
- fokus na funkcionalnosti javnih službi, koje bi bile orijentisane prema klijentu;
- obezbjeđivanje odgovarajućeg kadrovskog upravljanja koje bi uzelo u obzir kapacitete državnih službenika;
- modernizacija sistema javne uprave kroz prednosti moderne informacione tehnologije (IT);
- stvaranje operativnog zakonskog okvira, koji bi standardizovao prioritetne oblasti, u isto vrijeme deregulišući previše regulisane administrativne strukture;
- jačanje procesa uprave i monitoringa koji bi omogućili odgovarajuće funkcionisanje javne uprave.

1 *Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2002.-2009.* (Podgorica, 2003.), str. 13

2 Sljedeća lista je sastavljena u skladu sa *Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2002.-2009.* (Podgorica, 2003.), str. 16

Dok bi bilo veoma entuzijastično tvrditi da je većina gore navedenih ciljeva postignuta do sredine Perioda III, *Strategija* jeste donijela nekoliko pozitivnih promjena u administrativnim strukturama Crne Gore. Glavna dostignuća reforme desila su se tokom Perioda II, koja su dovela do usvajanja poboljšanog normativnog okvira ustanovljenog u: *Zakonu o državnim službenicima i namještenicima*, koji je zamijenio stari *Zakon o državnim službenicima*; amandmanu na ovaj *Zakon* kroz unošenje komplementarnog Člana 128; i izmijenjenom *Zakonu o platama državnih službenika i namještenika*.<sup>3</sup> Oba ova *Zakona* su praćena relevantnim podzakonskim aktima.<sup>4</sup>

U slučaju *Zakona o državnim službenicima i namještenicima*, izvedeno zakonodavstvo sastoji se od:<sup>5</sup>

- *Uredbe o uslovima i postupku za sprovođenje internog oglasa za popunu radnih mjesta u državnim organima;*
- *Uredbe o metodi i proceduri ocjenjivanja probnog rada u organima državne uprave;*
- *Uredbe o vrstama nagrada i njihovom dodjeljivanju državnim službenicima i namještenicima; Uredba o kriterijumima za ocjenjivanje rada osoba na upravljačkim pozicijama u organima državne uprave;*
- *Uredbe o programu i metodu polaganja stručnog ispita za rad u organima državne uprave;*
- *Uredbe o proceduri uspostavljanja nadležnosti za vršenje zadataka državnog službenika i namještenika.*

3 *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* (Službeni list Republike Crne Gore 27/04); *Zakon o državnim službenicima* (Službeni list Republike Crne Gore 45/91); Član 128 (Službeni list Republike Crne Gore 31/05); *Zakon o platama državnih službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 27/04);

4 Na temu debate o *Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o platama državnih službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 17/07), molimo konsultujte odvojeni odjeljak ovog izvještaja. Dokumenti pobrojani ovdje tiču se specifično onih usvojenih u periodu od 2004. – 2006. godine, zavedenih kao Period II u *Strategiji reforme javne uprave u Crnoj Gori 2002.-2009.*

5 *Uredba o uslovima i proceduri za izvršenje unutrašnjih najava za popunjavanje praznih mjesta unutar organa javne uprave* (Službeni list Republike Crne Gore 73/04); *Uredba o metodi i proceduri ocjenjivanja probnog rada u organima državne uprave* (Službeni list Republike Crne Gore 17/05); *Uredba o vrstama nagrada i njihovom dodjeljivanju državnim službenicima i namještenicima* (Službeni list Republike Crne Gore 20/05); *Uredba o kriterijumima za ocjenjivanje rada osoba na upravljačkim pozicijama u organima državne uprave* (Službeni list Republike Crne Gore 27/05); *Uredba o programu i metodu polaganja stručnog ispita za rad u organima državne uprave* (Službeni list Republike Crne Gore 29/05); i *Uredba o proceduri uspostavljanja nadležnosti za vršenje zadataka državnog službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 33/05).

Osim ovog sekundarnog zakonodavstva, *Zakon o platama državnih službenika i namještenika* dopunjen je sa četiri uredbe:<sup>6</sup>

- *Uredba o dodacima na platu državnih službenika i namještenika;*
- *Uredba o naknadama i drugim prihodima državnih službenika i namještenika;*
- *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o platama državnih službenika i namještenika.*
- *Uredba o bližim kriterijumima i načinu utvrđivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika*

*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima* je usvojen od strane Skupštine Crne Gore krajem 2007. godine. Međutim, 4. januara 2008. godine, Filip Vujanović, Predsjednik Crne Gore, nije potpisao ukaz o proglašenju Zakona, i vratio ga je Skupštini na ponovno odlučivanje. Njegova osnovna primjedba bila je da izmjene ovog *Zakona* prouzrokuju neravnomjernu primjenu principa o jednakim radnim pravima zapošljenih u javnoj upravi i da ugrožavaju sistem državne uprave. Vujanović je to obrazložio navodima da je prema izmjenama i dopunama ovog *Zakona* starješina državnog organa – ili lice čija je pozicija određena internim pravilnicima unutar tog organa državne uprave – poslodavac državnim službenicima i namještenicima unutar datog organa državne uprave. Ovo bi značilo da bi određeni pojedinac imao mogućnost da opredjeljuje uslove vezano za jednaki status državnih službenika i namještenika. U praksi, predloženi amandman bi donekle narušio princip da je država jedini poslodavac državnim službenicima i namještenicima. Stoga, Vujanović je izjavio da „pošto *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* određuje starješinu državnog organa kao zapošljenog te uprave, jedini mogući poslodavac u ovom slučaju može biti država, čime se obezbjeđuje jedinstveni status državnih službenika i namještenika.<sup>7</sup>

Skupština Crne Gore je razmatrala *Zakon* 4. marta 2008.godine, i nije ga usvojila, što ukazuje na nedostatak konsenzusa među vladajućim strukturama Crne Gore, prije nego li na zabrinutost o jednakosti i ljudskim pravima. U stvari, *Zakon* je predložen od strane Vlade DPS-SDP, a zatim osporen od strane Predsjednika koji je takođe visoki zvaničnik DPS-a. Amandmani na ovaj *Zakon* bi uveli nekoliko značajnih reformi u sferi javne uprave. Na primjer: jasne mehanizme procjene; smanjenje broja godina rada (do 3 godine, gdje je to moguće) koje su potrebne za unaprijeđenje u državnog službenika/namještenika višeg

6 *Uredba o dodacima na platu državnih službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 24/05); *Uredba o naknadama i drugim prihodima državnih službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 24/05); *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o platama državnih službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 27/07); *Uredba o bližim kriterijumima i načinu utvrđivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika* (Vlada Crne Gore, Broj: 03 - 2817)

7 Vujanović izjava za RTCG, na: <http://www.rtcg.org/index.php?news&read=27310> [februar 2008.]

stepena; pojašnjenje procedure zapošljavanja; uspostavljanje specijalizovanih mjesta na osnovu IT vještina i poznavanja stručnih oblasti, kao što su strani jezici.

U martu, poslanici iz DPS-a su podržali Vujanovića, u svijetlu dolazećih predsjedničkih izbora, i nijesu odobrili *Zakon*. U isto vrijeme, njihov koalicioni partner SDP je glasao kao i opozicione partije (SL, SNP, BS) koja je podržavala usvajanje *Zakona*. Još jedno zapažanje koje proizilazi iz skorašnjih događaja je činjenica da je od 81 poslanika/ce samo 43 glasalo, što je bilo malo preko neophodnog kvoruma. Ovo dalje ukazuje na činjenicu da - pošto je opozicija u najvećem dijelu bila odsutna tokom glasanja, njima nije bilo toliko važno da usvoje *Zakon* koliko je bilo važno DPS-u da podrži Vujanovića. Iako gore pomenute izmjene i dopune *Zakona o državnim službenicima* ne bi bile revolucionarne, u slučaju da je *Zakon* usvojen, ovo bi dalo impuls brzini reforme javne uprave u Crnoj Gori.

Još jedan događaj u reformi javne uprave Crne Gore je uspostavljanje Uprave za kadrove (UZK) tokom 2004.godine. Ova institucija ima za cilj da upravlja i razvija kadar u državnoj upravi Crne Gore. Takođe, ona vodi bazu podataka osoblja radi poboljšanja kadrovske uprave javne administracije. Iako je osnivanje UZK-a predstavljalo pozitivan korak, mora se imati u vidu da je to nova institucija sa ograničenim ljudskim resursima. To znači da je ograničena u sprovođenju svojih zadataka, imajući u vidu obim i potrebu za reformama u Crnoj Gori, o čemu će biti riječ u dijelu koji identifikuje aspekte zakonskih i praktičnih izazova reforme.

## Javna uprava u novom ustavnom poretku u Crnoj Gori

Premda crnogorski Ustav iz 2007. godine sadrži nekoliko članova vezanih za državnu službu, nije se dovoljno truda uložilo u reformu javne uprave tokom ustavne debate. Sljedstveno tome, većina pomenutih ustavnih odredbi nijesu mogle donijeti poboljšanje u odnosu na Ustav Republike Crne Gore iz 1992.godine. U poređenju sa modelima koje imamo u većini država članica EU, crnogorskom Ustavu još uvijek nedostaje eksplicitna referenca o „nepristrasnosti i zapošljavanju na osnovu zasluga putem transparentne procedure“.<sup>8</sup> Međutim, neka značajna pravila su uključena u novi ustavni model državne službe u Crnoj Gori, i njihovo priznavanje je važno za buduću reformu javne uprave u zemlji.

Član 54 (stav 1) eksplicitno zabranjuje političku organizaciju u državnoj upravi, a ova odredba je takođe uključena u Član 41 (stav 1) prethodnog Ustava. Napravljena je promjena u stavu 2 istog Člana (prethodni stavovi 2 i 3), kojom se zabranjuje članstvo u političkim organizacijama „Sudijama Ustavnog suda, sudijama, državnom tužiocu i njegovom zamjeniku, zaštitniku ljudskih prava i sloboda, članovima Savjeta Centralne banke, članovima Senata Državne revizorske institucije, profesionalnim pripadnicima Vojske, Policiji i drugih službi bezbjednosti“.<sup>9</sup> Novina koja je donešena u crnogorskom Ustavu ovom odredbom jeste činjenica da je onemogućen politički angažman u sedam kategorija državnih službenika, pošto je Član 41 (stavovi 2 i 3) starog Ustava bio ograničen na sudije Ustavnog suda, sudije, državnog tužioca i policiju. Ovo je naročito važno, s obzirom da je princip depolitizacije državne uprave utvrđen na najvišim nivoima hijerarhije crnogorskog pravnog uređenja.

Slično prethodniku (Članu 54 iz Ustava iz 1992.godine), Član 66 Ustava iz 2007. godine se odnosi na angažman državne uprave tokom štrajka. No, dok je stari Član eksplicitno zabranjivao državnim službenicima i policiji da stupe u štrajk, Član 66 donosi tri relevantne izmjene. Prvo, proširuje djelokrug primjene odredbe tako što uključuje kategorije zapošljenih u bezbjednosnim snagama i službenicima javne uprave. Drugo, umjesto zabrane stupanja u štrajk, ovaj Član ograničava pravo na štrajk određene kategorije državnih organa. Treće, ova ustavna odredba takođe sadrži eksplicitni element ograničenja, koji se može upotrijebiti „za zaštitu javnog interesa, u skladu sa *Zakonom*“.<sup>10</sup> Posljednje dvije ustavne izmjene su od naročitog značaja, obzirom da predstavljaju konkretno približavanje evropskim pravnim okvirima, koji: a) su orijentisani prema ograničavanju prava, umjesto eksplicitnoj zabrani; b) obično uključuju precizne odredbe pojašnjenja, naročito u slučajevima vezanim za javnu upravu.<sup>11</sup>

Tačka 10 Člana 79 Ustava Crne Gore, koja se bavi posebnim pravima i zaštitom manjinskih

8 Sigma Izvještaj o Crnoj Gori 2007., str. 1

9 Čl. 54, *Ustav Crne Gore* (Podgorica, 2007.), str. 26

10 Čl. 66, *Ustav Crne Gore* (Podgorica, 2007.), str. 29

11 Vidjeti EU zakonodavstvo

grupa predstavlja odredbu koja se može porediti sa Članom 73 starog Ustava. Naime, obje odredbe imaju za cilj da zaštite prava manjina tako što garantuju proporcionalno zastupanje u državnim institucijama, tj. javnoj upravi, organima državnih vlasti i lokalnoj administraciji. Iako nije napravljena nijedna bitna izmjena ovom zakonskom odredbom, njen uticaj u državnom ustavnom uređenju predstavlja posvećenost građanskim vrijednostima kroz poštovanje manjina, što je jedan od dominantnih političkih kriterijuma za pristup EU, kao što je i navedeno u Kopenhaškim kriterijumima.

Dok Član 111 ukazuje da poslovi koji pripadaju upravi treba da budu obavljani od strane ministarstava i drugih organa državne uprave, i nije napravljena bitnija izmjena u odnosu na Član 99 Ustava iz 1992.godine.

Međutim, poređenje odredbi koje se odnose na državnu upravu iz dva najskorija Ustava Crne Gore, ukazuju na izostavljanje u najvišem pravnom aktu države. Stav 3 Člana 13 Ustava iz 1992. godine je izbrisan iz odgovarajućeg Člana 10 Ustava iz 2007.godine. Upravo ovaj stav je određivao da državni službenici imaju dužnost da svoju funkciju obavljaju savjesno i časno, i da se smatraju odgovornim za svoje ponašanje. Nasuprot svim pozitivnim pravilima koja su uključena u novo ustavno uređenje države, izostavljanje ovog stava ukazuje na smanjenje odgovornosti državnih službenika. To će vjerovatno imati negativan uticaj na domaću debatu o konfliktu interesa, gdje je ova odredba često navođena kao ustavni osnov za držanje javnih službenika odgovornim za svoj rad.<sup>12</sup> Dalje, u svijetlu šire debate o pristupanju EU – gdje su principi odgovornosti, legitimiteta i predstavljanja u državnoj upravi temelji demokratije – takva izmjena je nepovoljna po vrijednosti kojima budući članovi treba da streme.

## Klasifikacija i zvanja

Član 2 *Zakona o državnim službenicima i namještenicima* definiše ova dva tipa kadra javne uprave kao ljude zapošljene u državnoj upravi, ili kao šefove posljednjeg pomenutog ili kao imenovane na određena mjesta. Ovo isključuje poslanike/ce i kadar koji je izabran za određenu poziciju od strane Skupštine Crne Gore. Unutar primjene ovog člana, državna uprava odnosi se na državnu administraciju, ili „drugu državnu upravu i servise u okviru institucije Predsjednika Republike Crne Gore, Skupštine Republike Crne Gore, Vlade Republike Crne Gore i Ustavnog suda Republike Crne Gore”<sup>13</sup>

Shodno ovoj definiciji, Član 3 razdvaja državne službenike od namještenika u skladu sa prirodom posla koju obavlja ovaj kadar. U stvari, državni službenik je određen kao osoba zadužena za upravne i stručne poslove unutar nadležnosti državne uprave, što je definisano relevantnim pravnim aktima. Obratno, namještenik obavlja administrativne, finansijske i pomoćne dužnosti, koje su neophodne za obavljanje poslova koji direktno proizilaze iz nadležnosti državne uprave. Osim razlika u prirodi zadataka koje obavljaju ove dvije vrste kadra, *Zakon* pravi dalju razliku – državni službenik pomaže ostvarivanju nadležnosti državne uprave, dok se namještenici bave ishodima ovih nadležnosti. Oba elementa koja čine razliku među kadrom državne uprave su pomogla stvaranje različite klasifikacije, upravnih i drugih titula za državne službenike i namještenike.

Kategorije rukovodećih radnih mjesta za državne službenike i namještenike su navedene u Članu 31 *Zakona*, dok se sljedeći Članovi (Čl. 32-35) bave zahtjevima, procedurama imenovanjem i otpuštanjem tog osoblja. Obično, od rukovodećeg kadra se zahtijeva da ima univerzitetsku diplomu, dopunjenu radnim iskustvom od minimum 5 godina, i položenim stručnim ispitom. Dalji zahtjevi za ovo mjesto mogu biti određeni potrebama unutrašnje organizacije specifičnog odjela državne uprave. Rukovodeći kadar se zapošljava na osnovu javnog konkursa o upražnjenom radnom mjestu, u skladu sa procedurom UZK-a, dok se odluka o imenovanju, nominaciji i otpuštanju ovog kadra donosi od strane Vlade na zahtjev starješine relevantnog organa.

Upravljanje kadrovima u državnoj upravi u Crnoj Gori	
Vrsta organa	Pozicija
Ministarstvo	Sekretar ministra
	Pomoćnik ministra
Organ državne uprave	Pomoćnik starješine tog organa
Vladina služba	Pomoćnik starješine tog organa

13 *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* (Podgorica, 2005.), str.20

Članovi 36 do 39 *Zakona* određuju klasifikaciju državnih službenika, dobijanje postojećih zvanja ili zvanja koja su neophodna zbog prirode posla koji pokriva organ državne uprave i određena posebnim zakonskim aktom.

Državni službenici: zvanja i uslovi		
Prvi razred		
Savjetnik starješine organa Glavni inspektor Glavno ovlašćeno službeno lice	Visoka školska sprema	10 godina radnog iskustva
Samostalni savjetnik I Inspektor I Glavno ovlašćeno službeno lice I		8 godina radnog iskustva
Samostalni savjetnik II Inspektor II Glavno ovlašćeno službeno lice II		6 godina radnog iskustva
Samostalni savjetnik III Inspektor III Glavno ovlašćeno službeno lice III		4 godine radnog iskustva
Drugi razred		
Viši savjetnik I	Visoka školska sprema	3 godine radnog iskustva
Viši savjetnik II		2 godine radnog iskustva
Viši savjetnik III		1 godina radnog iskustva
Treći razred		
Savjetnik I	Viša školska sprema	8 godina radnog iskustva
Savjetnik II		4 godine radnog iskustva
Savjetnik III		1 godina radnog iskustva

## Zakonodavni okvir: reforma na putu?

Slično tome, Član 40 utvrđuje razred i zvanja državnih namještenika klasifikujući ih u pet kategorija:

Državni namještenici: Zvanja i uslovi		
Prvi razred		
Samostalni namještenik I	Visoka školska sprema	8 godina radnog iskustva
Samostalni namještenik II		6 godina radnog iskustva
Samostalni namještenik III		4 godine radnog iskustva
Drugi razred		
Viši namještenik I	Visoka školska sprema	3 godine radnog iskustva
Viši namještenik II		2 godine radnog iskustva
Viši namještenik III		1 godina radnog iskustva
Treći razred		
Namještenik I	Viša školska sprema	8 godina radnog iskustva
Namještenik II		4 godine radnog iskustva
Namještenik III		1 godina radnog iskustva
Četvrti razred		
Namještenik IV	Srednja školska sprema	3 godine radnog iskustva
Namještenik V		2 godine radnog iskustva
Namještenik VI		1 godina radnog iskustva
Peti razred		
Državni službenik	Osnovna škola	N/P

Prikazana klasifikacija je važna, s obzirom da ima uticaja na koeficijent za platu i mogućnosti za napredovanje u karijeri.

## Regulisanje plata

Sav prihod pojedinaca u Crnoj Gori je regulisan *Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica*.<sup>14</sup> Ovaj zakon definiše porez koji se plaća na prihod koji osoba zaradi u Crnoj Gori ili u inostranstvu. Član 5 ovog *Zakona* kaže da su „drugi prihodi“, kao što su nadoknada dobijena kao bonus, ili prekovremeni rad, oslobođeni poreza. Bruto zarada je zarada zapošljenog prije odbijanja poreza, dok je neto zarada jednaka sumi koju zapošljeni dobije. Nivo poreza i mehanizmi njegovog izračunavanja su navedeni u *Smjernicama za izračunavanje i plaćanje poreza na prihod*, dokument pripremljen od strane Ministarstva finansija Crne Gore.<sup>15</sup>

Plate državnih službenika i namještenika u Crnoj Gori su regulisane *Zakonom o platama državnih službenika i namještenika*, dopunjenim *Odlukom o dodacima i drugim prihodima državnih službenika i namještenika*; i nedavno dopunjenim *Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o platama državnih službenika i namještenika*.<sup>16</sup> Član 2 *Zakona o platama* određuje da su resursi za prihode državnih službenika i namještenika premješteni iz Budžeta Crne Gore, dok je iznos koji svaki državni službenik i namještenik prima regulisan pojedinačnim aktom, kao što je određeno Članom 3 istog *Zakona*. Član 7 ovog *Zakona* utvrđuje da se zarade državnih službenika i namještenika sastoje od iznosa: a) fiksnog dijela; b) dodatka zaradi; c) varijabilnog dijela.<sup>17</sup>

Fiksni dio zarade državnog službenika i namještenika je regulisan Članovima 7 - 10 *Zakona o platama*. Prema *Zakonu*, „iznos fiksnog dijela zarade državnog službenika, tj. namještenika se dobija množenjem koeficijenta određenog za stepen plate, u kojem je klasifikovana radna titula, sa iznosom koeficijenta određenim od strane Vlade za određeni mjesec – period.“<sup>18</sup> Član 9 određuje koeficijente za nivoe plata, koji se koriste pri kalkulaciji fiksnog dijela nadoknade. Klasifikacija na 38 različitih nivoa (36 po staroj klasifikaciji) je zasnovana na složenosti, značaju, nivou odgovornosti kadra, i radnim uslovima u kojima zapošljeni vrše svoje dužnosti. Nivo zarade 1 nosi koeficijent 9.90, dok nivo 38 nosi 2.00.<sup>19</sup> Raspored državnih službenika i namještenika po nivoima zarada je određen Članom 8, i usko je povezan sa klasifikacijom i titulama zapošljenih iz gore navedenih tabela.

U *Zakonu* i praksi: nivoi zarada 1 i 2 su rezervisani za starješine državne uprave ili službe; upravni kadar i drugi imenovani dobijaju nivo zarade od 3 do 6; državni službenici i namještenici prvog razreda padaju pod raspon nivoa zarada od 6 do 14; državni službenici i namještenici drugog razreda od 17 do 21; državni službenici i namještenici trećeg razreda

14 *Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica*, Službeni list RCG 65/01, 37/04 i 78/06

15 Za više detalja o porezu na prihod pogledajte ove dokumente.

16 Službeni list RCG 24/05; Službeni list Crne Gore 27/07

17 Izraz „plata“ se u ovoj analizi koristi u značenju ekvivalentnom onom u *Zakonu o platama državnih službenika i namještenika*.

18 Član 10, *Zakon o platama državnih službenika i namještenika* (Podgorica, 2005), str. 221

19 Ovi koeficijenti su promijenjeni *Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o platama državnih službenika i namještenika*. Prije ove promjene, nivo zarade je nosio koeficijent 8.00, a nivo 36 je nosio koeficijent 1.55.

od 24 do 28; državni službenici i namještenici četvrtog razreda od 29 do 38; dok peti razred državnih službenika i namještenika prima najmanji nivo zarade od 38. Na primjer, ovo znači da će fiksna zarada savjetnika starješine državnog organa, koji je klasifikovan kao državni službenik prvog razreda – i ima najmanje univerzitetsku diplomu i 10 godina radnog iskustva – biti određena množenjem koeficijenta nivoa zarade 6 do 8 (7.15 do 6.89) sa vrijednošću tog koeficijenta koji određuje Vlada. Ako se vrijednost odredi, na primjer, na 50.00 eura, fiksni neto iznos zarade savjetnika starješine državnog organa će biti između 344.50 i 357.50 eura. Fiksni neto iznos zarade državnog službenika petog razreda će biti do 100 eura.

Uslovi za primanje dodataka na platu državnih službenika i namještenika, način dostignuća istih i odgovarajući iznos dodatka – određuje Vlada. Prema Članu 12, ovaj dio zarade se određuje na osnovu:

- nivoa težine uslova rada (prigovor: nema jasnih kriterijuma za određivanje težine kao što je to propisano u *Zakonu*),
- rada u noćnim smjenama,
- rada tokom državnih i vjerskih praznika,
- prekovremenog rada,
- drugih osnova koji su određeni posebnim propisima.

Treći dio plate državnih službenika i namještenika je varijabilni dio zarade, koji se dodjeljuje licu na osnovu posebnih stručnih referenci i kvaliteta rada, koji su definisani u članovima 3 i 4 Uredbe o bližim kriterijumima i načinu utvrđivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika od 20. marta 2008.godine. Kvalitet se ocjenjuje na osnovu mehanizama procjene, i varijabilni dio zarade se dodjeljuje onim državnim službenicima i namještenicima koji su efikasnošću na radnom mjestu posebno doprinijeli:

- ostvarivanju programskih zadataka organa državne uprave;
- unapređenju procesa rada od značaja za rad organa državne uprave i vladine politike;
- procesima evropskih i atlanskih integracija.

Prema Uredbi o bližim kriterijumima i načinu utvrđivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, utvrđivanje i isplata varijabilnog dijela zarade vrši svakog mjeseca, umjesto februara tekuće godine za prethodnu godinu, kako je bilo predviđeno Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika. Ocjenu kvaliteta vrši starješina organa državne uprave na osnovu navoda iz članova 3 i 4 Uredbe o bližim kriterijumima i načinu utvrđivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, te daje prijedlog o visini varijabilne zarade ministru nadležnom za poslove budžeta.

Međutim, ukupan iznos sredstava za varijabilni dio zarada državnih službenika i namještenika ne može biti veći od 10% sredstava planiranih u budžetu za fiksni dio zarada u svim državnim organima u fiskalnoj godini, što prema Zakonu o budžetu Crne Gore u 2008. godini iznosi 2,5 miliona eura.

Druga primanja državnog službenika i namještenika se mogu ostvariti putem naknade zarade, naknade troškova, i drugih primanja naznačenih u Članovima 16, 17 i 18 *Zakona*. Naknada zarade postoji u sljedećim slučajevima: godišnjeg odmora, privremene nesposobnosti za rad zbog bolesti, porodijskog odsustva, korišćenja plaćenog odsustva, stručnog usavršavanja i u drugim slučajevima utvrđenim propisom. Ukoliko državni službenik ili namještenik ima troškove nastale u vezi sa radom za državni organ on ima pravo na nadoknadu troškova za: ishranu u toku rada, dnevnice za službeno putovanje, korišćenje sopstvenog vozila u službene svrhe, i odvojeni život od porodice. Druga primanja su: otpremnina zbog odlaska u penziju; regres (13<sup>ta</sup>) plata za korišćenje godišnjeg odmora (npr. 159.00 eura u julu 2007. godine), pomoć u slučaju bolesti, smrti člana porodice (ili pomoć porodici u slučaju smrti državnog službenika, odnosno namještenika) i druga primanja utvrđenja posebnim propisom. Ostale vrste primanja su pobrojane u *Uredbi o naknadama i drugim primanjima državnih službenika i namještenika*. Na primjer, Član 4 *Uredbe* predviđa da državni službenici imaju pravo na mjesečnu naknadu za ishranu u toku radnog vremena, koja ne smije biti veća od 50% minimalne cijene rada. Drugi Članovi *Uredbe* utvrđuju visinu naknade za rad na terenu, dnevnice za službeno putovanja (u zemlji i inostranstvu), otpremnine zbog odlaska u penziju i drugih primanja državnih službenika i namještenika.

Krajem januara 2008. Godine, Upravni sud Crne Gore je pokrenuo postupak kako bi se utvrdila ustavnost i zakonitost *Zakona o izmjenama i dopunama zakona o platama državnih službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 27/07). Glavni problem sa Zakonom je diskreciono pravo Vlade u odlučivanju o koeficijentima za plate u određenim upravnim tijelima. Pored činjenice da je isti *Zakon* prihvatio povećanje od 30% za plate drugih državnih ustanova, ovaj *Zakon* ne uspijeva da utvrdi konkretne kriterijume za određivanje nivoa naknada. Posljedično tome, prema predsjedniku Upravnog suda, zbog nejednake primjenjivosti, ovaj *Zakon* narušava princip jednakosti pred zakonom, koji je garantovan Ustavom Crne Gore<sup>20</sup>. Ipak, iako *Zakon o izmjenama i dopunama* u suštini nije donio puno promjena, on je unio nekoliko novina u poređenju sa *Zakonom o platama državnih službenika i namještenika*.

U *Zakonu o izmjenama i dopunama zakona o platama državnih službenika i namještenika* se mijenja Član 8 *Zakona o platama*, i uvodi se 38 umjesto prethodnih 36 platnih razreda. *Zakon o izmjenama i dopunama* ne daje jasne smjernice o razvrstavanju državnih službenika i namještenika u platne razrede. U njemu je, također, koeficijent povećan za 30%, i on je sada u rasponu od 2.00 za platni razred 38, do 9.90 za platni razred 1. Izmjene koje su javno kritikovane se odnose na stavove dva i tri ovog Člana, koji predviđaju da se platni koeficijenti rukovodećih lica i starješina državnih organa i službi određuju posebnom procedurom, i regulisani su posebnim aktom Vlade.

Dalje izmjene u *Zakonu o izmjenama i dopunama* (Član 3) predviđaju povećavanje zarada državnog službenika, odnosno namještenika po času, mijenjajući time Član 12 *Zakona o platama*, te isti sada glasi:

- 1) 40% za rad noću,
- 2) 50% za rad na dan državnog ili vjerskog praznika,
- 3) 40% za prekovremeni rad,
- 4) po drugim osnovama utvrđenim propisom.

Isti Član predviđa povećanje zarade do 30% fiksne plate za određene kategorije državnih službenika i namještenika po osnovu posebnih uslova rada; do 20% zapošljenima na poslovima razvoja informacionih tehnologija; i do 10% rukovodećem kadru. Član 13 *Zakona o platama*, koji definiše varijabilni dio zarade se mijenja, i taj dio naknade pripada državnim službenicima, odnosno namještenicima sa posebnim referencama, izuzetnim rezultatima i kvalitetom rada; i kriterijume za način određivanja varijabilnog dijela zarade utvrđuje ili Vlada za organe državne uprave, ili starješina organa za druge državne organe svojim aktom. Član 6 *Zakona o izmjenama i dopunama* također predviđa dodatak posebnog Člana 18a u *Zakonu o platama*, po kojem se predviđa posebna mjesečna naknada u iznosu do 150% minimalne cijene rada u Crnoj Gori za policijske službenike u antiterorističkim jedinicama, graničnim patrolama, jedinicama za obezbjeđenje objekata i ličnosti i posebnima jedinicama, kao i zapošljenim koji obavljaju poslove u oblasti avijacije.

Iako većina ovih promjena imaju za cilj da stimulišu državne službenike i namještenike putem finansijske kompenzacije, došlo je do neslaganja sa *Zakonom o izmjenama i dopunama* zbog njegove nedovoljne preciznosti, koja je rezultirala velikim diskrecionim moćima rukovodećeg kadra u utvrđivanju zarada. Ustavni sud Crne Gore je, 20. marta 2008. godine, proglasio nevažećim dva člana ovog Zakona, tvrdeći da oni narušavaju princip jednakosti koji je zagarantovan Ustavom. Poništeni članovi *Zakona* su predviđali da Vlada posebnim aktom (tj. ne zakonom) može da poveća platne razrede rukovodećem kadru. Takođe je osporavano to što je *Zakon* dozvoljavao rukovodećem kadru da u nekim organima državne uprave uvedu povećanje plate od 30% svojim zapošljenima bez jasno definisanih kriterijuma. Sud

smatra da Vlada ne može da odredi ove kriterijume posebnim aktom, već da oni treba da budu precizirani zakonom. Ipak, gotovo istovremeno sa poništavanjem navedenih članova u Zakonu o platama državnih službenika i namještenika, Vlada Crne Gore je 20. marta 2008. godine donijela Uredba o bližim kriterijumima i načinu utvrđivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika. Osnovna razlika između poništenih članova i nove Uredbe je u tome što se prethodno zakonsko rješenje odnosilo na fiksni dio zarade, dok se nova Uredba odnosi na varijabilni dio zarade i zasnovana je na Zakonu o platama državnih službenika i namještenika. Ove pravne nedoumice ukazuju na složenost stanja u javnoj upravi u Crnoj Gori, te i na implikacije koje ovo ima za sveukupnu brzinu reforme.

## Ocjenjivanje, napredovanje i utvrđivanje sposobnosti

*Zakon o državnim službenicima i namještenicima* daje kriterijume za ocjenjivanje rada, napredovanje i utvrđivanje sposobnosti. Ovaj zakonski okvir je od velike važnosti za utvrđivanje varijabilnog dijela plata i toka profesionalnog napredovanja zapošljenih. Iako odredbe koje se odnose na ove procedure postoje u crnogorskom normativnom okviru, nedostaje im konkretna veza sa sistemom zasnovanim na zaslugama.

Ocjenjivanje rada se vrši u odnosu na postignute rezultate rada datog službenika/namještenika; samostalnost i kreativnost u vršenju poslova; ostvarenu saradnju sa saradnicima na poslu; kvalitet organizacije rada u vršenju poslova i druge sposobnosti. Na osnovu ovih kriterijuma, i u skladu sa Članom 80, ocjene rada državnih službenika/namještenika su: "odličan", "dobar", "zadovoljavajući" i "nezadovoljavajući". U isto vrijeme, u skladu sa Članom 83, ocjene rukovodećih lica su "zadovoljavajući" ili "nezadovoljavajući". Svi zapošljeni u državnoj upravi moraju biti upoznati sa svojom ocjenom rada, a takođe je predviđeno i pravo žalbe. Metodi procjene rukovodećih lica su detaljno opisane u *Uredbi o kriterijumima za procjenu rada rukovodećih lica u organima državne uprave*. U isto vrijeme, ne postoji uredba koja reguliše metode procjene rada ostalih zapošljenih, što doprinosi činjenici da sve starješine ne sprovode neophodno ocjenjivanje rada svojih službenika.

Napredovanje regulišu Članovi 84 do 89 *Zakona o državnim službenicima i namještenicima*, i odluku o napredovanju donosi starješina državnog organa na prijedlog pretpostavljenog. Zakon predviđa da osoba može napredovati: a) u okviru istog razreda; b) iz nižeg u viši razred; c) sa nižeg u viši platni razred. Kako bi državni službenik, odnosno namještenik napredovao potrebno je da ispuni određene kriterijume za više zvanje u okviru istog razreda ili početno zvanje u okviru višeg razreda i da ima odgovarajuću ocjenu rada tokom datog vremenskog perioda. Državni službenik odnosno namještenik može biti unaprijeđen ako dobije ocjenu rada "dobar" i "odličan".

Utvrdjivanje kompetencija/sposobnosti je proces koji je suprotan od napredovanja i osmišljen je za državne službenike koji su dobili nezadovoljavajuću ocjenu tokom ocjenjivanja rada. Član 92 *Zakona o državnim službenicima i namještenicima* omogućava prekid radnog odnosa po osnovu nesposobnosti za vršenje poslova, a taj postupak provjere sposobnosti utvrđuje Vlada, na prijedlog ministarstva nadležnog za poslove uprave. Smjernice za ovu proceduru su detaljnije date u *Uredbi o proceduri za utvrđivanje radne sposobnosti državnih službenika i namještenika*.

## Stručno usavršavanje i profesionalno napredovanje

*Zakon o državnim službenicima i namještenicima* daje oskudne napomene o stručnom i posebnom usavršavanju u Članovima 93 i 94. Ovo usavršavanje se vrši radi razvoja profesionalnog znanja i vještina državnog službenika, odnosno namještenika, i program stručnog usavršavanja utvrđuje UZK. Pored toga, državni službenici i namještenici u Crnoj Gori, po Članu 93 imaju pravo da se prijave za posebno usavršavanje kada je to od značaja za rad državnog organa. Možda je bolji mehanizam za uspješnu obuku da procjenu obrazovne potrebe zapošljenog zajedno vrše sam zapošljeni i njegov starješina, nego što je ostavljeno samom zapošljenom da se prijavljuje na dalju obuku.

Jedini član *Zakona* koji se bavi stipendijama je Član 96, u kojem stoji da "državni organ, kada ocjeni neophodnim i ima obezbijeđena sredstva, može, na osnovu javnog oglasa, zaključiti ugovor o stipendiranju." Ovo znači da sistem zasluge za dobijanje ovakve stipendije ne postoji u *Zakonu*, s obzirom na to da ne postoje jasno definisani kriterijumi u okviru Člana 96.

## Postojeća praksa

Prema informacijama dobijenim od UZK, u crnogorskoj državnoj upravi postoji 12,640 sistematizovanih radnih mjesta za državne službenike i namještenike koji su dostupni od septembra 2007. godine. Štoviše, u skladu sa zakonskim aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, crnogorska uprava zapošljava ukupno 10,121 osobu na neodređeno vrijeme. Najveći broj sistematizovanih radnih mjesta, i shodno tome najveći broj ugovora o stalnom radnom odnosu se mogu naći u sljedećim organima državne uprave:<sup>21</sup>

- *Uprava policije* (bez policajaca) – 5,071 radnih mjesta, 4,154 ugovora o stalnom radnom odnosu;
- *Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave* – 1,154 radnih mjesta, sa 971 ugovorom o stalnom radnom odnosu;
- *Poreska uprava* - 744 radnih mjesta, 609 ugovora o stalnom radnom odnosu;
- *Uprava carina* - 669 radnih mjesta, 493 ugovora o stalnom radnom odnosu;
- *Agencija za nacionalnu bezbjednost* - 410 radnih mjesta, 408 ugovora o stalnom radnom odnosu;
- *Zavod za izvršenje krivičnih sankcija* - 405 radnih mjesta, 381 ugovora o stalnom radnom odnosu;
- *Ministarstvo odbrane* - 374 radnih mjesta, 177 ugovora o stalnom radnom odnosu.

Za usporedbu, Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava ima 11 radnih mjesta, sa 4 osobe sa stalnim radnim odnosom; Ministarstvo pravde ima 40 radnih mjesta, sa 32 osobe sa stalnim radnim odnosom; Ministarstvo finansija ima 170 radnih mjesta, sa 118 osoba sa stalnim radnim odnosom i Sekretarijat za evropske integracije ima 39 radnih mjesta, sa 22 osobe sa stalnim radnim odnosom. Ovi podaci govore da je veliki broj državnih službenika i namještenika zapošljen u oblastima crnogorske državne uprave koje se bave sigurnosnim strukturama. U isto vrijeme, u nekim oblastima koje se bave pitanjima koja su direktno definisana Kopenhaškim kriterijumima (npr. pravosudna reforma, zaštita manjinskih prava, ekonomska stabilnost i usvajanje *Acquis*-a) radi znatno manji broj lica.

Opšta klasifikacija državnih službenika i namještenika prema parametrima kao što su pol, obrazovni nivo, godine rada, itd. još nije napravljena. Međutim, istraživanje sprovedeno za potrebe ovog izvještaja u okviru Ministarstva kulture, sporta i medija; Ministarstva prosvjete

21 Informacija je dobijena od Uprave za kadrove, po zahtjevu poslanika br. 3137 (20/09/2007)

i nauke; Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja; Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave; Sekretarijata za evropske integracije i Poreske uprave ukazuje na nekoliko dominantnih zaključaka koji su primjenjivi na ove organe <sup>22</sup>:

- broj državnih službenika i namještenika koji radi u ovim oblastima državne uprave je manji od broja sistematizovanih radnih mjesta, i to često za 10 – 20%;
- broj službenika ženskog pola je makar dva puta veći u ovim organima od broja službenika muškog pola;
- većina zapošljenih ima visoku školsku spremu, vrlo malo je onih sa srednjom stručnom spremom, i zanemarljiv je broj državnih službenika, odnosno namještenika sa osnovim obrazovanjem;
- većina zapošljenih je godišta između 30 i 50.

Međutim, organi državne uprave u Crnoj Gori nemaju podatke o nacionalnoj/etničkoj pripadnosti zapošljenih. Iz tog razloga je nemoguće provjeriti da li se primjenjuje princip proporcionalne zastupljenosti manjina u državnoj upravi u Crnoj Gori. Najskoriji izvještaj Vlade Crne Gore o sprovođenju *Okvirne konvencije za zaštitu prava manjina* Savjeta Evrope, ukazuje na to da je Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava dva puta pokušalo da prikupi podatke o "broju zapošljenih koji pripadaju nacionalnim manjinama u državnim tijelima, organima lokalne uprave i sudstvu kako bi pokazali pravu sliku o primjeni ranije pomenute odredbe iz Ustava"<sup>23</sup> I tokom 1999. godine i u 2003. godini, kada su ovi pokušaji napravljeni, zapošljeni koji su ispitivani su izabrali da ne iskazuju svoju nacionalnu/etničku pripadnost. Najvjerovatnije je razlog za ovo politička polarizacija po etničkoj osnovi u Crnoj Gori, koja je posebno naglašena od 1997.godine.<sup>24</sup> *Izvještaj* dalje navodi potrebu da se osmisli okvir koji bi omogućio razvoj mehanizama koji bi osigurali adekvatnu i proporcionalnu zastupljenost manjina u javnoj upravi:

---

22 Intervjui sa zapošljenima iz: Ministarstva kulture, sporta i medija, Ministarstva prosvjete i nauke, Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja, Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave; Sekretarijata za evropske integracije i Poreske uprave. Međutim, ovi podaci nijesu adekvatni za oblasti državne uprave kao što su Uprava policije ili Ministarstvo odbrane

23 *Izvještaj Vlade Crne Gore o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu prava manjina Savjeta Evrope* (Podgorica, 2007.), 65-66

24 Debata o političkoj polarizaciji u Crnoj Gori ne ulazi u ove studije.

[I]z odgovora se može vidjeti da struktura zapošljenih u državnim i lokalnim vlastima, kao i u sudstvu, ne odgovara nacionalnoj strukturi ukupne populacije. Takođe je bilo vidljivo da je zastupljenost osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama vidljiva na mjestima sa nižom obrazovnom strukturom (kuriri, obezbjeđenje, vozači, itd.), tj. da zauzimaju manje uticajne pozicije, dok je mali broj obrazovanih ljudi koji zauzimaju neka rukovodeća mjesta. U nekim državnim organima i organizacijama, kao i institucijama na lokalnom nivou, koje su od velike važnosti za očuvanje kulturnog, vjerskog i nacionalnog identiteta manjina, manjine uopšte nijesu zastupljene ili su zastupljene u neadekvatnom broju.<sup>25</sup>

Većina osoblja je zapošljena na osnovu javnog konkursa koji sprovodi UZK, organ upravne vlasti kojeg nadgleda Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave.<sup>26</sup> UZK ima menadžerski profil koji se odnosi na: proces javnog oglašavanja slobodnih radnih mjesta u javnoj upravi u Crnoj Gori; standardizaciju procedura održavanja kadrovske informacionog sistema, trening i upravljanje kadrovima; i druge povezane aktivnosti.<sup>27</sup> Iako je osnivanje ovog tijela trebalo da obezbijedi bolji izvršni okvir za primjenu odredbi u vezi sa zapošljavanjem državnih službenika i namještenika, praksa ukazuje na malo drugačiji trend. Na primjer, u izvještaju Svjetske banke stoji da zakonska razlika između državnih službenika i namještenika jedva funkcioniše u praksi - prva kategorija ukazuje na ljude koji upravljaju državom, a druga na pozicije pomoćnika. Ovo pokazuje da opšta praksa zapošljavanja državnih službenika i namještenika nije u potpunosti u skladu sa zakonskim okvirom koji omogućava njenu primjenu, s obzirom da u njoj ne postoji jasna razlika između ove dvije kategorije. Objašnjenje za ovu pojavu je da kolektivni ugovori daju državnim namještenicima ista prava (predmet opšteg Zakona o radu) kao i državnim službenicima (koji su predmet zakonski sigurnijih uslova zapošljavanja).<sup>28</sup>

25 *Izvještaj Vlade Crne Gore o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu prava manjina Savjeta Evrope* (Podgorica, 2007.), 65-66

26 Intervjui sa zapošljenima iz: Ministarstva kulture, sporta i medija, Ministarstva prosvjete i nauke, Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja; Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, Sekretarijata za evropske integracije i Poreske uprave. Međutim, ovi podaci nijesu adekvatni za oblasti državne uprave kao što su Uprava policije ili Ministarstvo odbrane

27 Uredba o organizaciji i metodama rada državne uprave. Izmijenjena 16.09.2006.

28 Republika Crna Gora: Pregled javne potrošnje i institucija (Svjetska banka, 2006.)

## Naknade i stimulansi

Prema Monstatu, prosječna bruto mjesečna zarada u Crnoj Gori je u decembru 2007. godine iznosila 554 eura, dok je njena neto vrijednost bila 376 eura. U odnosu na podatke za novembar 2007. godine, prosječna plata je povećana za 2.8%. U 2007. godini, prosječna bruto zarada je iznosila 497.00 eura, ili nakon odbitka poreza 338.00 eura, što predstavlja razliku od 19.9% u odnosu na 2006.godinu. Međutim, imajući u vidu stopu inflacije od 4.2% realno povećanje plata je iznosilo 15%.<sup>29</sup> Iako je ukupan nivo inflacije u Crnoj Gori relativno nizak u poređenju sa ostalim zemljama u regionu, realni životni troškovi tokom 2007. godine – kao što su računi za struju, zakup stana i troškovi ishrane – su povećani za 30.92%, 15.36% i 3.0 – 16.76%.<sup>30</sup> Prema tome, stručnjak EAR-a za plate, Hugh Grant, ističe činjenicu da je visina plata državnih službenika i namještenika niska na crnogorskom tržištu. U isto vrijeme, on primjećuje da je, imajući u vidu činjenicu da sredstva za ove plate dolaze iz crnogorskog budžeta, jako komplikovano napraviti radikalne promjene.<sup>31</sup>

Član 12 *Zakona o budžetu Crne Gore za 2008.godinu* kaže da „Ministarstvo finansija, uz prethodnu saglasnost Vlade, odlučuje o korišćenju sredstava stalne budžetske rezerve i sredstava iz tekuće budžetske rezerve, koja su planirana za hitne i nepredviđene izdatke tokom fiskalne godine“.<sup>32</sup>

Isti *Zakon* određuje bruto iznos od 2.100.000,00 eura za isplate zarada i drugih primanja novozapošljenih državnih službenika i namještenika, i bruto iznos od 2.500.000,00 za isplatu varijabilnog dijela zarada trenutno zapošljenih državnih službenika i namještenika. U skladu sa pomenutim zakonodavstvom, prosječna neto plata državnih službenika i namještenika iznosi 345,00 eura. Najviša fiksna plata bi iznosila 544,50 eura (neto), dok bi najniža nadoknada za rad u crnogorskoj javnoj upravi iznosila 110,00 eura (neto). Raspon stepena plata je od 7 do 9. Upoređujući to sa pomenutim podacima Monstata o iznosu zarada, prosječna mjesečna plata državnih službenika i namještenika u 2008. godini biće približno jednaka prosječnoj mjesečnoj zaradi u Crnoj Gori u 2007.godinu. Prema tome, imajući u vidu pritisak inflacije, i povećanje troškova života koji je projektovan za 2008. godinu, zapošljeni u javnoj upravi će nastaviti da imaju plate niže od prosječnih.

29 Monstat – Zarade, na: <http://www.monstat.cg.yu/Mjesecna%20saopštenja.htm> (februar 2008.)

30 Centralna banka Crne Gore: Statistički izvještaj o kretanju cijena za treći kvartal 2007. godine, 3/10 (Podgorica, 2008.)

31 Intervju sa Hugh Grantom, stručnjakom za plate EAR-a (Podgorica, 04.03.2008.)

32 *Zakon o budžetu Crne Gore za 2008.* (Podgorica, 2008)

Osim toga, prema zakonodavnom okviru koji se odnosi na izračunavanje naknade u javnoj upravi u Crnoj Gori mjesečna zarada se sastoji od fiksnog dijela, dodatka na platu i varijabilnog dijela. Najveći dio tog iznosa je fiksni, i kao takav se računa prema procedurama i standardima opisanima u predhodnoj sekciji. Sistem obračuna je bio usmjeren na to da obezbijedi kredibilnu procjenu truda državnih službenika i namještenika, koja bi rezultirala sa platama baziranim na zaslugama. Uprkos tome, prema Hugh Grantu, stručnjaku za plate EAR-a, to nije otvorilo mogućnosti za horizontalnu pokretljivost. On je napomenuo da je horizontalna pokretljivost najčešća praksa u zapadnoj Evropi, gdje postoji manje razreda za plate, ali sa većom mogućnošću za unaprijeđenje unutar tih razreda koja je bazirana na kvalitetu rada, a ne na automatskom napredovanju.<sup>33</sup> Horizontalna pokretljivost, takođe, znači da dobri radnici koji ne žele upravljačke pozicije mogu više zaraditi tako što će biti efikasniji unutar njihovog razreda. Ovo unaprijeđuje njihovu motivaciju i rad cijelog sistema.

Osim toga, izvještaj Svjetske banke kritikuje računanje zarada u crnogorskom sistemu javne uprave, tvrdeći pri tome da na njega previše utiču godine radnog iskustva. Nalazi stručne grupe SB pokazuju da državni službenici i namještenici imaju pravo da prime do 35% njihove osnovne plate kao bonus za godine radnog iskustva.<sup>34</sup> Zapravo, u Crnoj Gori zapošljeni sa preko 10 godina iskustva primaju dodatnih 0.75% (po godini u radnom odnosu) od osnovne plate (uvećane od 0.5%), a oni sa preko 20 godina iskustva primaju bonus od 1%. Crnogorski slučaj je izuzetak u regionu, jer slični stimulansi u Srbiji ili Bosni i Hercegovini ne prelaze 0.5%. Ova praksa uopšte podriva one radnike koji imaju manje iskustva, ali koji su većom produktivnošću i boljim obrazovanjem u stanju da doprinesu realizaciji zadataka javne uprave.

Iako je Ministarstvo finansija odredilo sredstva za varijabilni dio plata, i iako je regulatorni okvir za njihovu raspodjelu spreman, praksa pokazuje suprotno. Veoma često državni službenici i namještenici ne primaju dio ovog prihoda, kao što je to slučaj sa Ministarstvom kulture, sporta i medija; Ministarstvom prosvjete i nauke; i Ministarstvom zdravlja i socijalnog staranja. U nekim slučajevima, intervjuisane osobe su tvrdile da određeni broj državnih službenika i namještenika koji rade u ovim institucijama ispunjavaju predviđene kriterijume, i da je njihov rad ocjenjen na odgovarajući način, ali da im nije dodjeljen varijabilni dio zarade.<sup>35</sup> Institucija čije je osoblje primilo varijabilni dio su bila je Poreska uprava. Državni službenici i namještenici PU primili su bruto 92.314,18 eura, koji su bili preraspoređeni u skladu sa postavljenim kriterijumima.

33 Intervju sa Hugh Grantom, stručnjakom za plate EAR-a (Podgorica, 04.03.2008.)

34 Republika Crna Gora: Pregled javne potrošnje i institucija (Svjetska banka, 2006.)

35 Intervju sa zapošljenima iz: Ministarstva kulture, sporta i medija, Ministarstva prosvjete i nauke; Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja; Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave; Sekretarijata za evropske integracije i Poreske uprave.

Što se tiče drugih prihoda, situacija je slična onoj koja se odnosi na varijabilni dio zarada – predviđeni su u zakonu, ali se rijetko primjenjuju u praksi. Zapošljeni koji rade u odjeljenju koje koordinira proces pristupanja EU i odjeljenju koje koordinira finansijsku pomoć u Sekretarijatu za evropske integracije primaju putne troškove i dnevnice za određene aktivnosti i pohađanje seminara usmjerenih na profesionalni razvoj. U Ministarstvu zdravlja i socijalnog staranja, iznos za dnevnice za slične aktivnosti je iznosio 7% prihoda, dok je u Ministarstvu obrazovanja taj iznos bio 4.5%.<sup>36</sup>

Što se tiče dodatnih stimulansa, Budžet Crne Gore za 2008.godinu obezbjeđuje sredstva za rješavanje stambenih potreba u iznosu od 4.75 miliona eura<sup>37</sup>. Dio ove sume (1.65 miliona eura) je usmjeren na umanjivanje stambenih problema državnih službenika i namještenika; dok je drugi dio (1.00 milion eura) dodijeljen Komisiji za stambena pitanja da bi se obezbijedila finansijska pomoć za kamate u projektu "1000 stambenih kredita u 2006.godini" i "200 + 50 stambenih kredita u 2007.godini"); a 1.20 miliona eura za izgradnju stanova za zapošljene u sektorima zdravstva i obrazovanja (zajednički projekat lokalnih vlasti, Ministarstva zdravlja i socijalnog staranja, Ministarstva prosvjete i nauke, Društva za stambena pitanja zapošljenih u zdravstvu i obrazovanju i Vlade Crne Gore); dok je ostatak sredstava predviđenih u Budžetu usmjeren na finansijsku pomoć za rješavanje stambenih pitanja po prijemu pojedinačnih zahtjeva. Kriterijumi za raspodjelu ovih kredita uključuju socijalne kriterijume kao što je trenutna stambena situacija pojedinca, broj članova domaćinstva, dok je jedini kriterijum koji se odnosi na profesiju broj godina provedenih u službi.<sup>38</sup> Ovi kriterijumi su javno objavljeni, dok je zahtjeve obrađivala Komisija za stambena pitanja prema standardizovanoj proceduri. Dalji podaci o transparentnosti procesa trenutno nijesu dostupni.

Empirijsko istraživanje pokazuje da su državni službenici i namještenici u velikom broju slučajeva podstanari i da ne posjeduju stan. Od organa državne uprave obuhvaćenih istraživanjem, PU je izdvojila sredstva za 15 stambenih kredita u 2006.godini, i dodatnih 5 u 2007.godini. Intervjuisani iz PU su dalje izjavili da Vlada omogućava državnim službenicima i namještenicima da dobiju kredit od nezavisnih banaka po veoma niskim kamatnim stopama<sup>39</sup>. Međutim, ne postoje podaci o tome koliko je zapošljenih u PU iskoristilo ovu mogućnost. Nasuprot tome, izvori iz Ministarstva zdravlja i socijalnog staranja su izjavili da su predložili jednog kandidata za dodjelu sredstava iz projekta "200 + 50 stambenih kredita u 2007.godini" i da se ta aplikacija još uvijek razmatra. Daljih 8 stanova su dodijeljeni

36 Intervju sa zapošljenima iz: Ministarstva kulture, sporta i medija, Ministarstva prosvjete i nauke; Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja; Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave; Sekretarijata za evropske integracije i Poreske uprave.

37 *Zakon o budžetu Crne Gore za 2008.* (Podgorica, 2008.)

38 Ministarstvo finansija Crne Gore, na: <http://www.ministarstvo-finansija.cg.yu/vijesti.php?akcija=vijesti&id=12216> (01.03.2008.)

39 Intervju sa zapošljenim iz PU (14.12.2007.)

zapošljenima u ministarstvu, sa mogućnošću da ih otkupe po povoljnim uslovima.<sup>40</sup> Kada se govori o finansijskoj pomoći, treba primjetiti da, u mnogim slučajevima, državni službenici i namještenici nemaju pravo da pribave privatni kredit od komercijalnih banaka.<sup>41</sup> Prema tome, podaci govore da uprkos postojanju nekih sredstava za stvaranje dodatnih stimulansa koji bi unaprijedili produktivnost državnih službenika i namještenika – da su oni nedovoljni, posebno kada se uzme u obzir nizak nivo plata. Međutim, postoji opasnost da stambene povoljnosti mogu postati netransparentne povoljnosti, bez jasnih kriterijuma o tome ko je kvalifikovan za njih. Uopšte uzev, smatra se boljom praksom da se takve povoljnosti ne daju, već da se fokusira na povećanje nivoa plata ili na bonuse zasnovane na kvalitetu rada – na potpuno transparentan način.

---

40 Intervju sa zapošljenim iz Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja (14.12.2007.)

41 Intervju sa zapošljenim iz Ministarstva kulture, sporta i medija (14.12.2007.)

## Ocjenjivanje rada, napredovanje i utvrđivanje sposobnosti

Iako su ocjenjivanje rada, napredovanje i utvrđivanje sposobnosti predviđeni u crnogorskom zakonodavstvu o državnim službenicima i namještenicima, ovi procesi i znanje o njima su još uvijek u povoju. UZK je pripremila mehanizme za ocjenjivanje rada u februaru 2006.godine. Međutim, po *Sigma izvještaju*, ocjenjivanje rada prema novim kriterijumima se još uvijek ne sprovodi u velikom broju upravnih tijela. Štoviše, veoma mali broj rukovodilaca ranga od 1 do 6 su podvrgnuti ocjenjivanju rada.<sup>42</sup> UZK dalje navodi podatke da tokom 2006. godine, profesionalne sposobnosti preko 40% rukovodilaca nijesu ocjenjivane. Ista Uprava, međutim, bilježi značajan napredak u sprovođenju ocjenjivanja u odnosu na 2005.godinu, kada su samo 3 javna službenika viših rangova bila podvrgnuta ocjenjivanju. Može se očekivati da će u bliskoj budućnosti UZK biti u mogućnosti da utvrdi kriterijume za platu zasnovanu na kvalitetu rada, što će stimulisati javnu upravu da uzme učešća u ocjenjivanju rada.

Napredovanje unutar istog razreda ili do prvog višeg razreda je uobičajena praksa, koja se javlja kroz "automatsko napredovanje". Prema tome, jako je povezano sa godinama radnog iskustva. Kao takvo, ne mora da znači i utvrđivanje profesionalnosti državnog službenika ili namještenika. Sljedstveno tome, može se desiti da u slučaju dvojice kolega, gdje obojica posjeduju univerzitetsku diplomu, viša titula bude dodijeljena onome sa dužim stažom, bez obzira na to da li je on kompetentniji od drugog. Povrh toga, uobičajeno je da pripravnici ostaju u javnoj upravi par godina nakon isteka pripravničkog staža. S druge strane, slabi stimulansi koje se napredovanjem dobijaju u finansijskom smislu i napredovanju u karijeri veoma često guraju državne službenike i namještenike prema nezavisnim agencijama ili privatnom sektoru.<sup>43</sup>

42 Sigma izvještaj o Crnoj Gori 2007, str. 11

43 Intervjui sa zapošljenima iz: Ministarstva kulture, sporta i medija; Ministarstva prosvjete i nauke; Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja; Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave; Sekretarijata za evropske integracije, i Poreske uprave.

Utvrđivanje sposobnosti je mjera koju sprovodi starješina *vis-à-vis* zapošljenog koji je dobio ocjenu "ne zadovoljava". Dalje, u ovoj proceduri, postoje disciplinske mjere protiv zapošljenih koji su optuženi za nedostatak profesionalizma. Mjere uspostavlja Disciplinska komisija. U slučaju Ministarstva zdravlja i socijalnog staranja u 2007. godini, dvoje zapošljenih su proglašeni odgovornim za povredu discipline. Presuda je dovela do smanjenja plata tih zapošljenih za 30%.<sup>44</sup> Ostale oblasti državne uprave, kao što je Sekretarijat za evropske integracije, nemaju kaznene mjere poput ovih.<sup>45</sup> Prema tome, može se reći da zapošljeni u većini slučajeva ne odgovaraju za njihove aktivnosti na radnom mjestu zbog: a) činjenice da mehanizam za ocjenjivanje rada još uvijek ne funkcioniše i njihov profesionalizam ne može biti adekvatno ocjenjen; b) mehanizmi sankcija nijesu standardizovani. U isto vrijeme, ne postoji mnogo stimulansa u smislu napredovanja po zaslugama da stimulišu zalaganje državnih službenika i namještenika.

---

44 Intervju sa zapošljenim iz Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja (14.12.2007.)

45 Intervju sa zapošljenim iz Sekretarijata za evropske integracije (14.12.2007.)

## Stručno usavršavanje i profesionalno napredovanje

U praksi, pitanja stručnog usavršavanja, stipendija i napredovanja u karijeri su pokrenuta u Crnoj Gori. No, trebalo bi da postoji više prilika za napredovanje koje su dostupne državnim službenicima i namještenicima. Ni jedno od anketiranih ministarstava nije obezbijedilo stipendiju po Članu 96 *Zakona o državnim službenicima i namještenicima*, dok PU nema sredstava da obezbijedi stipendiju.<sup>46</sup> Ministarstvo prosvjete i nauke ima specifičnu proceduru, dodjeljujući stipendije putem Odjeljenja za studentske standarde, ali ovo ne treba da utiče na položaj državnih službenika u tom Ministarstvu, pošto nije direktno relevantno za njih (osim u slučaju da individualni zahtjev za stipendiranje dolazi od potencijalnog zapošljenog). Nasuprot ovome, UZK je zaključila tripartitni ugovor sa državnom upravom i Fakultetom za državnu upravu i evropske studije u Podgorici. Ovaj ugovor predviđa davanje 10 stipendija koje pokrivaju obuku na ovom fakultetu. Dodatno, UZK je zaključila individualni ugovor sa crnogorskim studentom koji pohađa osnovne studije u Heidelbergu, čime ova institucija dodjeljuje ovom studentu stipendiju. Student je obavezan da dvije godine radi u jednom od ogranaka državne uprave u Crnoj Gori nakon završetka studija.<sup>47</sup> Najveći broj stipendija za profesionalno usavršavanje obezbijeden je Sekretarijatu za evropske integracije (8 stipendija), gdje su zapošljeni mišljenja da će kroz bolje razvijanje vještina, državni službenici i namještenici biti u stanju da obavljaju svoje zadatke na kvalitetan način.

Od početka sprovođenja reforme javne uprave u Crnoj Gori organizovan je značajan broj seminara usmjerenih na obuku državnih službenika. Ipak, broj državnih službenika koji pohađaju ove seminare je prilično nizak. Jedno od mogućih objašnjenja za ovo je činjenica da su obuke bile organizovane u toku radnog vremena. Na primjer, seminar u Podgorici koji se tiče obuke za pripremu Nacionalnog plana za integracije, organizovanom od strane UNDP-ija, pohađalo je svega 23 od očekivanih 43 učesnika. Prema glavnom tutoru na događaju, g-dinu Juan Diego Ramirez-Cardenasu, višem predavaču na Evropskom institutu za državnu upravu u Luksemburgu, bilo je neophodno da se državni službenici motivišu da prisustvuju, naročito s obzirom da je seminar bio na vrijeme najavljen u svim ograncima državne uprave u Crnoj Gori. Drugi problem sa ovom obukom je taj što je obuka bila organizovana u toku radnog vremena, što znači da određeni broj zapošljenih nije dobio dopust iz kancelarije. Ipak, određeni stepen učešća i interesovanja za škole koje organizuje nevladin sektor postoji, a neke od njih su veoma zahtijevne, u trajanju od nekoliko mjeseci, strukturirane u modulima, i organizovane van radnog vremena. Na primjer, u prethodnih šest generacija Škole evropskih integracija, koju organizuje konzorcijum NVO Centar za građansko obrazovanje, Centar za razvoj NVO i Evropski pokret u Crnoj Gori uz podršku FOSI ROM, program je uspješno završilo 48 državnih službenika i namještenika. Pored ovog, državni službenici i namještenici su,

46 Intervjui sa zapošljenima iz: Ministarstva kulture, sporta i medija, Ministarstva prosvjete i nauke; Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja; Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave i Poreske uprave.

47 UZK web site, na: <http://www.uzk.cg.yu>

nešto manjem broju, pohađali i druge programe ovih organizacija, poput Škole demokratije<sup>48</sup> i Škole ljudskih i manjinskih prava<sup>49</sup>. U toku 2006. i 2007.godine 73 državna službenika su završila specijalizovani, kraći program „Vlada za Evropu“, u organizaciji Evropskog pokreta u Crnoj Gori, uz podršku FES-a.

Često, nedostatak motivacije na strani državnih službenika i namještenika spriječava njihovo stručno usavršavanje i napredovanje u karijeri. Razlozi za ovo se, uglavnom, mogu naći u niskoj finansijskoj nadoknadi koju dobijaju za svoj posao. Drugo pitanje se odnosi na važnost radnog iskustva, pošto zapošljeni nije motivisan da učestvuje u obuci koja mu neće donijeti određene beneficije po pitanju napretka u karijeri. Vjerovatnije je da neće biti spreman/a da ulaže vrijeme ili trud, zato što su unapređenja unutar i između zvanja i stepena zarada pravno zasnovana na godinama radnog iskustva. Nedostatak motivacije za učešće u obukama takođe se može pripisati činjenici da predstavnici državnih službenika i namještenika nemaju udjela u planiranju ovih aktivnosti. Rezultati toga su da: a) njihove stvarne potrebe mogu biti unekoliko zanemarene; b) državni službenici i namještenici nemaju priliku da praktično primijene ono šta su naučili. Moguće rješenje ovog problema je uspostavljanje posebnog mjesta ili kancelarije u svakom organu državne uprave, koje bi saradivalo sa UZK u ocjenjivanju individualnih potreba obuke zapošljenih. Ovakva komunikacija bi rezultirala efikasnijom organizacijom obuka.

---

48 Školu demokratije organizuje Centar za građansko obrazovanje uz podršku FES-a. U periodu od 2003. do 2007. godine deset generacija je završilo program.

49 Školu ljudskih i manjinskih prava organizuje Centar za građansko obrazovanje sa različitim donatorima. U periodu od 2004. do 2007. pet generacija je završilo program.

## Pregled nezavisnih agencija

Sekretarijati, direktorati i službe su standardni entiteti kada se radi o državnoj upravi u Crnoj Gori. Agencije su, nasuprot tome, nekako odvojene od Vlade, i imaju pravo na nezavisne izvore prihoda. Ovo odmah rezultira višim primanjima za osoblje zapošljeno u ovim agencijama, u odnosu na državne službenike sa istim kvalifikacijama i godinama iskustva. Posljedica ovakve situacije je odlivanje kvalitetnog osoblja iz državnih službi prema nezavisnim agencijama, pošto tamo dobijaju bolju kompenzaciju za svoj trud. Otuda, glavno pitanje je da li umnožavanje ovakvih ustanova smanjuje efikasnost javne uprave u Crnoj Gori. Zapravo, uspostavljanje, upravljanje i zatvaranje ovih ustanova nije regulisano kroz zakone o javnoj upravi, što stvara nesigurnost kada se radi o funkcionisanju ovih tijela.<sup>50</sup> Slično, mehanizmi unaprijeđenja u ovim ustanovama su različiti, regulisani i sprovedeni u skladu sa unutrašnjim pravilima i procedurama. Neke institucije koje spadaju u ovu kategoriju su:

- *Centralna banka Crne Gore*

Uspostavljanje Centralne banke (CB) kao nezavisne organizacije Crne Gore je regulisano *Zakonom o Centralnoj banci*<sup>51</sup>, a u *Ustavu Crne Gore* iz 2007.godine, u Članu 143 stoji "Centralna banka Crne Gore je samostalna organizacija, odgovorna za monetarnu i finansijsku stabilnost i funkcionisanje bankarskog sistema. Centralnom bankom Crne Gore upravlja Savjet Centralne banke. Centralnom bankom Crne Gore rukovodi guverner Centralne banke." Aktivnosti CB su regulisane Statutom organizacije. Statut takođe daje smjernice o pravima, dužnostima i obavezama zapošljenih, koji su sklopili ugovor sa generalnim direktorom. Prema Statutu CB-a, zapošljenima je dozvoljeno da obavljaju različitu aktivnost po ugovoru sa drugim poslovnim entitetom, ako i samo ako: a) se to odvija van radnog vremena CB-a; b) ako poštuju etički kodeks i interese CB-a.<sup>52</sup>

50 Republika Crna Gora: Pregled javne potrošnje i institucija (Svjetska banka, 2006.)

51 *Zakon o Centralnoj banci* (Službeni list RCG 52/00, 53/00, 47/01)

52 Čl. 64, Statut Centralne banke Crne Gore (Podgorica, 2000.)

- *Agencija za telekomunikaciju i poštansku djelatnost*

Agencija za telekomunikacije (AGENTEL) je uspostavljena kao nezavisno regulatorno tijelo 2001. godine, Odlukom Vlade Republike Crne Gore. Agencija je restrukturirana 2005. godine, i poštanske aktivnosti su dodate njenom polju djelovanja (AGENTEL je postala Agencija za telekomunikacije i poštansku djelatnost, tj. ATP). Ona upošljava 37 ljudi, a njihove plate određuje direktor ATP-a, u skladu sa internim propisima. Pravila konflikta interesa zabranjuju direktoru i njegovom zamjeniku da se zapošljavaju u drugim kompanijama za telekomunikacije u roku od dvije godine nakon prekida njihovog radnog odnosa u ATP-u.<sup>53</sup> Prema Članu 32 *Statuta ATP-a*, direktor, u skladu sa *Opštim kodeksom ATP-a*, određuje nivo fiksnog dijela zarade zapošljenih. Zarade takođe mogu biti uvećane varijabilnim dijelom, koji zavisi od efikasnosti na radnom mjestu, a procjenjuje je direktor.

- *Agencija za energetiku*

Uspostavljanje Regulatorne agencije za energetiku 2004. godine bilo je utemeljeno *Zakonom o energetici*, koji je usvojila crnogorska Skupština godinu dana ranije. Početni resursi za njeno funkcionisanje su došli od strane Vlade, ali Agenciji je bilo omogućeno da traži alternativne izvore finansiranja. Sva pitanja koja se tiču zapošljenja, plata, podsticaja i dodataka regulisana su internim aktima. Neto suma od 252.500,00 eura planirana je za ukupne plate zapošljenih za 2008. godinu, uz 38.300,00 eura dodatka, dok su stipendije i individualni projekti obezbijeđeni iz fonda od 10.000,00 eura.<sup>54</sup> Plata zapošljenog u Regulatornoj agenciji za energetiku sastoji se od: 1) osnovnog dijela plate; 2) dijela plate zasnovanog na efikasnosti na radnom mjestu; 3) ostalih prihoda. Koeficijenti za određivanje osnovnog dijela plate su klasifikovani u 14 stepena i kreću se od 2.33 do 10.00. Ovaj dio plate može biti uvećan prekovremenim ili noćnim radom, kao i godinama službe. Procenti rasta su isti kao i oni naznačeni u *Zakonu o državnim službenicima i namještenicima*.

53 ATP Statut, na: <http://www.agentel.cg.yu/regulativa/2006/Preciscen%20tekst%20Statuta%20novo.pdf> (februar, 2008.)

54 Statut Agencije za energetiku, na: <http://www.regagen.cg.yu/statutagencije.html> (februar, 2008.)

- *Agencija za radio-difuziju*

Agencija za radio-difuziju (ARD) uspostavljena je 2003. godine kao nezavisno regulatorno tijelo na osnovu *Zakona o radio-difuziji*<sup>55</sup>. Dio finansija za njeno uspostavljanje i funkcionisanje potiče iz crnogorskog Budžeta. ARD ukupno upošljava 25 ljudi, 5 članova Savjeta i 20 osoblja. Njihove plate su određene na individualnoj osnovi, u skladu sa unutrašnjim smjernicama. Prema Članu 3 *Pravilnika o zaradama zapošljenih u ARD-u*, plata zapošljenog sastoji se od: 1) osnovnog dijela plate; 2) dijela plate baziranog na efikasnosti na radnom mjestu; 3) ostalih prihoda naznačenih u ličnim ili kolektivnim ugovorima. Koeficijenti za određivanje osnovnog dijela plate su klasifikovani u 19 stepena, i kreću se od 4.80 do 8.50. Dio plate zasnovan na efikasnosti na radnom mjestu, kao i drugi prihodi, i politika smještaja regulisani su kroz odredbe u ličnom ili kolektivnom ugovoru. U toku 2005. - 2007, prosječna neto mjesečna plata zapošljenog u ARD-u bila je znatno viša nego u javnoj upravi (preko 30%).<sup>56</sup>

---

55 *Zakon o radio-difuziji*, (Službeni list RCG 25/02, 62/02)

56 ARD, Finansijski plan za 2005. (Podgorica, 2005.)

## Izazovi

Dokument Evropske komisije *Strategija pristupa i ključni izazovi 2007. – 2008.* razmatra pitanja vezana za probleme sa kojima se suočavaju zemlje u tranziciji tokom uspostavljanja efikasnih struktura javne uprave. U odjeljku ovog izvještaja – “Administrativni kapaciteti” – naglašeno je da državne uprave u regionu generalno napreduju. Ovo se, naročito, odnosilo na strateške okvire i postojeće zakonodavstvo. Hrvatska i Srbija izdvojene su kao zemlje sa značajnim administrativnim kapacitetima za primjenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), dok je situacija u ostalim zemljama ocijenjena kao nezadovoljavajuća. Osim toga, izvještaj naglašava da je svim zemljama u tranziciji potreban odlučniji pristup procesu reformi kako bi uspostavile efikasne, stabilne i pouzdane sisteme birokratije na državnom i lokalnom nivou.<sup>57</sup> Hugh Grant ukazuje na strategiju EAR-a za reformu javne uprave, koja se suočava sa tri izazova:<sup>58</sup>

- *pravnim*: uvođenje normativnog okvira za klasifikaciju mjesta državnih službenika i namještenika više u skladu sa zapadnim standardima;
- *praktičnim*: utvrđivanje jasnih smjernica za opise radnih mjesta, koje bi omogućile horizontalno, kao i vertikalno unapređenje, kako bi se zapošljeni motivisali da budu efikasniji;
- *finansijskim*: u kojoj mjeri bi mehanizmi ocjenjivanja trebalo da utiču na varijabilni dio plate.

57 *Strategija pristupa i ključni izazovi 2007. – 2008.* (Brisel, 2007.)

58 Intervju sa Hugh Grantom, stručnjakom za plate EAR-a (Podgorica, 04.03.2008.)

Izveštaj Svjetske banke iz 2006. godine naglašava da kreatori politike u Crnoj Gori treba da se pozabave sa nekoliko oblasti kako bi poboljšali javnu upravu, ojačali odgovornost i transparentnost institucija, i osnažili sveukupne kapacitete Crne Gore na njenom putu ka EU. Ovi direktni izazovi mogu biti sumirani na sljedeći način:<sup>59</sup>

- Smanjenje troška zapošljenja u javnom sektoru, što bi omogućilo stvaranje finansijskih sredstava za jačanje administrativnih funkcija u vezi sa EU i investicija u infrastrukturu;
- Jasnija raspodjela funkcija ogranaka administracije, kako bi se izbjegle birokratske nesigurnosti, što bi smanjilo troškove održavanja sistema;
- Konsolidacija baze podataka za upravljanje ljudskim resursima, kako bi se omogućio viši stepen profesionalnosti u službi;
- Restrukturiranje sistema kolektivnog ugovora, koji bi bio zasnovan na zaslugama, a ne određen godinama iskustva;
- Uspostavljanje odgovornosti javne uprave, koja bi služila kao drugi mehanizam kontrole kvaliteta.

Lista koja slijedi je pokušaj da se šire i detaljnije objasne izazovi sa kojima se suočava Crna Gora na putu reforme svoje javne uprave:

- *Transparentnost donošenja odluka koje se tiču nadoknade*

Fiksni dio plate državnih službenika i namještenika u Crnoj Gori je poznat javnosti kroz zakone. U isto vrijeme, državni službenici i namještenici imaju pravo na druge beneficije, kao što su varijabilni dio plate, i ostali prihodi, što je regulisano unutrašnjim aktima. Ipak, izvještaj Svjetske banke pominje da van okvira zakona, Vlada ima odvojenu politiku davanja stanova zapošljenima, po kriterijumima koji nijesu u potpunosti regulisani.<sup>60</sup> Ovo znači da procesu nedostaje transparentnost, jer u pojedinim slučajevima nema javnih obavještenja o tome. Sigma izvještaj o stanju stvari u crnogorskoj javnoj upravi pominje „čvrsto usidreni pokroviteljski sistem u zemlji koji utiče na sve slojeve administracije i podriva napore prema uvođenju vrijednosti u javnu službu.”<sup>61</sup>

59 Republika Crna Gora: Pregled javne potrošnje i institucija (Svjetska banka, 2006.)

60 Isto.

61 Sigma izvještaj o Crnoj Gori 2007, str. 7

- *Držanje koraka sa ostatkom svijeta*

Na otvaranju Druge škole o međunarodnoj bezbjednosti „Bezbjednost zapadnog Balkana“, vice-admiral Dragan Samardžić ukazao je na deficit kvalitetnog osoblja koje bi nastavilo procese EU i NATO integracija.<sup>62</sup> Ovo se nije odnosilo samo na potrebu jačanja profesionalnog usavršavanja, već i na pitanje modernizacije struktura javne uprave. Zapravo, postoji urgentna potreba u crnogorskoj javnoj upravi za uvođenjem modernih informacionih tehnologija (IT), i obukom državnih službenika i namještenika kako da rukuju ovim tehnologijama. Ovo je od naročitog značaja za osoblje iz prethodnog sistema, sa slabim znanjem iz informatike i/ili stranih jezika. Dalja specijalizovana obuka koja bi upoznala državne službenike i namještenike sa naprednim tehnikama u njihovim oblastima je takođe potrebna da bi se držao korak sa zapadnim zemljama.

- *Neophodnost stimulisanja osoblja da se bavi EU integracijama*

Veoma je teško uspostaviti kriterijum po kojem bi se razlikovali državni službenici i namještenici direktno uključeni u aktivnosti vezane za proces EU integracija, od onih koji ne učestvuju u ovim aktivnostima. U javnoj upravi, sada, nema timova koji su formalno obučeni za pitanja EU integracija. Ipak, postoje 323 službenika koji rade na harmonizaciji crnogorskog zakonodavstva sa EU zakonodavstvom. Štoviše, SEI sada ima 22 člana osoblja i 32 sistematizovana radna mjesta, uz dodatna 4 zapošljena u kabinetu potpredsjednice Vlade za evropske integracije. Obzirom da su evropske integracije postavljene kao prioritet Vlade, ova cifra je veoma niska. Jedan od ključnih izazova u Crnoj Gori je nizak prihod u državnoj upravi, što je primoralo određeni broj kvalitetnog osoblja da potraži zapošljenje u nezavisnim agencijama, privatnom sektoru ili međunarodnim organizacijama. Možda crnogorski politički činioci treba da uče iz mađarskog i rumunskog primjera. U slučaju Rumunije, EU je obezbijedila subvencioniranje državnim službenicima koji rade na EU integracijama po principu obrnute piramide (najniža subvencija ide službeniku sa najvećom platom, tako da su nadoknade uravnotežene). U Mađarskoj, svo osoblje koje je zapošljeno u javnoj upravi koja se bavi EU integracijama je dobilo stimulans kroz mjesečnu platu koja je duplo veća od plata u drugim dijelovima državne uprave. Trenutni efekat ovih promjena je motivacija stručnog i obučenog osoblja da se pozabave pitanjima vezanim za EU integracije. Ovo je poboljšalo rad mađarske javne administracije u fazi pregovaranja, s obzirom da je zemlja imala dobru osnovu da primijeni *acquis* Zajednice. Ipak, imajući u vidu nedavno izraženu zabrinutost predsjednika Administrativnog suda, ako bi se ovaj pristup primijenio u Crnoj Gori, bilo bi veoma važno imati jasan kriterijum za dodjelu ovih nadoknada.

62 Govor na otvaranju Druge škole o međunarodnoj bezbjednosti: „Bezbjednost zapadnog Balkana“ (26.11.2007.)

- *Kontrola kvaliteta i nagrađivanje prema zaslugama naspram socijalnih troškova reforme*

Uspostavljanje standardizovanih mehanizama kontrole kvaliteta i njihove jednake primjene je jedan od glavnih postulata reforme javne administracije. Stub koji je komplementaran ovim metodama procjene je nagrađivanje prema zaslugama, koje bi trebalo da ohrabri državne službenike da efikasno obavljaju svoju profesionalnu dužnost. Uvođenje ova dva mehanizma u crnogorsku javnu upravu je neophodno, ali je vjerovatno da će ovaj proces biti spor i postepen zbog troškova koje uključuje – finansijski i socijalno gledano. U finansijskom smislu, to znači da bi stimulans trebalo određivati po zaslugama, i on bi dolazio iz državnog budžeta. Ipak, kao i većina zemalja u tranziciji, Crna Gora ima određeni dio administrativnih struktura koje je naslijedila od starog sistema, koji lobiraju da je radno iskustvo važnije od znanja, efikasnosti ili stručnosti. Promjena statusa tog sloja birokratije bi podrazumijevala visoke socijalne troškove za Vladu, pošto bi došlo do nezadovoljstva među starijim državnim službenicima i namještenicima. Možda bi to nezadovoljstvo bilo manje kad bi se nivo plata povećao istovremeno sa smanjenjem dodatka radnog iskustva.

## Reforma javne uprave u uporednoj perspektivi

Države suočene sa tranzicionim reformama imaju običaj da se ugledaju na druge zemlje, u potrazi za uspješnim pričama, kako bi olakšale sopstvenu transformaciju. Što se tiče onog što Crna Gora može da nauči od drugih zemalja, tri primjera – koji sadrže elemente pozitivne prakse reforme javne uprave – mogu biti izdvojena: Hrvatska, Malta i Slovenija. Slučajevi Hrvatske i Slovenije, koje su bile dio iste birokratske strukture kao i Crna Gora, pokazuju kako reforme ubrzo pokazuju rezultate. Imajući u vidu da je Slovenija manja u smislu populacije – i tako gledano sličnija Crnoj Gori – ali članica EU, organizacija i reforma njene javne uprave se može posmatrati kao paradigma onog što je potrebno za EU članstvo. Hrvatska, obratno, pokazuje iskustvo zemlje koja je na putu ka EU. Na drugom kraju spektra se nalazi primjer Malte, male ostrvske države, koja je postala članica EU zajedno sa Slovenijom. Ona balansira iskustva Hrvatske i Slovenije, s obzirom da je Malta bila britanska kolonija do nezavisnosti 1964. godine. Stoga, njena državna uprava je imala određenu početnu poziciju, i slučaj Malte daje pozitivan uvid u alternativni reformski trend.

## Slovenija

Crna Gora sada ima tri puta više državnih službenika i namještenika u SEI nego što je Slovenija imala u sličnom odjeljenju javne uprave na početku procesa EU integracija. Ipak, od samog početka aspiracije da se pridruži EU, Slovenija se posvetila prilagođavanju javne uprave zahtjevima novih procesa sa kojima se zemlja suočila. Dva veća izazova su bila da se modernizuje sistem administracije i da se on učini funkcionalnim i efikasnim.<sup>63</sup> Ovi izazovi su rješavani delegiranjem nadležnosti, što je podrazumijevalo decentralizaciju javne uprave; sistem finansijskih stimulansa za državne službenike; i povećanje stručnih sposobnosti zapošljenih koji rade za državu.

Kako bi stvorila funkcionalnu i efikasnu javnu upravu, Slovenija je usvojila njen pravni okvir. Uvela je nove položaje u sferi javne uprave – zamjenik državnog sekretara, koji je upravnik sektora i državni službenik najvišeg položaja. Javni oglas za 51-og državnog službenika koji bi pokrivaio te upravne pozicije je objavljen 1996. Oglas je imao za cilj da privuče osoblje iz Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva ekonomije, Ministarstva finansija i Ministarstva rada. Reforma upravnih pozicija javne uprave je omogućila viši nivo raspodjele odgovornosti unutar hijerarhije državnih službenika. U slučaju Crne Gore, takva praksa bi rezultirala većim stepenom koordinacije aktivnosti tokom prilagođavanja državne uprave u cilju rješavanja izazova vezanih za EU integracije.

Zatim, Član 96 slovenačkog *Zakona o državnoj službi* je izmijenjen kako bi se omogućilo državnim službenicima da primaju odatak na platu u iznosu od 35% mjesečne zarade, po odluci upravnog lica u tom odjeljenju javne uprave. U vrijeme donošenja izmjena u Sloveniji, plate u privatnom sektoru su bile tri puta veće nego u javnoj upravi. Na taj način, povećanje zarade u primjeru Slovenije je iskorišćeno da se privuče i zadrži kvalitetan kadar u sektoru javne uprave, koji je trebalo osnažiti u susret EU integracijama. Situacija u kojoj upravno osoblje odobrava nadoknade na platu je slična nekim odredbama koje su predviđene crnogorskim *Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o platama državnih službenika i namještenika*, s obzirom da dozvoljava višem državnom službeniku da po svom nahođenju odredi platu zapošljenog. Ono što se može naučiti iz reforme koja se dogodila u Sloveniji je da su podsticaji za kvalitetan kadar neophodni kako bi se spriječio odlazak tog kadra u nezavisne agencije ili privatni sektor.

Slovenija je takođe uspjela da promoviše profesionalnu obuku i obrazovanje kao dodatne podsticaje za državne službenike kako bi ostali u sferi javne uprave. U stvari, koristili su seminare ili ljetnje akademije kao nagradu državnim službenicima za doprinos procesu reforme. Ovo osoblje bi se - za uzvrat – vraćalo sa novim iskustvima i vještinama naučenim tokom obuke,

63 Marjan Brezovšek, *Tranzicija u javnoj upravi: iskustvo Slovenije* (Ljubljana, 1999)

i koristilo ih u dnevnim aktivnostima. Štoviše, svake godine Vlada Slovenije je odobravalala 12 stipendija za postdiplomske studije iz oblasti prava, ekonomije i javnih poslova na College of Europe (Briž – Belgija i Natolin - Poljska), vodećoj instituciji na polju evropskih studija. Iako je Vlada Slovenije zvanično odobravalala ove stipendije, proces selekcije je u potpunosti vođen od strane College of Europe, što je eliminisalo rizik od neravnopravne selekcije, ličnih veza i drugih smetnji. Po odabiru, kandidati bi potpisivali ugovor, koji ih obavezuje da rade u javnoj upravi najmanje tri godine (odjeljenju državne uprave, kancelariji Skupštine, Centralnoj banci, itd.). Interesantno je da nijedna osoba kojoj je odobrena stipendija nije prekinula rad u svojstvu državnog službenika, s obzirom da su bili svjesni činjenice da rade na zadatku od ogromnog značaja za budućnost Slovenije. Kao državni službenici, bili su svjesni činjenice da će po ulasku Slovenije u EU, oni postati visoko obrazovan i stručan kadar, koji može da traži zapošljenje na visoko plaćenim mjestima u Briselu. U slučaju da su neki od njih željeli da napuste sektor javne uprave, bili su u obavezi da vrata državnom budžetu cjelokupan iznos od 23.000,00 eura koji im je odobren u svrhu završetka studija. Ovo je svakako pozitivan primjer iz kojeg Vlada Crne Gore treba da uči, jer su takve inicijative ograničene u Crnoj Gori (osim ograničenog broja nagrada PARIM II, koje su obavezivale primaoca da rade u državnoj upravi Crne Gore u periodu od 12 do 24 mjeseca).<sup>64</sup> Praksa slična onoj u Sloveniji se primjenjuje u Makedoniji već nekoliko godina i većina polaznika koji su bili uključeni u program su državni službenici visokog nivoa koji doprinose procesu ulaska njihove zemlje u EU.

64 Elektronski magazin EIC Bilten br. 4, (Podgorica, 2006.), [www.cgo-cce.org](http://www.cgo-cce.org)

## Hrvatska

Reforma javne uprave u Hrvatskoj je vođena željom da se stvori operativni birokratski okvir, u skladu sa EU standardima. Sljedstveno tome, iskustvo Hrvatske na ovom polju je veoma slično onim u zemljama u tranziciji, koje žele postati EU članice. Ono što je definisano kao ključna reforma državne uprave 2004. godine bila je „potreba da se smanje troškovi administracije, a istovremeno povećanje učinkovitosti u sistemu, potreba da se poboljša koordinacija i koherentnost u operativnosti administracije, premještanje funkcija između nivoa vlade kako bi se izgradio efikasniji sistem javne uprave.”<sup>65</sup> Ovo je izjavio Tony Verheijen iz Svjetske banke, i pozicionirao problem na nekoliko nivoa. U stvarnosti, bavili su se problemom viška radne snage – na koju ide gotovo pola BDP države – i koji donosi sa sobom ekonomske implikacije kao i socijalne troškove otpuštanja jedne petine radne snage zemlje. Stoga, ograničena dostupnost finansiranja je usporila reformu i decentralizaciju javnog sektora u Hrvatskoj.

Sljedeći izazov, upravljanja javnom upravom u Hrvatskoj, bila je potreba za povećanom fleksibilnošću i koordinacijom u segmentima državne administracije, obrazovanja i obuke kadra, smanjenje finansijskih troškova i povećanje transparentnosti. U 2005. godini, Hrvatska je usvojila *Zakon o državnoj službi*, koji reguliše status osoblja i decentralizaciju sistema u cjelini.<sup>66</sup> Vezano za poziciju državnih službenika u javnoj upravi, ‘Naslov 2’ ovog *Zakona* sadrži odrednice hijerarhijskih odnosa. Kao takav, određuje prava i obaveze državnih službenika u odnosu na njihov rad za državni organ. Interesantno je da odredbe u *Zakona o državnoj službi* donose određeni nivo reciprociteta, koji omogućava nagrade prema zaslugama za pohvalan rad; i otvara mogućnost sankcionisanja nedostatka profesionalnog ponašanja na radnom mjestu (takvo ponašanje je definisano *Zakonom*). Lekcija iz Hrvatskog pravnog iskustva u reformi javne uprave bi bila formalizacija ponašanja državnih službenika, u pozitivnom smislu – putem nadoknada; i u negativnom smislu – putem sankcija.

U svrhu upravljanja osobljem, nakon primjene fondova iz CARDS programa pomoći EU (sada zamijenjenim sa IPA), Hrvatska je smanjila broj formalnih pozicija državnih službenika u 2003. i 2004. godini. Direktna posljedica ovoga bilo je povećanje efikasnosti javne uprave i njena racionalizacija.<sup>67</sup> Crna Gora već sprovodi reformu javne uprave uz pomoć EU fondova. Ipak, učenjem iz hrvatskog iskustva, Crna Gora bi mogla bolje iskoristiti EU fondove kako bi poboljšala kvalitet birokratskog sistema. Finansijska pomoć dostupna kroz programe prije pristupanja EU mogla bi biti iskorišćena da se poveća profesionalnost državne službe.

65 Reforma javne uprave i evropske integracije u Hrvatskoj: Prema srednjoročnom planu (Zagreb, 2004.), str.5

66 *Akt o državnoj upravi*, (Zagreb, 2005.)

67 Inge Perko Šćeparović, *Reforma javne uprave Hrvatske i perspektive decentralizacije* (Zagreb, 2004.)

Kako bi se stvorilo birokratsko okruženje sa kapacitetima, Hrvatska je osnovala Centar za obuku državnih službenika, koji zajedno sa Centralnom kancelarijom za javnu upravu, pomaže usvajanje i primjenu politika na državnom nivou. Ovakav impuls u reformi javne uprave Hrvatske usmjeren je na „diferencijaciju i jačanje operativne nezavisnosti uprave, dekoncentraciju vlasti i decentralizaciju političkog i administrativnog sistema“.<sup>68</sup> Možda bi UZK trebalo da proširi obuku državnih službenika, što bi pomoglo opremanju osoblja dovoljnim vještinama i znanjem da nastavi proces EU integracija u Crnoj Gori.

---

68 Antić, Teodor. "Decentralizacija javne uprave u Republici Hrvatskoj – upravljanje procesom reforme". *Ovladavanje decentralizacijom i reformama javne administracije u centralnoj i istočnoj Evropi*. Budimpešta: LGI OSI, 2002: 13

## Malta

U ovom trenutku, reforma javne uprave u Malti je u trećem stadijumu. Prvi stadijum je obuhvatao proces otpočet tokom 1988. godine, kada je Vlada uspostavila Komisiju za reformu državne službe da preporuči najefikasniji način da se odgovori na potrebe države. Da bi ovo postigla, Malta se fokusirala na unutrašnji upravni sistem baziran na sektorima. Glavne reforme su obuhvatale uključivanje dugoročnog sistema rada, smanjenje važnosti godina staža kao kriterijuma za zapošljenje, fokus na postignućima, investiranje u IT, i uspostavljanje trogodišnjeg ugovora za rukovodioce sa mogućnošću produženja.<sup>69</sup> S obzirom na to da se Crna Gora suočava sa sličnim izazovima, posebno onima koji se odnose na potrebu osavremenjavanja, važnosti godina staža i kontrole kvaliteta (kroz privremene ugovore u slučaju Malte), malteško iskustvo može poslužiti kao uzor.

Druga faza reforme javne uprave na Malti se sastojala od tri glavne inicijative: Povelje o kvalitetu službe (koja je obavezivala državnu upravu da ispuni standarde kvaliteta); Program E-Vlada (obezbjeđivanje usluga preko Interneta, call centara, SMS poruka, itd.); i Program partnerstva između javnog i privatnog sektora (efikasno korišćenje vještina javne uprave). Maksimalne koje bi Crna Gora mogla preuzeti iz drugog stadijuma reforme javne uprave na Malti su: a) da je neophodno uspostaviti smjernice koje će unaprijediti kvalitet rada u javnoj službi; b) da je modernizacija *sine qua non* reforme; c) da je neophodno uspostaviti šeme javne uprave koje su orijentisane prema klijentu.

Inicijative iz druge faze su rezultirale donošenjem *Dokumenta o zakonu o javnoj službi*, koji je doveo do treće faze reforme javne uprave. Zakon je usmjeren na to da učini birokratiju efikasnijom, fleksibilnom i usmjerenom ka cilju, dok u isto vrijeme uspostavlja odgovornost osoblja na rukovodećim pozicijama. Ipak, najveća novina koju je ovaj sistem uveo je uspostavljanje sistema po zaslugama, koji kaže da se napredovanje određuje prema postignućima, a da se ne postiže automatskom progresijom.<sup>70</sup> Prema Godfrey Pirotta, predavaču javnih politika na Univerzitetu Malte, sistem zasnovan na zaslugama je zahtjevao više obuke za javne službenike koja bi omogućila Malti da dostigne EU države članice.<sup>71</sup> Ovo je dovelo do sistema stimulansa za državne službenike koji rade na EU integracijama, a koji se proteže od stipendija i profesionalnih usavršavanja do različite strukture naknada.

69 Ivan-Karl Saliba, Dokumenta o aktu o javnoj službi, na: <http://www.gov.mt/text/newsletterarticle.asp?a=59&l=2> (december 2007.)

70 *Dokumenta o zakonu o javnoj službi*, na: <http://doi.gov.mt/EN/archive/publicservice/pSERVICE.asp> (decembar 2007.)

71 Malta Today 21.05.2006, na <http://www.maltatoday.com.mt/2006/05/21/opinion2.html> (decembar 2007.)

Nivo plata u državnoj upravi na Malti je reorganizovan tako da ima 20 razreda, a kategorizacija je zasnovana na jasnom sistemu propisanom u *Kodeksu o upravljanju javnim politikama*. Ovaj dokument određuje procjene plata državnih službenika, imajući u vidu inflacione trendove.<sup>72</sup> Pored osnovne zarade, zapošljeni mogu primiti dodatni finansijski stimulans zasnovan na postignuću na radnom mjestu, dok je dijelovima administracije uključenim u usvajanje *Acquisa* dodijeljen specijalni status u strukturi prihoda.<sup>73</sup> *Kodeks* je, takođe, uveo “dodatak za kvalifikovanost”, koji se dodjeljuju državnim službenicima u skladu sa nivoom njihovog obrazovanja (ako su njihove kvalifikacije bolje od onih neophodnih za poziciju koju imaju). Ova odredba je motivisala državne službenike da traže dodatno obrazovanje, unaprijeđujući na ovaj način sopstvene lične i profesionalne vještine. Prema tome, reforma javne uprave u Crnoj Gori bi mogla biti ohrabrena primjerom Malte i trebalo bi staviti veći naglasak na znanje državnih službenika, nivo obrazovanja i profesionalne vještine (umjesto na godine radnog staža) u računanju plata i mogućnostima za napredovanje u karijeri.

<sup>72</sup> *Kodeks o upravljanju javnim politikama*, 8. izdanje, 31. maj 2007. godine

<sup>73</sup> *Republika Malta, Profil javne administracije u zemlji, podjela na javnu administraciju i razvojni menadžment: Odjeljenje za ekonomske i socijalne poslove* (Ujedinjene nacije, maj 2004.)

Javna uprava u Crnoj Gori:

šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja u zakonu i praksi

## Preporuke

Vlada i Skupština Crne Gore bi trebalo da izrade pravni i strukturalni okvir u skladu sa sljedećim preporukama:

### *Pravni okvir*

- U skladu sa praksom u mnogim zemljama EU, Ustav bi trebao da garantuje odgovornost, legitimitet i transparentnost javne uprave;
- Jedan pravni akt bi trebao da reguliše naknade u svim granama državne uprave, uključujući nezavisne agencije, da bi se stvorili balansirani uslovi rada u javnoj upravi;

### *Motivacija*

- Motivirajte pripravnike koji su postigli najbolje rezultate da ostanu u javnoj upravi:  
a) stvaranjem mogućnosti i za horizontalno i za vertikalno napredovanje u karijeri, zasnovano na zaslugama i kvalitetu umjesto na automatskom napredovanju; b) uvođenjem posebnih paketa naknade, usmjerenih na stimulisanje kvalitetnog rada;
- Pokrenite pregovore sa sindikatom da se izmjeni Opšti kolektivni ugovor, kako bi se postepeno smanjila važnost godina staža u računanju plata državnih službenika i namještenika;
- Uspostavite kriterijume zasnovane na zaslugama za zapošljavanje, napredovanje i naknade;
- Uspostavite jasan sistem opisa radnih mjesta i odredite odgovornosti za svaku poziciju da bi stvorili javnu upravu orjentisanu prema klijentu;
- Pripravnici i mlađi državni službenici i namještenici treba da budu podučavani od strane najboljih državnih službenika i namještenika iz njihovog dijela državne uprave;
- Treba da bude obavezno za rukovodiocima da pohađaju obuke o ocjenjivanju rada (jer nijesu svi rukovodioci pohađali prethodne obuke). Takve obuke će pomoći rukovodiocima da se lakše snađu sa ocjenjivanjem;
- Osoblje na rukovodećim pozicijama koje ne ocjeni rad svojih zaposlenih treba da bude kažnjeno zbog toga;
- Ukinuti pravo rukovodilaca da odbiju da zaposle nekoga ko ispunjava sve kriterijume za određenu poziciju. U slučaju da ovo rješenje ostane u pravnom okviru, treba uspostaviti jasne smjernice za selekciju i proceduru žalbe;

### *Kadrovi*

- Budžet Crne Gore treba da omogući dodjelu stipendija određenom broju kvalitetnih studenata, i uopšte da obezbijedi više sredstava za stručno usavršavanje osoblja, slično kao u primjeru Slovenije. Dinamika dodjele ovih stipendija treba da bude sprovedena nakon detaljne analize potreba državne uprave u svijetlu EU integracija. Trebalo bi da postoje jasni kriterijumi i smjernice za dodjelu ovih nagrada, dok bi procedura trebala da bude potpuno transparentna. Primalac stipendije bi morao da se obaveže da će nakon završetka njegovih/njenih studija morati da radi unaprijed određen broj godina za državnu upravu;
- Svaki od organa državne uprave morao bi da ima kancelariju/činovnika zaduženog za kadrovska pitanja. U saradnji sa starješinom državnog organa i državnim službenicima i namještenicima iz tog organa, službenik zadužen za kadrovska pitanja bi trebalo da pravi planove za profesionalni razvoj. Štoviše, kancelarija/službenik bi trebala/o da saraduje sa UYK, i da im na ovaj način obezbijedi podatke neophodne za buduće treninge i seminare za državne službenike;
- Trebalo bi da postoje jasni kriterijumi za profesionalni razvoj i napredovanje. Na primjer, da bi se napredovalo na profesionalnom planu, svaki državni službenik bi trebalo da prikupi određeni broj poena, koje bi dobijao nakon uspješno završenih treninga/seminara. Trebalo bi da postoje jasne smjernice o tome koliko se poena dobija nakon kojeg seminara, i da one budu zasnovani na dužini, težini i metodama testiranja. Drugi kriterijum za profesionalno napredovanje trebalo bi da bude efikasnost na radnom mjestu, koja bi se određivala kroz jasne mehanizme ocjenjivanja;
- Centralni registar kadrova bi trebalo da uključuje sve podatke, zajedno sa statistikom o broju državnih službenika i namještenika prema godinama radnog staža, polu, zastupljenosti manjina, poznavanju stranih jezika, završenim specijalističkim obukama;
- Modernizovati čitav sistem koristeći moderni IT i stvoriti javnu upravu orjentisanu prema klijentu;

### *EU Integracije*

- Standardizovana procedura nagrađivanja treba da bude uspostavljena za državne službenike i namještenike koji rade na pripremi zakona i politika neophodnih za pristupanje EU;
- Državne službenike i namještenike zadužene za EU integracije treba u potpunosti informisati o mogućnostima koje će im biti pružene u budućnosti, imajući u vidu iskustvo i znanje o procesu pristupanja koje su stekli tokom zapošljenja.

Javna uprava u Crnoj Gori:

šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja u zakonu i praksi

## Bibliografija

Antić, Teodor, "Decentralizacija javne uprave u Republici Hrvatskoj – upravljanje procesom reforme". *Ovladavanje decentralizacijom i reformama javne uprave u centralnoj i istočnoj Evropi*. Budimpešta: LGI OSI, 2002: 13

Brezovšek, Marjan, *Tranzicija u javnoj upravi: iskustvo Slovenije* (Ljubljana, 1999.)

Centralna banka Crne Gore: Statistički izvještaj o kretanju cijena za treći kvartal 2007. godine, 3/10 (Podgorica, 2008.)

*Crna Gora: Javna služba i upravni okvir* (Sigma izvještaj, 2007.)

*Govor na otvaranju Druge škole o međunarodnoj bezbjednosti: „Bezbjednost zapadnog Balkana“* (26.11.2007.)

*Informacija je dobijena od UZK, po zahjevu poslanika br. 3137* (20.09.2007.)

*Izvještaj Evropske komisije o napretku za Crnu Goru 2007.* (Brisel, novembar 2007.)

*Izvještaj Vlade Crne Gore o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu prava manjina Savjeta Evrope* (Podgorica, 2007.)

*Kodeks o upravljanju javnim politikama*, 8. izdanje (Valleta 2007.)

*Reforma javne uprave i evropske integracije u Hrvatskoj: Prema srednjoročnom planu*, (Zagreb, 2004.)

*Republika Malta, Javna uprava, profil zemlje, podjela za javnu upravu, upravljanje razvojem: Sekretarijat za ekonomske i socijalne poslove* (Ujedinjene nacije, maj 2004.)

*Republika Crna Gora: Pregled javne potrošnje i institucija* (Svjetska banka, 2006.)

*Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2002.-2009.* (Podgorica, 2003.)

Šćeparović, Inge Perko, *Reforma javne uprave Hrvatske i perspektive decentralizacije* (Zagreb, 2004.)

*Strategija pristupanja i glavni izazovi 2007. – 2008.* (Brisel, 2007.)

#### Pravni akti:

*ARD: Finansijski plan za 2005.* (Podgorica, 2005.)

*Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnim službenicima i namještenicima* (Podgorica, 2007.)

*Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama zakona o platama državnih službenika i namještenika* (Podgorica, 2007.)

*Pravilnik o zaradama zapošljenih u Agenciji za radio-difuziju*

*Zakon o budžetu Crne Gore za 2008.godinu* (Podgorica, 2008.)

*Zakon o državnim službenicima* (Službeni list Republike Crne Gore 45/91)

*Zakon o državnim službenicima i namještenicima* (Službeni list Republike Crne Gore 27/04)

*Zakon o državnoj službi*, (Zagreb, 2005.)

*Zakon o izmjenama i dopunama zakona o platama državnih službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 27/07).

*Uredba o bližim kriterijumima i načinu utvrđivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika* (Vlada Crne Gore, Broj: 03 - 2817)

*Uredba o naknadama i drugim prihodima državnih službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 24/05)

*Zakon o platama državnih službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 27/04)

*Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica*, Službeni List RCG 65/01, 37/04 i 78/06

*Zakon o radio-difuziji* (Službeni list Republike Crne Gore 25/02, 62/02)

*Uredba o dodacima na platu državnih službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 24/05);

*Uredba o kriterijumima za ocjenjivanje rada osoba na upravljačkim pozicijama u organima državne uprave* (Službeni list Republike Crne Gore 27/05);

*Uredba o metodi i proceduri ocjenjivanja probnog rada u organima državne uprave* (Službeni list Republike Crne Gore 17/05);

*Uredba o proceduri uspostavljanja nadležnosti za vršenje zadataka državnog službenika i namještenika* (Službeni list Republike Crne Gore 33/05).

*Uredba o programu i metodu polaganja stručnog ispita za rad u organima državne uprave*  
(Službeni list Republike Crne Gore 29/05);

*Uredba o uslovima i proceduri za izvršenje unutrašnjih najava za popunjavanje praznih mjesta unutar organa javne uprave* (Službeni list Republike Crne Gore 73/04)

*Uredba o vrstama nagrada i njihovom dodjeljivanju državnim službenicima i namještenicima*  
(Službeni list Republike Crne Gore 20/05);

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Crne Gore, 2007*

*Statut Centralne banke Crne Gore* (Podgorica, 2000.)

*Službeni list RCG 24/05* (Podgorica, 2005.)

*Ustav Crne Gore* (Podgorica, 2007.)

### Intervjui:

Intervju sa Draganom Đurićem, šefom Upravljačke jedinice Programa za razvoj kapaciteta Vlade Crne Gore (5. 12.2007.)

Intervju sa Hugh Grantom, stručnjakom za plate EAR-a (Podgorica, 04.03.2008.)

Intervju sa predstavnikom Ministarstva kulture, sporta i medija (14.12.2007.)

Intervju sa predstavnikom Ministarstva prosvjete i nauke (14.12.2007.)

Intervju sa predstavnikom Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja (14.12.2007.)

Intervju sa predstavnikom Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave (7.12.2007.)

Intervju sa predstavnikom Sekretarijata za evropske integracije (14.12.2007.)

Intervju sa predstavnikom Poreske uprave (14.12.2007.)

Intervju sa Radom Genorinom, Kancelarija za evropske poslove Vlade Republike Slovenije (16.12.2007.)

### Internet izvori:

ATP Statut, na: <http://www.agentel.cg.yu/regulativa/2006/Preciscen%20tekst%20Statuta%20novo.pdf> (februar 2008.)

Dokumenta o zakonu o javnoj službi, na: <http://doi.gov.mt/EN/archive/publicservice/pSERVICE.asp> (decembar 2007)

Ivan-Karl Saliba, Dokumenta o aktu o javnoj službi, na: <http://www.gov.mt/text/newsletterarticle.asp?a=59&l=2> (decembar 2007.)

Komisija za utvrđivanje konflikta interesa, na: [www.konfliktinteresa.cg.yu](http://www.konfliktinteresa.cg.yu) (februar 2008.)

Malta danas 21.05.2006, na <http://www.maltatoday.com.mt/2006/05/21/opinion2.html> (decembar 2007.)

Monstat – Zarade, na: <http://www.monstat.cg.yu/Mjesecna%20saopstenja.htm> (februar 2008.)

Statut Agencije za energetiku, na: <http://www.regagen.cg.yu/statutagencije.html> (februar 2008.)

Web portal Centra za građansko obrazovanje, na <http://www.cgo-cce.org>

Web portal Ministarstva finansija Crne Gore, na: <http://www.ministarstvo-finansija.cg.yu/vijesti.php?akcija=vijesti&id=12216> (01.03.2008.)

Web portal RTCG, na: <http://www.rtcg.org/index.php?news&read=27310> [februar 2008.]

Web portal Uprave za kadrove, na: <http://www.uzk.cg.yu/> (februar 2008.)

Web portal dnevnog lista Vijesti, na <http://www.vijesti.cg.yu> (29.01.2008.)

CIP – Каталогизација у публикацији  
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

658. 32-051 (497. 16)

ЏАНКИЋ, Јелена

Javna uprava U Crnoj Gori : šeme plata, sistem  
nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog  
usavršavanja u zakonu i praksi / (Jelena Džankić,  
Stevo Muk, Daliborka Uljarević ; prevod Maja  
Mugoša). – Podgorica : Institut Alternativa, 2008  
(Podgorica : Studio Mouse). – 65 str. : table ; 25  
cm. – (Biblioteka Javna uprava)

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. – Tiraž  
350. – Bilješke uz tekst. – Bibliografija: 61-65. –  
Rezime.

ISBN 978-9940-533-00-7

1. Гл. ств. насл. 2. Мук, Стево (аутор) 3.

Уљаревић, Далиборка (аутор)

а) Управљање – Кадрови – Плате – Црна Гора

COBISS. CG – ID 12853008



## institut alternativa

Institut Alternativa je osnovan od strane grupe mladih ljudi sa značajnim iskustvom u sektoru civilnog društva i državne uprave, sa ciljem da doprinese razvoju demokratije, vladavine prava i ljudskih prava kroz analizu javnih politika, nadgledanje i izvještavanje o radu javnih institucija u Crnoj Gori. Institut Alternativa ima za cilj da pruži značajan doprinos u oblasti analize i monitoringa javne politike i javnih institucija u Crnoj Gori, a pripremaće i analize slučaja koji su indikativni za stanje sistema u određenoj oblasti.

[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)

Ova publikacija realizovana je uz podršku  
Fondacije Institut za otvoreno društvo, predstavništvo u Crnoj Gori

ISBN 978-9940-533-00-7



9 789940 533007



FOUNDATION OPEN  
SOCIETY INSTITUTE

PREDSTAVNIŠTVO CRNA GORA