



Ovaj projekt finansira  
Evropska unija



VLADA CRNE GORE  
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE

institut alternativa

# NI KLIJENT, NI GAZDA!

Ka većoj otpornosti na politički  
klijentelizam i korupciju pri zapošljavanju  
u javnom sektoru u Crnoj Gori



Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG



Naziv publikacije:

**Ni klijent, ni gazda!**

**Ka većoj otpornosti na politički klijentelizam i korupciju  
pri zapošljavanju u javnom sektoru u Crnoj Gori**

Izdavač:

**Institut alternativa**

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

Tel./faks: +382 (0) 20 268 686

E-mail: [info@institut-alternativa.org](mailto:info@institut-alternativa.org)

Za izdavača:

**Stevo Muk**

Urednik:

**Stevo Muk**

Autorka:

**Milena Muk**

Saradnica:

**Nikoleta Pavićević**

Prelom, dizajn, lektura i korektura:

**Artbuk d. o. o.**

Podgorica, januar 2023. godine

---

CIP - Каталогизација у публикацији

Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-48-009-7

COBISS.CG-ID 25716484

---

*Analiza je izrađena u okviru projekta „Ni klijent, ni gazda! – Za integritet zapošljavanja u javnom sektoru”, koji je podržan u okviru programa „OCD u Crnoj Gori – od osnovnih usluga do oblikovanja politika – M’BASE”, koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO) u partnerstvu sa fondacijom Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), NVO Centar za zaštitu i proučavanje ptica (CZIP) i NVO Politikon mreža, i u saradnji sa Ministarstvom javne uprave i Ministarstvom evropskih poslova. Projekat finansira Evropska unija, a kofinansira Ministarstvo javne uprave. Analiza je isključiva odgovornost autorke i ne odražava stavove donatora.*

# SADRŽAJ

Uvod .....	4
Metodološki okvir .....	7
Ranjive tačke zapošljavanja u javnom sektoru: Rijetka zelena polja .....	9
1. Neplanska zapošljavanja su ozakonjena .....	11
(Uglavnom) bez smjernica za unutrašnju organizaciju .....	12
Zapošljavanje (ni)je korupcijski rizik .....	14
2. Sprovođenje procedura zapošljavanja: Političko uplitanje i široka diskreciona ovlašćenja .....	15
Provjera podobnosti .....	17
Rukovodeće pozicije posebno izložene neprimjerenim uticajima .....	20
3. Zaštita prava: Bez prioriteta u rješavanju sporova i nedovoljno učinkovit inspekcijski nadzor .....	21
Šta dalje? .....	24
Preporuke u odnosu na planiranje zapošljavanja .....	25
Preporuke u odnosu na sprovođenje postupka zapošljavanja .....	26
Preporuke u odnosu na zaštitu prava lica koja traže zaposlenje u javnom sektoru .....	28
Izvori .....	29

# UVOD

U zemlji sa preko 60.000 zaposlenih u javnom sektoru, (što čini 30 odsto udjela u ukupnoj zaposlenosti<sup>1</sup>), zapošljavanje politički podobnih i na druge načine povezanih lica, jedan je od ključnih koruptivnih mehanizama održavanja partija na vlasti i neformalne razmjene usluga.<sup>2</sup> Prema nalazima projekta „INFORM”, koji se fokusirao na dinamiku između neformalnih i formalnih institucija na Balkanu, Crna Gora se nalazi na samom vrhu u regionu, kada je u pitanju raširenost klijentelističkih praksi. Na pitanje da li su ikada bili ponuđeni novcem ili drugim uslugama u zamjenu za glas na izborima, 22,5 odsto građana i građanki odgovorilo je potvrdno, za razliku od 7,4 odsto u Sjevernoj Makedoniji.<sup>3</sup> Takođe, ranija istraživanja rađena za potrebe Instituta alternativa, ali i istraživanje i procjena lokalnih politika koje se odnose na mlade i potrebe mladih u 15 lokalnih samouprava pokazuju da najveći broj mladih želi zaposlenje u državnoj upravi ili javnim institucijama, dok čak 70 odsto nezaposlenih smatra da se osobe zapošljavaju preko veze, a ne zahvaljujući kvalifikacijama.<sup>4</sup>

Vlada je krajem 2021. godine donijela Strategiju za reformu javne uprave, koja sadrži načelni cilj profesionalizacije javne uprave, i u okviru nje su predviđene izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Zakona o lokalnoj samoupravi, sprovođenje funkcionalnih analiza u svim segmentima javne uprave, kako bi se utvrdio optimalan balans između nadležnosti i broja zaposlenih i razmatranje pravnog okvira za regulisanje javnih ustanova.<sup>5</sup> Međutim, ova Strategija ne obuhvata javni sektor u cjelosti, i trenutno izostaje strateški okvir koji bi unaprijedio sistem upravljanja javnim preduzećima, uključujući i procedure zapošljavanja, koje su u prethodnom periodu upravo bile u fokusu javnosti, zbog masovnih zapošljavanja, naročito u kompanijama u energetskom sektoru.<sup>6</sup> Dodatno, paralelno sa sprovođenjem Strategije, zakonodavne inicijative poslanika i poslanica nisu sinhronizovane sa ključnim strateškim ciljevima i aktivnostima.

- 1 Prema posljednjim podacima iz Strategije za reformu javne uprave, u javnoj upravi bila su 55.674 zaposlena, ne uključujući javna preduzeća, koja prema podacima Instituta alternativa zapošljavaju preko 12.000 ljudi. Na drugoj strani, krajem 2020. godine, periodu koji je uporediv sa posljednjim dostupnim podacima o zaposlenosti u javnoj upravi i preduzećima, ukupan broj zaposlenih iznosio je oko 219.000.
- 2 Milena Muk, *Public Administration Against Clientelism: Montenegro's Missed Expectations*, in *Political Clientelism in the Western Balkans: Collection of Papers*, Institute for Sociological, Political and Juridical Research, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje (ISPJR-UKIM), 2021.
- 3 dr Jovan Bliznakovski, dr Borjan Gjuzelov, Misha Popovik, *The Informal Life of Political Parties in the Western Balkan Societies*, Institute for Democracy „Societas Civilis” Skopje (IDSCS), September 2017, dostupno na: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/11/IDSCS-Informal-Life-of-Political-Parties-Report-27092017.pdf>
- 4 Regionalni program lokalne demokratije na Zapadnom Balkanu, *Istraživanje i procjena lokalnih politika koje se odnose na mlade i potrebe mladih u 15 lokalnih samouprava*, maj 2022. godine, dostupno na: <https://www.undp.org/montenegro/publications/research-and-assessment-pertaining-youth-and-youth-perceptions/needs-15-local-self-governments>
- 5 Vlada Crne Gore, *Strategija reforme javne uprave 2022–2026. sa AP 2022–2024*, 9. 2. 2022. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>
- 6 Lela Šćepanović, *Energetski sektor Crne Gore u debelom minusu*, Radio Slobodna Evropa, 16. 11. 2022. godine, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/energetski-sektor-crna-gora/32133821.html>

To je slučaj i sa Predlogom izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi, koji je 10. decembra 2022. godine u skupštinsku proceduru predala grupa poslanika. Ovim Predlogom bi se spustili uslovi za zapošljavanje u organima lokalne uprave i službama, a takođe bi bilo brisano pravilo da se vršioci dužnosti određuju iz reda već zaposlenih u organu ili službi.<sup>7</sup>

U načelu, u Crnoj Gori postoje brojni sistemski nedostaci koji otežavaju praćenje zapošljavanja u javnom sektoru. Sistem odlikuje razućđenost, sa brojnim administrativnim „ostrvima”, pa posljedično ne postoji ni jedinstvena i pouzdana evidencija zaposlenih u ovom sektoru.

U okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji, disproporcionalan fokus stavljen je na centralni nivo, odnosno na zapošljavanje u državnim organima, koji su prepoznati kroz Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave i Zakon o državnim službenicima i namještenicima (ZDSIN). Primjera radi, u nedostatku jedinstvene pravne tekovine, formulisani su principi javne uprave, ali se oni mahom odnose na ministarstva i organe uprave, pa se i redovni monitoring sprovodi samo u odnosu na ovaj nivo administracije, koji je brojčano manji. Naime, državni organi, u smislu ZDSIN-a, krajem 2020. godine su, prema posljednjim javno dostupnim podacima, imali 14.500 zaposlenih, dakle manje od četvrtine ukupnog broja u javnom sektoru.<sup>8</sup> Ostatak javnog sektora u manjoj mjeri predmet je praćenja, čemu djelimično doprinosi i srazmjerno manja transparentnost pojedinih institucija i preduzeća, ali i komplikovane i nedovoljno jasne procedure.

Zbog toga je za razumijevanje zapošljavanja u javnom sektoru važno imati u vidu različite segmente i pravne propise koji regulišu ovu oblast:

- **Državni organi:** Na zapošljavanje se primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima
  - (18 ministarstava, 24 organa uprave, stručne službe Predsjednika, Skupštine, Vlade, Državna revizorska institucija, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, tužilačka uprava, sudska uprava i fondovi);
- **Organi lokalne uprave i službe:** Na zapošljavanje se primjenjuje Zakon o lokalnoj samoupravi i, u odnosu na određene aspekte, shodna primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima;
- **Agencije i druga regulatorna tijela:** Posebni zakoni i Zakon o radu. Na jedan dio agencija, mahom onih koje se finansiraju iz državnog budžeta, primjenjuje se Zakon o državnim službenicima i namještenicima;
- **Javne ustanove:** Posebni zakoni u oblasti zdravstvene zaštite, socijalne i dječje zaštite i Zakon o radu;
- **Javna preduzeća:** Zakon o privrednim društvima, Zakon o radu;

<sup>7</sup> Grupa poslanika, *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi*, 10. 12. 2022. godine, Skupština Crne Gore, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice/zakoni-i-druga-akta>

<sup>8</sup> Vlada Crne Gore, *Strategija reforme javne uprave 2022–2026. sa AP 2022–2024*, decembar 2021. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>

## • Ostalo

- Centralna banka (Zakon o Centralnoj banci Crne Gore), Revizorsko tijelo (Zakon o reviziji sredstava iz fondova Evropske unije), Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki (Zakon o javnim nabavkama), Akreditaciono tijelo (Zakon o akreditaciji) i slično.

Iako nema pravne tekovine u oblasti zapošljavanja i službeničkog sistema na nivou Evropske unije, u cilju usmjeravanja zemalja kandidata ka dobrim praksama i određenim međunarodnim standardima u ovoj oblasti, formulisani su Principi javne uprave za zemlje proširenja.<sup>9</sup> Ovi Principi afirmišu zapošljavanje na osnovu zasluga u javnoj upravi, između ostalog, kroz zahtjev da se jasno definiše opseg službeničkog sistema, a koji bi trebalo da obuhvati i nezavisne regulatore. Oni takođe podrazumijevaju da nema prevelikih odstupanja od osnovnih pravila zapošljavanja u različitim podsektorima, da primarno i sekundarno zakonodavstvo u ovoj oblasti obezbjeđuju pravnu sigurnost, otvorenost i transparentnost, odgovornost, efikasnost i djelotvornost, kao i da je zapošljavanje javnih službenika zasnovano na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja.

Sa ciljem zapošljavanja na osnovu zasluga, ovaj princip dalje podrazumijeva da su ključni uslovi za zapošljavanje u javnoj upravi i opšte odredbe kojima se obezbjeđuje kvalitet procesa zapošljavanja definisani primarnim zakonodavstvom, a da su detaljne procedure, uključujući specifične uslove za zvanje, opisi poslova, okviri kompetencija, metode selekcije, sistem bodovanja i sastav komisija za selekciju uglavnom regulisani sekundarnim zakonodavstvom. Principi podrazumijevaju i mogućnost žalbe za neizabrane kandidate i kandidatkinje, zaštitu od diskriminacije i sastav komisija za zapošljavanje, koji je oslobođen političkog uplitanja.<sup>10</sup>

U prethodnom periodu bilo je više pokušaja da se na uniformniji način regulišu određeni aspekti javnog sektora u cjelini, uključujući Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru iz 2016. godine. Međutim, primjena ovog Zakona naišla je na brojne probleme i praktično je izostala za javna preduzeća i agencije. U načelu, izostaje sistemski pristup regulisanju rada svih ustanova, agencija i organa državne i lokalne administracije, koji bi u punoj mjeri uvažio javni interes koji je višestruk kada je u pitanju zapošljavanje. Ne samo da je riječ o javnom novcu za bruto zarade i ostala lična primanja, već od kompetencija zaposlenih u javnom sektoru zavisi i ostvarivanje javnog interesa u vidu isporučivanja i kvaliteta javnih usluga. Zato je cilj ove analize da ukaže na pravne praznine i neujednačenost prakse zapošljavanja u javnom sektoru, i pruži preporuke za veću otpornost na politički klijentelizam i korupciju pri zapošljavanju u javnom sektoru u Crnoj Gori.

Ostatak analize je podijeljen u šest ključnih djelova. Najprije, dajemo osvrt na metodološki okvir, a zatim predstavljamo ključne nalaze procjene rizika od korupcije

9 SIGMA (Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije), *Principi javne uprave: izdanje 2017. godine*, OECD, 2017. godine, dostupno na:

[https://www.sigmaweb.org/publications/Principles\\_of\\_Public\\_Administration\\_2017\\_edition\\_SER.pdf](https://www.sigmaweb.org/publications/Principles_of_Public_Administration_2017_edition_SER.pdf)

10 Ovi principi se primarno odnose na centralni nivo, tj. na državne organe, i na državne službenike i namještenike, za koje je propisan crnogorski Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Ipak, imajući u vidu načelo što ujednačenijeg regulisanja zapošljavanja u javnom sektoru, i važnost zaštite javnog interesa u ovim postupcima, mogu se primijeniti na javni sektor u cjelini.

i neprimjerenih uticaja prilikom zapošljavanja u javnom sektoru. Centralni dio sadrži detaljniji osvrt na svaki od aspekata koji su posebno analizirani: planiranje zapošljavanja, sprovođenje procedure i zaštita prava kandidata i kandidatkinja. U posljednjem dijelu nudimo zaključke i preporuke za borbu protiv političkog klijentelizma i korupcije u ovoj oblasti.

## METODOLOŠKI OKVIR

Imajući u vidu Principe javne uprave za zemlje proširenja i dugogodišnje iskustvo u monitoringu zapošljavanja u javnoj upravi, a sa ciljem da ukažemo na ranjive tačke, pravne praznine i ostale rizike od korupcije i neprimjerenih političkih uticaja prilikom zapošljavanja u javnom sektoru, sprovedli smo sveobuhvatnu analizu zakona, podzakonskih akata i statuta koji regulišu zapošljavanje u ovoj oblasti. Organizovali smo i tri fokus grupe u Bijelom Polju, Ulcinju i Podgorici sa ukupno 24 učesnika i učesnice iz nevladinog sektora, sindikata i medija iz svih regiona Crne Gore, kako bismo dodatno rasvijetlili prakse u ovoj oblasti iz različitih perspektiva. Takođe, na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, tražili smo dodatnu dokumentaciju, koja nije javno dostupna, kao što su podaci o izvršenom inspekcijском nadzoru u određenim podsektorima, planovi i raspored časova u određenim školama i slično. Prikupljeni materijali i informacije analizirani su u odnosu na prethodno definisane kontrolne liste, koje su se sastojale od 21 pitanja i dva dodatna pitanja za one segmente javnog sektora u kojima je tokom postupka zapošljavanja dozvoljena žalba ka drugostepenim tijelima.

Kontrolne liste su sadržale set pitanja u odnosu na tri ključna aspekta<sup>11</sup>:

1. **Planiranje zapošljavanja** (set pitanja koji se odnosi na to da li je unutrašnja organizacija zasnovana na prethodno sprovedenim analizama i stručnim mišljenjima, da li se sprovodi kadrovsko planiranje i da li planovi integriteta prepoznaju rizike od korupcije);
2. **Sprovođenje procedura zapošljavanja** (set pitanja koji se odnosi na to da li su propisane obaveze prethodnog oglašavanja, da li je ostavljeno dovoljno vremena za prijavu, da li su definisani jasni i predvidivi uslovi za slobodno radno mjesto i da li garantuju profesionalno iskustvo i kompetencije neophodne za obavljanje poslova na datom radnom mjestu; da li je obavezna provjera sposobnosti ili kompetencija, ako jeste, da li su definisane odredbe o sprečavanju sukoba interesa i neprimjerenih uticaja u odnosu na osobe koje vrše provjeru, u kojoj mjeri su dozvoljene improvizacije u radu komisija za provjeru sposobnosti, da li su utvrđeni jasni kriterijumi i mjerila za ocjenjivanje sposobnosti, znanja, vještina ili kompetencija kandidata i kandidatkinja, te da li su predviđeni pisani testovi pod šifrom. Da li je udio intervjuja, kao subjektivne metode, preovlađujući, kao i da li je garantovana transparentnost izvještavanja o sprovedenoj provjeri sposobnosti. Dodatna dva pitanja odnosila su se na

<sup>11</sup> Osim Principima javne uprave za zemlje proširenja, ove kontrolne liste inspirisane su i sličnim naporima u ovoj oblasti, koje su učinili Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA), Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI) i civilno društvo, naročito kroz projekat WeBER (Western Balkan Civil Society Empowerment for a Reformed Public Administration), koji sa partnerima iz TEN (Think for Europe Network) sprovodi i Institut alternativa.

zaštitu rukovodećih pozicija od neprimjerenih uticaja, kroz propisano trajanje mandata rukovodećeg kadra u odnosu na izborni ciklus i način određivanja vršilaca dužnosti);

3. **Zaštita prava nakon sprovedenog postupka zapošljavanja** (set pitanja koji se odnosi na to da li je previđena mogućnost pokretanja žalbe ili spora, postoje li garancije sprečavanja sukoba interesa i neprimjerenih uticaja u odlučivanju drugostepenog tijela za žalbe i da li je rad drugostepenih tijela regulisan na jasan način, koliko je prosječno trajanje postupaka i sporova u ovoj oblasti, imaju li prioritet i da li inspekcije rade učinkovito i predvidivo).<sup>12</sup>

Imajući u vidu da principi javne uprave podrazumijevaju ujednačenost pravila zapošljavanja u odnosu na čitav sistem javne uprave, ova pitanja smo analizirali u odnosu na osam ključnih podsektora:

1. *Državni organi;*
2. *Organi lokalne uprave i službe;*
3. *Agencije i druga regulatorna tijela;*
4. *Javne ustanove u oblasti socijalne i dječje zaštite;*
5. *Javne ustanove u oblasti zdravstvene zaštite;*
6. *Javne ustanove u oblasti kulture;*
7. *Javne ustanove u oblasti obrazovanja;*
8. *Javna preduzeća (preduzeća u većinskom vlasništvu države ili lokalne samouprave).*

Pravni okvir i praksa zapošljavanja u ovim podsektorima analizirani su uz razumijevanje odstupanja od opštih preduslova koje podrazumijevaju setovi pitanja iz kontrolnih lista, naročito u slučajevima specifičnih opisa poslova i radnih mjesta kao, primjera radi, glumaca i glumica u javnim ustanovama kulture. Dodatno, u nedostatku jedinstvenog pravnog okvira za agencije, u ovaj podsektor uvrstili smo „državne agencije”, kojih se tiče Zakon o državnoj upravi<sup>13</sup>, ali i druge regulatore i agencije.<sup>14</sup> S druge strane, ovim krugom istraživanja, nisu obuhvaćena zapošljavanja u diplomatiji, policiji i vojsci. Zbog bezbjednosnih provjera i provjera psihofizičke sposobnosti, i njihove specifične prirode, smatrali smo da procjena pravnog okvira i prakse u ovim oblastima zahtijeva poseban analitički okvir, koji u budućnosti može predstavljati nadogradnju dosadašnjih istraživačkih napora.

<sup>12</sup> Kontrolne liste sa odgovorima u odnosu na odabrani podsektor dostupne su na posebno kreiranoj internet stranici <https://mapa-rizika.me>

<sup>13</sup> Agenciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agenciju za lijekove i medicinska sredstva (preimenovanu u Institut), Agenciju za mirno rješavanje radnih sporova, Agenciju za nadzor osiguranja i Agenciju za zaštitu konkurencije.

<sup>14</sup> Komisija za tržište kapitala, Agencija za sprječavanje korupcije, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Agencija za civilno vazduhoplovstvo, Agencija za elektronske medije, Agencija za investicije i Regulatorna agencija za energetiku.

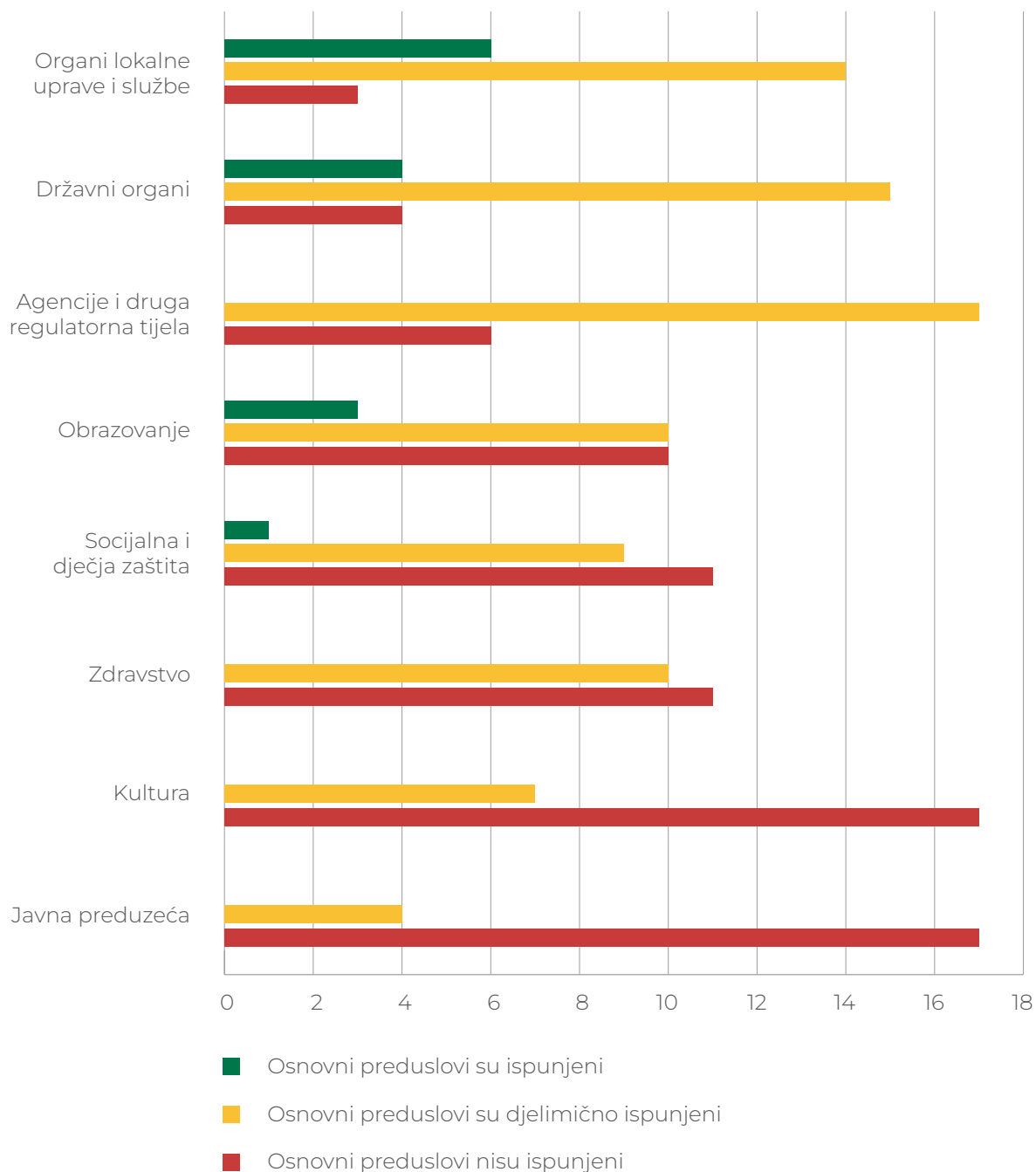


U istraživanju smo naišli na određena ograničenja, u vidu dostupnosti podataka, naročito u odnosu na učinkovitost inspekcijskog nadzora kod zapošljavanja u odabranim podsektorima. Zvanični izvještaji inspekcija, ali i dodatna dokumentacija dobijena na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, uglavnom ne pružaju informacije o učinku inspekcija, primjera radi: o kontrolnim nadzorima nakon utvrđenih nepravilnosti, broju uklonjenih nepravilnosti i slično.

### **RANJIVE TAČKE ZAPOŠLJAVANJA U JAVNOM SEKTORU: RIJETKA ZELENA POLJA**

U Grafikonu 1 predstavljeni su ključni nalazi istraživanja, prema kojima je, uslovno rečeno, „najbolje stanje” u lokalnim organima uprave i službama i državnim organima, na koje se primjenjuju Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o lokalnoj samoupravi. Najlošije stanje je u javnim preduzećima, sa čak 17 odričnih odgovora na pitanja o ispunjenosti osnovnih preduslova za sprečavanje neprimjerenih rizika od korupcije i neprimjerenih uticaja prilikom zapošljavanja. Zakon o privrednim društvima nije uvažio specifičnosti preduzeća, čiji su osnivači i većinski vlasnici država ili opština, pa se na ova preduzeća primjenjuju opšti propisi o radu i interna akta preduzeća, koja rijetko propisuju strože uslove i mehanizme koji bi obezbijedili zapošljavanje na osnovu zasluga. Javne ustanove u sektorima zdravstvene, socijalne i dječje zaštite, obrazovanja i kulture, kao i agencije i druga regulatorna tijela su „između”. Posebni zakoni za pojedine agencije i ustanove propisuju dodatne garancije sprečavanja sukoba interesa i uslove za zasnivanje radnih mjesta, u većoj mjeri nego što je to slučaj sa javnim preduzećima. Međutim, treba imati u vidu da agencije i druga regulatorna tijela, zbog međusobne nejednačenosti u regulisanju zapošljavanja i nepostojanja jasnog pravnog okvira, najčešće imaju djelimičnu ispunjenost uslova za sprečavanje rizika od korupcije i neprimjerenih uticaja prilikom zapošljavanja u javnom sektoru.

**Grafikon 1: Mapa rizika od korupcije i neprimjerenih uticaja pri zapošljavanju**



# 1. NEPLANSKA ZAPOŠLJAVANJA SU OZAKONJENA

Kada posmatramo javni sektor u cjelini, eksplicitna obaveza kadrovskog planiranja uvedena je samo za državne organe i organe lokalne uprave i službe.<sup>15</sup> Podsjećamo, kadrovsko planiranje bi trebalo da osigura da određena institucija ima optimalan broj ljudi sa neophodnim vještinama, na pravim mjestima i u pravo vrijeme, kako bi postigla kratkoročne i dugoročne organizacione ciljeve. Ovaj proces ima za cilj postizanje optimalne kombinacije raspoloživog budžeta i odgovarajućeg broja zaposlenih, koji posjeduju neophodne vještine za postizanje organizacionih ciljeva.<sup>16</sup>

Međutim, ni tamo gdje je propisana, obaveza kadrovskog planiranja se ne poštuje. Kadrovski plan Vlade usvaja se parcijalno, jer ni za 2022, ni za 2021. godinu nije obuhvatio sve organe na koje se odnosi.<sup>17</sup> I kada se usvoje, kadrovski planovi na državnom nivou sadrže vrlo skroman opseg informacija, tačnije, svedeni su samo na tabelarni pregled broja potrebnih zaposlenih uz pregled broja lica koja će ostvariti pravo na penziju, dok izostaju detaljnija obrazloženja plana, i ne razmatra se korišćenje drugih instituta, kao što je raspored već zaposlenih. Dodatno, planovi ne obuhvataju druge vidove angažmana u državnim organima, kao što su ugovori o djelu, ugovori o konsultantskim uslugama i slično. Imajući u vidu zloupotrebe ovih ugovora i činjenicu da se koriste često i za faktičko zapošljavanje, kao mehanizam izbjegavanja relativno strožih uslova, njihovo izdvajanje iz obaveznog kadrovskog planiranja pojačava rizik od neprimjerenih uticaja prilikom njihovog zaključivanja.<sup>18</sup>

Dok je za državne organe kadrovsko planiranje uvedeno prethodnim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (iz 2011. godine), za lokalne administracije ova obaveza propisana je tek donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi 2018. godine. Međutim, redovan monitoring koji je Institut alternativa sprovodio tokom četiri godine primjene ove obaveze, pokazuje da se planovi usvajaju uz značajna

15 Vidi: Zakon o državnim službenicima i namještenicima (*Službeni list Crne Gore, br. 002/18 od 10. 1. 2018, 034/19 od 21. 6. 2019, 008/21 od 26. 1. 2021*), Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni list Crne Gore, br. 002/18 od 10. 1. 2018, 034/19 od 21. 6. 2019, 038/20 od 25. 4. 2020*),

16 Oscar Huerta Melchor, *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance No. 21

17 Vlada Crne Gore, *Predlog djelimičnog Kadrovskog plana organa državne uprave i službi Vlade Crne Gore za 2022. godinu*, 24. 2. 2022. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/052e9d67-b990-434e-9a95-83cb9b46adcc>

18 Državna revizorska institucija je takođe ukazala na to da upravljanje ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima nije dovoljno uspješno u organima državne uprave. Samim tim, aktivnosti organa državne uprave i uspostavljene prakse u procesu planiranja, kontrolnih mehanizama i izvještavanja o efektima realizovanih ugovora ne osiguravaju uspješno upravljanje istima. Vidi: Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji uspjeha „Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave”*, Podgorica, 15. 6. 2020. godine, dostupno na: [https://www.dri.co.me/1/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=722:objavljen-izveštaj-o-reviziji-uspjeha-„uspješnost-upravljanja-ugovorima-o-djelu-ugovorima-o-dopunskom-radu-i-ugovorima-o-privremenim-i-povremenim-poslovima-u-organima-državne-uprave“&lang=sr](https://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=722:objavljen-izveštaj-o-reviziji-uspjeha-„uspješnost-upravljanja-ugovorima-o-djelu-ugovorima-o-dopunskom-radu-i-ugovorima-o-privremenim-i-povremenim-poslovima-u-organima-državne-uprave“&lang=sr)

kašnjenja i pate od brojnih manjkavosti.<sup>19</sup> Opština Ulcinj se izdvaja po tome što već četvrtu godinu krši Zakon o lokalnoj samoupravi i ne sačinjava kadrovski plan, dok istovremeno vrši zapošljavanja, tako dodatno kršeći isti zakon. Međutim, Zakon o lokalnoj samoupravi, iako propisuje obavezu kadrovskog planiranja, ne predviđa kaznene odredbe za opštine koje je prekrše.<sup>20</sup> Takođe, iako ovaj Zakon propisuje vremenski rok za izvršenje obaveze donošenja kadrovskog plana, koji je 30 dana od dana usvajanja budžeta, devet opština je u 2022. godini prekršilo rok i zakasnilo sa donošenjem kadrovskog plana. Dodatno, i pored toga što Uredba o sadržaju, postupku i načinu pripreme kadrovskog plana propisuje obavezu da se jasno navedu razlozi za povećanje broja zaposlenih, veliki broj kadrovskih planova ili nema prateće obrazloženje ili se opštine koriste tipskim formulacijama koje ne upućuju na vezu između novih zapošljavanja i isporučivanja ključnih usluga ili sprovođenja javnih politika.<sup>21</sup>

U sektoru obrazovanja, obrisi kadrovskog planiranja postoje u obavezi raspodjele časova i radnih mjesta, a ogledaju se i u dostavljanju liste zaposlenih resornom Ministarstvu za čijim radom je prestala potreba (prije početka školske godine, u saradnji sa Sindikatom). Takođe, u sektoru zdravstva, prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, država, u sprovođenju zdravstvene politike, donosi plan razvoja kadrova u oblasti zdravstva. Dostupan je, međutim, samo zastarjeli „Master plan razvoja zdravstva Crne Gore 2015–2020”<sup>22</sup>. Ne postoje pojedinačni kadrovski planovi koje zdravstvene ustanove sačinjavaju na godišnjem nivou.

### **(UGLAVNOM) BEZ SMJERNICA ZA UNUTRAŠNJU ORGANIZACIJU**

U dijelu koji se odnosi na planiranje zapošljavanja, naročitu pažnju smo obratili i na način donošenja akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, s obzirom na to da upravo oni često predstavljaju ulaznu tačku za neprimjerene uticaje, kroz prilagođavanje uslova za zasnivanje radnog odnosa i samog naziva radnog mjesta. Kako bi se spriječila prevelika arbitrarnost u tom dijelu, važno je da je unutrašnja organizaciona struktura organa uprave, ustanova, preduzeća i agencija zasnovana na potrebama, prethodno sprovedenim analizama i stručnim mišljenjima. Međutim, iako je za državne organe usvojena „Metodologija za izradu akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji”, koja podrazumijeva postojanje analitičke osnove za izradu ovih akata, njih u praksi ne prate adekvatne analize.<sup>23</sup> Mišljenja nadležnih organa (Uprave za ljudske resurse, ministarstava finansija i javne uprave) na nacрте akata nisu standardizovana, niti su uvijek usmjerena na uspostavljanje optimalne unutrašnje organizacije državnih organa. Često se i ne

19 Nikoleta Pavićević, *Optimizacija, šta to bješe? Opštine iskazale potrebu za skoro 1300 zaposlenih*, Institut alternativa, 7. 10. 2022. godine, dostupno na:

<https://institut-alternativa.org/optimizacija-sta-to-bjese-opstine-iskazale-potrebu-za-skoro-1300-zaposlenih/>

20 Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni list Crne Gore*, br. 002/18 od 10. 1. 2018, 034/19 od 21. 6. 2019, 038/20 od 25. 4. 2020)

21 Svi kadrovski planovi za 2022. godinu dostupni su na internet stranici Instituta alternativa:

<https://www.dropbox.com/sh/w0b53k123xd1z1u/AAC9QQSJBWiRBrvzOAKGww0fa?dl=0>

22 Ministarstvo zdravlja, *Master plan razvoja zdravstva Crne Gore 2015–2020*, Podgorica, avgust 2015. godine

23 Uprava za kadrove, *Metodologija za izradu akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji*, Podgorica, decembar 2013. godine, dostupno na:

<https://www.gov.me/dokumenta/11928447-2eeb-42d3-994d-af167efcd38b>

uvažavaju prilikom donošenja pravilnika, a situacija je slična i u odnosu na organe lokalne uprave i službe.

Situacija je naročito loša kod javnih preduzeća i javnih zdravstvenih ustanova, kod kojih resorna ministarstva nemaju nikakav nadzor nad uspostavljanjem unutrašnje organizacije. U odnosu na agencije i regulatorna tijela, samo Zakon o energetici upućuje na potrebu da statut Regulatorne agencije za energetiku sadrži smjernice za utvrđivanje unutrašnje organizacije.<sup>24</sup> Ove smjernice, međutim, sadrže samo nazive osnovnih organizacionih jedinica (službi) i smjernice o poslovima koji se obavljaju izvan službi (poslovi savjetnika i sekretara Odbora Agencije) i na mogućnost organizovanja poslova unutrašnje revizije u posebnoj organizacionoj jedinici.<sup>25</sup> Slično tome, Zakonom o zaštiti konkurencije se upućuje na Statut Agencije za zaštitu konkurencije, koji treba da utvrdi osnove unutrašnje organizacije.<sup>26</sup> Međutim, kako nema procedure kadrovske planiranja ili obaveze sprovođenja periodičnih funkcionalnih analiza, pravni okvir ostavlja prostor za značajnu samovolju prilikom utvrđivanja unutrašnje organizacije i uslova za obavljanje određenih poslova. Time se otvara prostor za neprimjerene političke i druge koruptivne uticaje.

*Samo centri za socijalni rad imaju određene smjernice za uspostavljanje unutrašnje organizacije, koje bi, uz odgovarajući nadzor, mogle smanjiti samovolju u planiranju broja radnih mjesta i uslova za njihovo popunjavanje.*

U odnosu na javne obrazovne ustanove, Ministarstvo prosvjete daje saglasnost za usvajanje akta o unutrašnjoj organizaciji. Zakonom nisu propisani uslovi koje ustanova mora da ispuni da bi dobila saglasnost za usvajanje akta, ali jesu novčane kazne od 500 do 15.000 eura u slučaju da saglasnost izostane.<sup>27</sup> Nalazi sa fokus grupe koju je organizovao Institut alternativa sa predstavnicima sindikata, nevladinog sektora i novinara pokazali su da u praksi ova procedura više komplikuje i odugovlači uspostavljanje unutrašnje organizacije, nego što doprinosi kontroli kvaliteta procesa. Učesnici i učesnice fokus grupe ukazali su na praksu dugog čekanja saglasnosti Ministarstva prosvjete na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Predstavica sindikata skrenula je pažnju na fokus grupi da su ranijih godina zabilježeni slučajevi u kojima je Ministarstvo prosvjete davalo saglasnost tek krajem školske godine ili da ona u potpunosti izostane.

24 Zakon o energetici (*Službeni list Crne Gore*, br. 005/16 od 20. 1. 2016, 051/17 od 3. 8. 2017, 082/20 od 6. 8. 2020, 029/22 od 18. 3. 2022)

25 Statut Regulatorne agencije za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti (*Službeni list Crne Gore*, br. 135/21 od 24. 12. 2021)

26 Zakon o zaštiti konkurencije (*Službeni list Crne Gore*, br. 044/12 od 9. 8. 2012, 013/18 od 28. 2. 2018, 145/21 od 31. 12. 2021)

27 Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju (*Službeni list Republike Crne Gore*, br. 064/02 od 28. 11. 2002, 031/05 od 18. 5. 2005, 049/07 od 10. 8. 2007, *Službeni list Crne Gore*, br. 004/08 od 17. 1. 2008, 021/09 od 20. 3. 2009, 045/10 od 4. 8. 2010, 073/10 od 10. 12. 2010, 040/11 od 8. 8. 2011, 045/11 od 9. 9. 2011, 036/13 od 26. 7. 2013, 039/13 od 7. 8. 2013, 044/13 od 20. 9. 2013, 047/17 od 19. 7. 2017, 059/21 od 4. 6. 2021, 076/21 od 9. 7. 2021, 146/21 od 31. 12. 2021)

Jedino centri za socijalni rad imaju određene smjernice, koje mogu spriječiti preveliku samovolju u uspostavljanju unutrašnje organizacije radnih mjesta, uz odgovarajući nadzor. Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad pruža bliže kriterijume za organizaciju centara za socijalni rad u odnosu na broj stanovnika, kao i za organizaciju službi u odnosu na broj zaposlenih.<sup>28</sup> Ipak, analiza rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori, koju je izradio Unicef u 2019. godini, pokazala je značajna odstupanja između broja normiranih radnih mjesta i broja zaposlenih. Analiza je pokazala da centri za socijalni rad zapošljavaju 28% više radnika nego što je normirano.<sup>29</sup> Dodatno, slične smjernice ne postoje za druge ustanove socijalne zaštite.

*„Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja / nezakonito donošenje odluka pri procesu zapošljavanja” prepoznato kao osnovni rizik u svega **0,81% slučajeva** u odnosu na sve ostale prepoznate osnovne rizike od korupcije u planovima integriteta institucija.*

## **ZAPOŠLJAVANJE (NI)JE KORUPCIJSKI RIZIK**

Kako bi se interno izborile sa raznim korupcijskim rizicima, institucije javnog sektora imaju obavezu da donesu plan integriteta. Riječ je o internom anti-korupcijskom dokumentu „u kome je sadržan skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičkog ponašanja u okviru organa vlasti kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta, a koji nastaje kao rezultat samoprocjene izloženosti organa vlasti rizicima za nastanak i razvoj korupcije, nezakonitog lobiranja i sukoba interesa, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima.”<sup>30</sup>

Postoji veliki raskorak u odnosu na negativnu percepciju zapošljavanja u javnom sektoru i činjenice da je, prema Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2021. godini, „nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja / nezakonito donošenje odluka pri procesu zapošljavanja” prepoznato kao osnovni rizik u svega 0,81% slučajeva u odnosu na sve ostale prepoznate osnovne rizike od korupcije.<sup>31</sup> Čak i tamo gdje je ovaj rizik prepoznat, primjena plana integriteta je nezadovoljavajuća. Učesnici i učesnice iz sindikalnih organizacija na fokus grupama ukazali su takođe na nisku informisanost zaposlenih o planovima integriteta, preduzetim mjerama i njihovom sprovođenju.

28 Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada Centra za socijalni rad (*Službeni list Crne Gore*, br. 058/13 od 20. 12. 2013, 030/15 od 12. 6. 2015, 017/16 od 11. 3. 2016, 043/19 od 31. 7. 2019)

29 Predstavništvo Unicefa u Crnoj Gori, *Analiza rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori, Podgorica, 2019. godine*, dostupno na:  
<https://www.unicef.org/montenegro/media/9551/file/MNE-media-MNEpublication506.pdf>

30 Agencija za sprječavanje korupcije, *O integritetu*, dostupno na:  
<https://www.antikorupcija.me/me/integritet/integritetu/>

31 Agencija za sprječavanje korupcije, *Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2021. godini*, Podgorica, februar 2022. godine, dostupno na:  
[https://www.antikorupcija.me/media/documents/izvjestaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovodjenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2021\\_godini.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/izvjestaj_o_donosenju_i_sprovodjenju_planova_integriteta_u_2021_godini.pdf)

## 2. SPROVOĐENJE PROCEDURA ZAPOŠLJAVANJA: POLITIČKO UPLITANJE I ŠIROKA DISKRECIJONNA OVLAŠĆENJA

Procedure zapošljavanja su u nekim segmentima javnog sektora više razrađene, prvenstveno u državnim organima i organima lokalne uprave i službama, a u nekim manje, jer se samo shodno primjenjuju opšti propisi o radu. Međutim, čak i kad postoji testiranje, koje podrazumijeva provjeru sposobnosti ili kompetencija za obavljanje poslova na određenom radnom mjestu, nema obaveze da se odaberu kandidati ili kandidatkinje koji su bili najbolje rangirani, ni u jednom od osam podsektora koje smo analizirali.

Naročito je poražavajuća činjenica da se samo u državnim organima, organima lokalne uprave i službama i pojedinim agencijama, radna mjesta po pravilu popunjavaju na osnovu prethodnog javnog oglašavanja, koje ostavlja kandidatima dovoljno vremena za prijavu (više od 15 dana). Ipak, treba imati u vidu da je načelo javnog oglašavanja oslabljeno i u državnim organima, jer se pri određivanju vršilaca dužnosti za rukovodeće pozicije mogu izabrati osobe van organa, bez prethodne provjere koja bi išla dalje od ispunjavanja uslova datog mjesta, a propisani su i određeni izuzeci. Primjera radi, Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti omogućava pripravnici i pripravnicama da po završetku stažiranja, zasnuju radni odnos bez javnog oglašavanja.<sup>32</sup>

U ustanovama, agencijama i preduzećima na koja se shodno primjenjuju opšti propisi o radu, postoji obaveza javnog oglašavanja slobodnog radnog mjesta u trajanju od svega tri dana. Međutim, osim nedovoljnog trajanja ovakvih javnih oglasa, dodatno ograničenje predstavlja i to što se pod slobodnim radnim mjestom ne smatraju slučajevi kada postoji potreba da se poslije isteka prethodnog ugovora o radu zaključi novi ugovor o radu sa istim zaposlenim, već kada postoji potreba da se zaposleni rasporedi na drugo radno mjesto kod istog poslodavca i kod preuzimanja zaposlenog. Dakle, spisak izuzetaka od javnog oglašavanja je potencijalno vrlo dug i sam po sebi podložan zloupotrebama.

Uslovi za zasnivanje radnog odnosa su zakonski definisani takođe za manji dio javnog sektora (državna i lokalna administracija, ustanove socijalne i dječje zaštite, za jedan dio agencija i sporadično za rukovodeće pozicije u ustanovama i agencijama). U odnosu na veliki broj ustanova kulture, zdravstvene zaštite, preduzeća, pomoćnog osoblja u ustanovama socijalne i dječje zaštite i većeg broja agencija i drugih regulatornih tijela, definisanje uslova za popunjavanje radnih mjesta regulisano je isključivo pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Imajući u vidu da ne postoje katalozi radnih mjesta ili jasno definisani opisi poslova

<sup>32</sup> Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti (*Službeni list Crne Gore*, br. 036/15 od 10. 7. 2015, 018/19 od 22. 3. 2019, 145/21 od 31. 12. 2021)



*Čak i kad je regulisana provjera sposobnosti ili kompetencija za obavljanje poslova na određenom radnom mjestu, ni u jednom od osam podsektora koje smo analizirali ne postoji obaveza da se odaberu prvorangirani kandidati ili kandidatkinje.*

sa odgovarajućim uslovima za njihovo obavljanje, nema ni dovoljno pravne sigurnosti i predvidivosti kada su u pitanju uslovi za popunjavanje radnih mjesta. U tom pogledu, izuzetak predstavljaju ustanove socijalne i dječje zaštite. Pravilnik o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti bliže definiše ove poslove i bliže uslove za njihovo obavljanje, u pogledu obrazovanja, licence za rad i slično.<sup>33</sup>

I tamo gdje su definisani, kriterijumi su relativno nisko postavljeni. Recimo, za pozicije visokorukovodnog kadra i starješina organa u državnim organima, kao uslovi su propisani visoko obrazovanje (VIII nivo kvalifikacije obrazovanja) i najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja ili pet godina radnog iskustva na drugim poslovima (za starješine), odnosno najmanje dvije godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja ili pet godina radnog iskustva (za visoki rukovodni kadar). Uprava za kadrove (u vrijeme pisanja analize Uprava za ljudske resurse) 2019. godine sačinila je Priručnik za primjenu okvira kompetencija za visoki rukovodni kadar i starješine<sup>34</sup>, ali se on ne primjenjuje dosljedno. Okvir kompetencija za ostala službenička zvanja ne postoji ni na državnom, ni na lokalnom nivou.

Situacija je još lošija u javnim preduzećima, gdje rukovodeći kadar ne mora da ispuni nikakve posebne uslove. Naime, uslovi koje treba da ispuni kandidat za poziciju izvršnog direktora preduzeća uopšte nisu definisani zakonom, a kod 15 preduzeća (od preko 50) ni u aktima samog preduzeća. U rijetkim slučajevima, gdje su posebni uslovi propisani, oni još rjeđe uključuju godine radnog iskustva na rukovodećim poslovima, posebne sertifikate, stručna znanja iz oblasti djelatnosti društva ili rad u struci, djelatnosti preduzeća. Samo 16 preduzeća je internim aktima propisalo obavezu sprovođenja javnog konkursa za izbor izvršnog direktora.<sup>35</sup>

Iako su uslovi labavo regulisani zakonima koji se primjenjuju na agencije i druga regulatorna tijela, važno je naglasiti da su odredbe o sprečavanju sukoba interesa naročito naglašene i propisane posebnim zakonima za izbor direktora i članova savjeta ili odbora devet agencija i regulatora. Dodatne odredbe o sprečavanju sukoba interesa zakonom su propisane i za izbor direktora Instituta za lijekove i medicinska sredstva.

33 Pravilnik o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti (*Službeni list Crne Gore, br. 056/13 od 6. 12. 2013, 014/14 od 22. 3. 2014, 073/19 od 27. 12. 2019*)

34 Uprava za kadrove, *Priručnik za primjenu okvira kompetencija za visoki rukovodni kadar i starješine*, Podgorica, 2019. godine

35 Marko Sošić, *Čija su naša javna preduzeća? – Osvrt na aspekte transparentnosti i odgovornosti rada preduzeća u vlasništvu države*, Institut alternativa, Podgorica, 2021. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/cija-su-nasa-javna-preduzeca/>



## PROVJERA PODOBNOSTI

Zakonom regulisana provjera sposobnosti odnosno kompetencija za zasnivanje radnog odnosa nije pravilo u crnogorskom javnom sektoru. Ova procedura razrađena je samo na nivou državnih organa, organa lokalne uprave i službi, dijela agencija i regulatornih tijela<sup>36</sup>, i sporadično u javnim ustanovama, preduzećima i ostalim agencijama i regulatorima. Međutim, čak i u odnosu na državnu i lokalnu administraciju, gdje je provjera regulisana, nema garancija političke nepristrasnosti komisija koje je sprovode, na šta je upozorila i SIGMA u svom posljednjem monitoring izvještaju.<sup>37</sup> Takođe, provjera sposobnosti ili kompetencija nije organizovana tako da sprečava nejednak tretman kandidata i kandidatkinja i neopravdane improvizacije. Sastoji se od teorijskog i praktičnog dijela i podrazumijeva izradu pisanog testa. Pisani test izrađuje se u elektronskoj formi, pod šifrom. Propisana je obaveza da se ista pitanja postavljaju svim kandidatima i kandidatkinjama na intervjuu, kao i mjerila za procjenu intervjuu. Međutim, najviše prostora za improvizaciju je dozvoljeno u praktičnom testiranju, s obzirom na to da je uloga komisije u tom dijelu mala, i ogleđa se u izboru dva od deset zadataka koje dostavi organ za čije potrebe se zapošljavanje vrši. Ne postoje standardizovane smjernice za pripremu praktičnih zadataka, pa je i mogućnost njihovog „curenja” i favorizovanja određenih kandidata ili kandidatkinja time veća.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, kao ni Zakon o radu koji se shodno primjenjuje, ne predviđaju obaveznu provjeru sposobnosti prilikom zapošljavanja u

### Član 12

*Prispjele prijave razmatra direktor Biblioteke.*

*Prilikom ocjene pojedinih dokaza o ispunjenosti uslova iz oglasa, direktor se može konsultovati sa stručnim saradnicima.*

### Član 13

*Nakon razmotrenja prijava, direktor može pozvati kandidate na razgovor.*

### Član 14

*U cilju donošenja najoptimalnije odluke o izboru, direktor ima pravo organizovati provjeru znanja iz oblasti shodno kojoj se vrši zapošljavanje kandidata.*

*Provjeru može vršiti lično ili putem ad hoc obrazovane komisije.*

*Izvod iz Odluke o sprovođenju procedure prilikom zapošljavanja u Nacionalnoj biblioteci „Đurđe Crnojević”*

<sup>36</sup> U odnosu na agencije i druga regulatorna tijela, treba imati u vidu da je Zakon o državnoj upravi propisao shodnu primjenu na one „državne agencije”, koje se finansiraju iz državnog budžeta. Međutim, u praksi i dalje vlada konfuzija. Tako, između ostalog, u posebnim zakonima koji regulišu agencije i regulatore, sredinom 2022. godine, shodna primjena ZDSIN-a je propisana samo u Agenciji za zaštitu konkurencije, Agenciji za investicije, Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, Agenciji za sprječavanje korupcije i Agenciji za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja. U odnosu na sedam drugih analiziranih agencija i regulatora, primjenjuju se opšti propisi o radu, poseban zakon, koji uspostavlja datog regulatora i opšti akti regulatora, dok za Agenciju za elektronske medije uopšte nije precizirano koji propisi se primjenjuju.

<sup>37</sup> „ZDSIN ne isključuje eksplicitno politički imenovana lica kao članove konkursne komisije za provjeru kompetencija rukovodećeg kadra, što ostavlja prostor za neprimeren politički uticaj”, SIGMA, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration – Montenegro*, November 2021, dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Montenegro.pdf>

zdravstvenim ustanovama, ali interni akti zdravstvenih ustanova različito regulišu ovo pitanje. Primjera radi, interna akta Opšte bolnice Bar i Doma zdravlja Podgorica ne propisuju obavezu organizovanog pisanog testiranja za provjeru znanja. Klinički centar Crne Gore propisao je proceduru pismene i usmene provjere sposobnosti, dok u Institutu za javno zdravlje direktor odlučuje na osnovu dostavljene dokumentacije – biografije kandidata i ima diskreciono pravo prilikom izbora kandidata.<sup>38</sup>

Zakon o kulturi ne definiše provjeru sposobnosti prilikom popune radnih mjesta, a to nije predmet ni podzakonskih ili internih akata javnih ustanova u ovom podsektoru. Istraživanje, na osnovu javno dostupnih izvora, upućuje na činjenicu da samo Nacionalna biblioteka „Đurđe Crnojević” ima Odluku o sprovođenju procedure prilikom zapošljavanja u biblioteci, koja je sama po sebi manjkava jer ostavlja veliki prostor za improvizacije, kao što se vidi iz izvoda te Odluke.<sup>39</sup> Slična je situacija i u javnim preduzećima.

Nesrazmjern **udio intervjua**, kao subjektivne metode provjere sposobnosti ili kompetencija, predstavlja takođe jedan od potencijalnih rizika za neprimjerene uticaje i korupciju, naročito ukoliko nije praćen odgovarajućim smjernicama ili standardima za ocjenjivanje. U državnim organima, organima lokalne uprave i službama i pojedinim agencijama, odnosno regulatornim tijelima, intervjua nema presudnu ulogu u zasnivanju radnih odnosa u nižim službeničkim zvanjima, ali ima za pozicije visokog rukovodnog kadra. Kako u ostalim podsektorima provjera sposobnosti

*Direktor Instituta može, a i ne mora, u slučaju neodlučnosti, pozvati sve ili samo neke kandidate, kako bi obavio sa njima usmeni intervjua, i kako bi donio odluku o izboru kandidata.*

*Direktor Instituta donosi odluku o izboru kandidata na osnovu dostavljene dokumentacije – CV-ja i ima diskreciono pravo prilikom izbora kandidata.*

Izvod iz Pravilnika o proceduri zapošljavanja, obliku i načinu provjere sposobnosti i kriterijumima za izbor kandidata u Institutu za javno zdravlje Crne Gore

nije regulisana na pravno siguran i predvidiv način, nema ni jasnih očekivanja u pogledu udjela intervjua i ostalih kriterijuma koji se cijene. Interni akti koji sporadično regulišu ovo pitanje u javnim ustanovama međusobno se razlikuju u pogledu udjela intervjua u ukupnom broju bodova. Primjera radi, prema Pravilniku Opšte bolnice u Baru, testiranje se sprovodi samo usmenim intervjua, ali bez jasnih mjerila za procjenu i uticaja rezultata intervjua na rangiranje i zaposlenje.<sup>40</sup>

38 Institut za javno zdravlje Crne Gore, Pravilnik o proceduri zapošljavanja, obliku i načinu provjere sposobnosti i kriterijumima za izbor kandidata u Institutu za javno zdravlje Crne Gore, Podgorica, februar 2018. godine

39 Odluka o sprovođenju procedure prilikom zapošljavanja u Nacionalnoj biblioteci „Đurđe Crnojević”, 2017. godine, dostupno na: <https://www.nb-cg.me/fajlovi/ODLUKA-O-SPROVODJENJU-PROCEDURE-PRILIKOM-ZAPOSLJAVANJA-U-BIBLIOTECI-prepravljeno.pdf>

40 JZU Opšta bolnica „Blažo Orlandić” Bar, Pravilnik o oglašavanju za popunu slobodnih radnih mjesta, 23. 11. 2017. godine

Prema Odluci Kliničkog centra Crne Gore, kojom se reguliše provjera sposobnosti za medicinski kadar, intervjuu nosi od nula do pet bodova i nema odlučujuću ulogu.<sup>41</sup>

U ustanovama socijalne i dječje zaštite, za zasnivanje radnog odnosa na stručnim i pomoćnim pozicijama, nije eksplicitno propisana provjera sposobnosti, već je propisana procedura da se nakon pripravnčkog staža polaže stručni ispit. Način polaganja stručnog ispita regulisan je Pravilnikom o uslovima, programu i načinu polaganja stručnog ispita u socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>42</sup>, prema kojem ispitivanje vrši petočlana komisija, koju formira resorno ministarstvo, i čine je isključivo zaposleni u Ministarstvu. Pravni okvir nije u dovoljnoj mjeri jasan – ko ima pravo da polaže stručni ispit i kako on utiče na procedure zapošljavanja.

### BEZ UVIDA U PITANJA I ODGOVORE

U načelu, osim Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji se primjenjuje na državne organe i shodno na organe lokalne uprave i službe i pojedine agencije, pravni okvir za zapošljavanje ne tretira posebno pitanja uvida u dokumentaciju postupaka popune radnih mjesta. Član 5 Zakona o državnim službenicima i namještenicima propisuje da kandidat koji se prijavio na oglas ima pravo da pregleda dokumentaciju oglasa, u prisustvu službenika Uprave za ljudske resurse.<sup>43</sup> Pravilnik o sadržaju, povlačenju i ispravci oglasa za popunu radnog mjesta u državnom organu i načinu uvida u dokumentaciju oglasa<sup>44</sup>, dalje propisuje da se kandidatu koji je podnio zahtjev za uvid, omogući uvid u dokumentaciju oglasa na koji se prijavio, u prostorijama Uprave za ljudske resurse, u prisustvu službenika te Uprave, u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva, uz obezbijeđenu zaštitu ličnih podataka.

Međutim, veliku prepreku za uvid u kompletnu dokumentaciju predstavlja činjenica da se zapisnici sa intervjuu ne sačinjavaju. Uredba o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima<sup>45</sup> propisuje da se samo nakon sprovedene provjere, a najkasnije u roku od sedam dana, sačinjava izvještaj u koji se unose podaci o sprovedenoj provjeri i ostvareni rezultati, za svakog kandidata posebno. U tim izvještajima se može vidjeti koliko su poena na kom dijelu testiranja ostvarili kandidati i kandidatkinje, ali ne i pitanja i odgovori na intervjuu, zapisnici sa intervjuu i slično.<sup>46</sup>

41 JZU Klinički centar Crne Gore, *Odluka o načinu bodovanja kriterijuma za izbor najboljeg kandidata za zasnivanje radnog odnosa – medicinski kadar*, Podgorica, 2. 8. 2021. godine

42 Pravilnik o uslovima, programu i načinu polaganja stručnog ispita u socijalnoj i dječjoj zaštiti (*Službeni list Crne Gore*, br. 024/15 od 11. 5. 2015, 060/17 od 30. 9. 2017, 043/19 od 31. 7. 2019, 016/21 od 17. 2. 2021, 059/22 od 3. 6. 2022)

43 Zakon o državnim službenicima i namještenicima (*Službeni list Crne Gore*, br. 002/18 od 10. 1. 2018, 034/19 od 21. 6. 2019, 008/21 od 26. 1. 2021)

44 Pravilnik o sadržaju, povlačenju i ispravci oglasa za popunu radnog mjesta u državnom organu i načinu uvida u dokumentaciju oglasa (*Službeni list Crne Gore*, br. 041/18 od 28. 6. 2018)

45 Uredba o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima (*Službeni list Crne Gore*, br. 050/18 od 20. 7. 2018)

46 Više o ovim problemima pisali smo u analizi iz 2020. godine: Milena Muk, *Integritet zapošljavanja u državnim organima: Provjera sposobnosti ili podobnosti?*, Institut alternativa, 26. 2. 2020. godine, dostupno na:

<https://institut-alternativa.org/integritet-zaposljavanja-u-drzavnim-organima-provjera-sposobnosti-ili-podobnosti/>

U drugim analiziranim podsektorima, transparentnost je na još nižem nivou, jer nije predviđena detaljnija procedura uvida u dokumentaciju postupka popune radnog mjesta. Ipak, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, koji dozvoljava uvid u dokumentaciju u posjedu organa vlasti, kandidati mogu izvršiti uvid u dokumentaciju i ispunjenost uslova protiv kandidata. Međutim, kako izostaju precizne obaveze u pogledu izvještavanja o postupcima, nedovoljna transparentnost stvara dodatnu podložnost ovih procedura rizicima od političkog uplitanja i korupcije.

## **RUKOVODEĆE POZICIJE POSEBNO IZLOŽENE NEPRIMJERENIM UTICAJIMA**

Na nivou javnog sektora u cjelini, ne postoji ujednačen pristup u trajanju mandata rukodovećeg kadra. Na nivou državne i lokalne administracije, mandat starješinama i visokorukovodnom kadru, koji predstavlja gornju liniju razdvajanja profesionalnih i političkih pozicija, traje pet godina. Međutim, u ostalim sektorima, trajanje mandata je različito regulisano. Primjera radi, direktori javnih ustanova u oblasti obrazovanja, socijalne i dječje zaštite, zdravstvene zaštite i kulture biraju se na četiri godine.

U načelu, smatra se da je trajanje mandata koje se ne poklapa sa četvorogodišnjim izbornim ciklusom, samo po sebi barijera neprimjerenim političkim uticajima. Ipak, u nedostatku smjernica i pravila, koja bi spriječila arbitrarne reorganizacije pojedinih institucija i sistema javne uprave u cjelini, sigurnost mandata rukovodilaca je ugrožena neopravdanim ukidanjem organizacionih jedinica ili institucija, tj. organa uprave kao takvih, ili njihovim preimenovanjem. Primjera radi, kozmetičke izmjene Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave poslužile su kao osnov za prestanak mandata rukovodilaca Uprave za šume, Uprave za kadrove i Uprave javnih radova.<sup>47</sup>

Dodatno, u javnom sektoru u cjelini, široko se zloupotrebljava institut vršilaca dužnosti. Izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima u januaru 2021. godine, brisana je odredba da se vršiocu dužnosti određuju po pravilu iz reda već zaposlenih u datom državnom organu.<sup>48</sup> Time je otvoren prostor za dodatnu politizaciju ovih pozicija i favorizovanje vršilaca dužnosti koji ne moraju da prođu provjeru sposobnosti, već samo ispune generalne kriterijume za dato radno mjesto, koji su, kao što smo već opisali, izuzetno niski. U ostalim podsektorima, ovaj institut se često posebno ni ne reguliše, dok je jedino Zakon o lokalnoj samoupravi zadržao odredbu da se, po pravilu, vršiocu dužnosti određuju iz reda već zaposlenih. Takođe, prema diskusiji na fokus grupi održanoj u Podgorici, u praksi su zabilježeni i slučajevi u sektoru obrazovanja da se v. d. stanje produžava i nakon isteka roka od šest mjeseci, iako su u međuvremenu sprovedeni konkursi na kojima je bilo kandidata koji su zadovoljili uslove i mogli biti imenovani.

<sup>47</sup> Milena Muk, *Vlada nastavlja da krši principe dobre uprave samovoljnim smjenama*, Institut alternativa, 29. 7. 2022. godine, dostupno na:

<https://institut-alternativa.org/vlada-nastavlja-da-krsi-principe-dobre-uprave-samovoljnim-smjenama/>

<sup>48</sup> Grupa poslanika, *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Usvojen)*, 11. 12. 2020. godine, dostupno na:

<https://www.skupstina.me/me/sjednice/zakoni-i-druga-akta>

### 3. ZAŠTITA PRAVA: BEZ PRIORITETA U RJEŠAVANJU SPOROVA I NEDOVOLJNO UČINKOVIT INSPEKCIJSKI NADZOR

Na državne organe i na organe lokalne uprave i službe, u pogledu zaštite prava kandidata za posao, primjenjuje se Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Ovaj Zakon propisuje da se protiv odluke o izboru državnog službenika, odnosno namještenika može podnijeti žalba, u roku od osam dana od dana prijema rješenja, odnosno odluke. O žalbi na odluku o izboru državnog službenika, odnosno namještenika odlučuje Komisija za žalbe. Komisija za žalbe odlučuje o žalbi najkasnije u roku od 30 dana od dana njenog prijema. Protiv rješenja Komisije za žalbe može se pokrenuti upravni spor.<sup>49</sup>

Do oktobra 2021. godine, Komisija za žalbe uglavnom je rješavala predmete u roku. Međutim, od oktobra 2021. do početka aprila 2022. godine ovo tijelo nije bilo funkcionalno, što je dovelo do značajnog zastoja u radu, a rezultat je 44,5% neriješenih žalbi samo tokom 2021. godine.<sup>50</sup> U pogledu sastava Komisije, bitno je naglasiti da iako opšta načela Zakona o upravnom postupku upućuju na potrebe izuzeća u slučaju postojanja sumnje u nepristrasnost, Komisija za žalbe može uključiti prethodno politički eksponirana lica. To je i slučaj sa aktuelnom Komisijom, što se može zaključiti na osnovu internet pretrage biografija imenovanih članova.

I upravni, odnosno radni sporovi u odnosu na postupke zapošljavanja u javnom sektoru traju neprimjereno dugo. Prosječno trajanje upravnog spora u 2021. godini iznosilo je 521,3 dana.<sup>51</sup> Na drugoj strani, nema izdvojenih podataka za trajanje radnih sporova u smislu Zakona o parničnom postupku, za one segmente javnog sektora u kojima se shodno primjenjuju opšti propisi o radu. Ipak, prema dostupnim podacima, prosječno trajanje sporova pred osnovnim sudovima, koji su nadležni za radne sporove, u 2020. godini bilo je 158 dana.<sup>52</sup> Dakle, iako Zakon o parničnom postupku propisuje da će, u postupku u parnicama iz radnih odnosa, sud uvijek obratiti naročitu pažnju na potrebu hitnog rješavanja radnih sporova<sup>53</sup>,

49 Zakon o državnim službenicima i namještenicima (*Službeni list Crne Gore, br. 002/18 od 10. 1. 2018, 034/19 od 21. 6. 2019, 008/21 od 26. 1. 2021*)

50 Vlada Crne Gore – Komisija za žalbe, *Izveštaj o radu Komisije za žalbe za 2021. godinu*, Podgorica, mart 2022. godine

51 Upravni sud Crne Gore, *Izveštaj o radu*, Podgorica, februar 2022. godine, dostupno na: [https://sudovi.me/static/uscg/doc/Izvjestaj\\_o\\_rad\\_u\\_Upravnog\\_suda\\_CG\\_-\\_2021\\_godina.pdf](https://sudovi.me/static/uscg/doc/Izvjestaj_o_rad_u_Upravnog_suda_CG_-_2021_godina.pdf)

52 European Commission, *Montenegro Report 2022*, Brussels, 12. 10. 2022. dostupno na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en)

53 Zakon o parničnom postupku (*Službeni list Republike Crne Gore, br. 22/2004, 28/2005 - odluka US i 76/2006 i Službeni list Crne Gore, br. 47/2015 - dr. zakon, 48/2015, 51/2017, 75/2017 - odluka US, 62/2018 - odluka US, 34/2019, 42/2019 - ispr. i 76/2020*)



u praksi ovi sporovi traju dugo. Nema specijalizovanog suda ili sudskih odjeljenja za radne sporove, na šta je naročito upozoravala Unija slobodnih sindikata.<sup>54</sup>

Takođe, u onim podsektorima na koje se shodno primjenjuju opšti propisi o radu, samo u određenim slučajevima može biti pokrenut spor zbog kršenja prava kandidata za posao. Naime, prema Zakonu o radu, lica koja traže zaposlenje imaju pravo da u slučaju zabranjenih ponašanja definisanih posebnim odredbama Zakona o radu pokrenu postupak pred nadležnim sudom. Preciznije, riječ je o članovima Zakona o radu, koji propisuju zabranu diskriminacije lica koja traže zaposlenje, neposrednu i posrednu diskriminaciju, diskriminaciju po više osnova, uznemiravanje i seksualno zlostavljanje, zabranu diskriminacije u odnosu na profesionalne sisteme socijalnog osiguranja, zabranu diskriminacije u odnosu na stručno osposobljavanje i usavršavanje, zabranu diskriminacije u odnosu na članstvo u organizacijama zaposlenih i poslodavaca i zlostavljanje na radnom mjestu (mobing).<sup>55</sup>

U pogledu inspekcijskog nadzora, koji vrše Upravna inspekcija i Inspekcija rada, kao prvenstveno nadležne za ovu oblast, neodgovarajuće izvještavanje o učinku nadzora predstavlja značajnu prepreku za procjenu doprinosa sprečavanju rizika od korupcije i drugih neprimjerenih uticaja. Posljednji dostupni izvještaj o radu Ministarstva javne uprave ne pruža dovoljno informacija o učinku Upravne inspekcije, na šta je Institut alternativa više puta upozoravao.<sup>56</sup>

Iz završnog izvještaja o sprovođenju Plana optimizacije javne uprave za period 2018–2020. godine, čak i u odnosu na nepravilnosti koje je utvrdila Upravna inspekcija, nejasan je konačni efekat tih mjera, o čemu svjedoči i sljedeći nalaz – Upravna inspekcija je u periodu do 2020. godine izvršila 16 inspekcijskih nadzora, tokom kojih je kontrolisala 232 ugovora o djelu, a utvrdila 218 nepravilnosti, na koje je ukazala subjektima nadzora.<sup>57</sup> „Nepravilnosti utvrđene u postupcima inspekcijskog nadzora koji su imali za predmet kontrolu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima ili drugih vrsta ugovornog angažovanja, odnosile su se na zaključivanje ovih ugovora za poslove iz redovne nadležnosti subjekata nadzora, odnosno poslove sistematizovanih radnih mjesta, što je suprotno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i Zakonu o lokalnoj samoupravi kojima je propisan način zasnivanja radnog odnosa. Dalje upravne mjere će zavisiti od postupanja subjekata nadzora po ukazivanju upravne inspekcije, što će biti predmet kontrolnih inspekcijskih nadzora”, piše u izvještaju.<sup>58</sup>

54 Goran Kapor, *USS predlaže formiranje sudova za sporove iz radnog odnosa: Radni sporovi traju sve duže i koštaju sve više*, *Vijesti*, 20. 10. 2022. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/627052/radni-sporovi-traju-sve-duze-i-kostaju-sve-vise>

55 Član 16, Zakon o radu (*Službeni list Crne Gore*, br. 074/19 od 30. 12. 2019, 008/21 od 26. 1. 2021, 059/21 od 4. 6. 2021, 068/21 od 23. 6. 2021, 145/21 od 31. 12. 2021)

56 Milena Milošević i Aleksandra Vavić, *Hajde da govorimo o učincima!... Ili o prazninama u izvještavanju o reformi javne uprave u Crnoj Gori*, Institut alternativa, Podgorica, maj 2018. godine, dostupno na: [https://institut-alternativa.org/hajde\\_da\\_govorimo\\_o\\_ucincima/](https://institut-alternativa.org/hajde_da_govorimo_o_ucincima/)

57 Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, *Izveštaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018–2020. za 2020. godinu, sa osvrtom na implementaciju cjelokupnog dokumenta*, 2021. godine, dostupno na: <https://www.gov.me>

58 *Ibid.*

I fokus grupe sprovedene sa predstavnicima i predstavnicama sindikata, nevladinog sektora i medija govore u prilog ograničenom učinku Upravne inspekcije. Dodatno, u odgovoru na inicijativu, koju je Institut alternativa predao ovoj inspekciji radi kontrole zapošljavanja direktora Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, ukazano je da ne može da se izvrši inspekcijski nadzor, jer je za predmetni slučaj pokrenut sudski postupak. Imajući u vidu prosječno trajanje sudskih postupaka, ovakav stav Upravne inspekcije negativno utiče na efikasnost zaštite prava i provjere nepravilnosti.

Na drugoj strani, Inspekcija rada ne izvještava pojedinačno po podsektorima u pogledu izvršenih nadzora i utvrđenih nepravilnosti. Takođe, na praktičnom primjeru smo se uvjerali da ova inspekcija ne poštuje načelo preventivnosti, koje, shodno Zakonu o inspekcijskom nadzoru, podrazumijeva da u vršenju inspekcijskog nadzora inspektor obavlja prvenstveno preventivnu funkciju, a preduzima upravne mjere i radnje kada se preventivnom funkcijom ne mogu obezbijediti svrha i cilj nadzora. Naime, nakon što je Institut alternativa uputio inicijativu za vršenje inspekcijskog nadzora Upravi za inspekcijske poslove, zbog saznanja da je konkurs za jedno radno mjesto u Kliničkom centru sproveden suprotno procedurama, Odsjek za inspekciju rada obavijestio nas je da nije moguće izvršiti kontrolu dok je postupak u toku. Naime, inspekcija navodi da je nadzor moguće izvršiti tek kada se izabere kandidat koji stiče pravo zaposlenog, i to u pogledu ispunjavanja opštih i posebnih uslova radnog mjesta za koje je zaključio ugovor o radu.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Obavještenje Uprave za inspekcijske poslove, Odsjeka za inspekciju rada, br. 0203-717/22-11718/3 od 28. 11. 2022. godine

## ŠTA DALJE?

Zapošljavanje u javnom sektoru je normativno zapuštena oblast, što dovodi do toga da su razni oblici nekonkurentnog zapošljavanja, koje nije zasnovano na zaslugama, pravilo u praksi, a ne izuzetak. Čak i u onim podsektorima, koji su bili pod većom lupom Evropske komisije i civilnog društva, pravila su toliko labava, a kriterijumi toliko niski, da nema garancija da će biti zaposlene osobe koje posjeduju neophodna znanja i vještine iz date oblasti.

Rijetka zelena polja, tj. ispunjenost osnovnih preduslova za sprečavanje neprimjerenih uticaja koje smo prepoznali, nisu dovoljna za suštinske pomake u ovoj oblasti, koji su prijeko potrebni i na koje konstantno upozorava i Evropska unija. Čak i kad postoji kakvo-takvo testiranje, nema obaveze da se odaberu najbolje rangirani kandidati i kandidatkinje, što dovodi u pitanje svrsishodnost procedura koje prethode krajnjoj odluci o zasnivanju radnog odnosa. Obaveza javnog oglašavanja radnih mjesta u privrednom društvu, javnoj ustanovi i drugoj javnoj službi je postavljena uz brojne izuzetke, u koje spadaju i produžavanje ugovora o radu i preuzimanje zaposlenih. S obzirom na to da je obavezno trajanje javnog oglasa samo tri dana u ustanovama, preduzećima i pojedinim agencijama, ono definitivno nije garancija konkurentnosti popune radnih mjesta.

I kad postoji organizacija provjere sposobnosti/kompetencija, nema garancija političke nepristrasnosti komisija koje vrše testiranje. Čak ni u odnosu na drugostepeno tijelo za žalbe kandidata za posao u državnoj i lokalnoj administraciji, nema garancije da neće biti uključene prethodno eksponirane političke ličnosti.

O efikasnosti zaštite prava, dovoljno govore neslavne brojke o prosječnom trajanju upravnog spora od preko 500 dana, a sporova pred osnovnim sudovima, koji su nadležni za radne sporove, od preko 150 dana.

Nadležne inspekcije neadekvatno izvještavaju o učinku. Upravna inspekcija odbija inicijative jer je sudski postupak u toku, što govori u prilog neadekvatnoj zaštiti prava i uopšte javnog interesa u ovim postupcima. Dodatno, stav Inspekcije rada da ne može intervenirati dok je postupak zapošljavanja u toku naročito ruši načelo preventivnog djelovanja inspekcija. Oba slučaja ilustrativno svjedoče o tome da inspekcije ne djeluju u punoj mjeri kao saveznici u borbi protiv korupcije i političkog klijentelizma prilikom zapošljavanja u javnom sektoru.

Iz svega navedenog, evidentno je da su pomaci neophodni i u normativnom okviru, kroz sužavanje prostora za diskreciono odlučivanje i za improvizacije, ali naročito u praksi, kroz veću transparentnost postupaka, učinkovitiji inspekcijski nadzor i efikasnije rješavanje radnih i upravnih sporova u ovoj oblasti.



# PREPORUKE U ODNOSU NA PLANIRANJE ZAPOŠLJAVANJA

Kadrovsko planiranje, sa odgovarajućim obrazloženjima i analitičkom osnovom, treba da se propiše kao obaveza u svim segmentima javnog sektora;

---

Kadrovski planovi, osim novih zaposlenja, treba da predvide, obrazlože i ostave mogućnost za popunu određenih radnih mjesta trajnim (pre)rasporedom zaposlenih i da ukažu na potrebe za drugim vidovima angažmana u javnom sektoru (ugovori o djelu, ugovori o konsultantskim uslugama i sl.);

---

Resorna ministarstva i poslanici i poslanice treba da propišu kaznene odredbe u slučaju nedonošenja kadrovskog plana i u slučaju neobrazloženog kršenja pravila zapošljavanja mimo prethodno usvojenog kadrovskog plana, za sve segmente javnog sektora;

---

Vlada treba da utvrdi kataloge radnih mjesta sa odgovarajućim opisom poslova za sve pojedinačne segmente javnog sektora. Tako nešto sada postoji samo u odnosu na stručne poslove u ustanovama socijalne i dječje zaštite. Neophodno je definisati kataloge radnih mjesta i opise poslova u svim podsektorima, kako bi se obezbijedile smjernice za definisanje pojedinačnih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i spriječila neopravdana odstupanja u pogledu uslova za obavljanje sličnih poslova u različitim institucijama i neopravdano veliki manevarski prostor u tom pogledu;

---

Kontrola kvaliteta akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji treba da se unaprijedi kroz jasno utvrđene kriterijume, od kojih jedan treba da bude i prethodno utvrđeni katalog radnih mjesta. Takođe, ova kontrola treba da se institucionalizuje tako što se bez pozitivnog stručnog mišljenja (Uprave za ljudske resurse, resornog ministarstva i slično) ne bi mogao usvojiti akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji;

---

Sve institucije, koje su obveznici Zakona o sprječavanju korupcije, treba da kroz planove integriteta uvažavaju rizik od korupcije i neprimjerenih uticaja, koje nose postupci zapošljavanja u javnom sektoru, i da ojačaju mjere sprečavanja ovih rizika i redovno izvještavaju o njihovom učinku.

# PREPORUKE U ODNOSU NA SPROVOĐENJE POSTUPKA ZAPOŠLJAVANJA

Resorna ministarstva i poslanici i poslanice treba zakonski da ujednače osnovne korake prilikom zapošljavanja u javnom sektoru, nezavisno od toga da li je riječ o organima uprave, ustanovama, preduzećima ili agencijama i drugim regulatornim tijelima;

---

Resorna ministarstva i poslanici i poslanice, kroz zakonodavnu aktivnost, treba da uspostave pravilo prethodnog javnog oglašavanja za zasnivanje radnog odnosa na početnim pozicijama u svim segmentima javnog sektora;

---

Resorna ministarstva i poslanici i poslanice treba da propišu trajanje javnih oglasa za zasnivanje radnog odnosa u javnom sektoru od minimum 15 dana, nezavisno o kom segmentu javnog sektora je riječ;

---

Obaveza prethodnog oglašavanja treba da bude propisana ukoliko je riječ o zasnivanju radnog odnosa na neodređeno vrijeme, bez obzira na to da li je prethodno zaposlena osoba na određeno vrijeme na istom radnom mjestu;

---

Resorna ministarstva i poslanici i poslanice treba zakonski da regulišu osnove provjere kompetencija za rad u svim segmentima javnog sektora;

---

Resorna ministarstva i poslanici i poslanice podzakonskim aktima treba bliže da regulišu provjeru kompetencija za rad u svim segmentima javnog sektora, tako što će omogućiti anonimizovanu izradu pisanih i praktičnih testova pod šifrom, jasne smjernice i mjerila za procjenu odgovora datih na usmenom intervjuu, vodeći računa da udio nema preovlađujuću ulogu u izboru kandidata, naročito na nižim pozicijama;

Provjera kompetencija treba da bude organizovana tako što će je sprovesti komisije koje su oslobođene neprimjerenog političkog uplitanja, uz zabranu politički eksponiranim osobama da učestvuju u radu komisija;

---

Resorna ministarstva i poslanici i poslanice treba da propišu trajanje mandata svih rukovodilaca na profesionalnim pozicijama u javnom sektoru na rok od pet godina;

---

Resorna ministarstva i poslanici i poslanice u svim zakonima koji regulišu pozicije vršilaca dužnosti u javnom sektoru treba da propišu obavezu da se vršioci dužnosti određuju iz reda već zaposlenih u datom organu, ustanovi, preduzeću i agenciji;

---

Izmijenjen pravni okvir u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru, uz unapređenja postupaka provjere kompetencija, treba da propiše obavezu izbora najbolje rangiranog kandidata ili kandidatkinje;

---

Resorna ministarstva i poslanici i poslanice u svim propisima koji regulišu zapošljavanje u javnom sektoru treba da regulišu izvještavanje o sprovedenom postupku zapošljavanja, tako što bi svi zainteresovani kandidati i kandidatkinje i treće strane mogli da ostvare uvid u pitanja i odgovore i rješenja praktičnih zadataka tokom provjere sposobnosti i kompetencija, uz poštovanje odredaba o zaštiti ličnih podataka.

# PREPORUKE U ODNOSU NA ZAŠTITU PRAVA LICA KOJA TRAŽE ZAPOSLENJE U JAVNOM SEKTORU

Planirane izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima treba takođe da unaprijede procedure imenovanja članova i predsjednika Komisije za žalbe, tako da oni ne smiju biti politički aktivni u određenom periodu koji prethodi njihovom imenovanju;

---

Ministarstvo javne uprave, kao institucija nadležna za koordiniranje rada inspeksijskih organa, treba da sačini i izda jedinstvene smjernice za postupanje inspeksijskih organa u postupcima zapošljavanja u javnom sektoru, koje će biti usklađene sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru i spriječiti u praksi različita tumačenja koja krše načelno preventivnog djelovanja inspekcija;

---

Uprava za inspeksijske poslove (Inspekcija rada) treba zasebno da izvještava o inspeksijskim kontrolama sprovedenim u javnim ustanovama, preduzećima i agencijama i drugim regulatornim tijelima;

---

Upravna inspekcija i Uprava za inspeksijske poslove (Inspekcija rada) treba precizno da izvještavaju o efektima nadzora, u pogledu stepena otklonjenih nepravilnosti, prethodno utvrđenih u postupcima inspeksijskog nadzora;

---

Neophodno je razmotriti opciju da se Zakonom o upravnom sporu, odnosno parničnom postupku, propiše hitno rješavanje sporova koje pokreću lica koja traže zaposlenje u javnom sektoru;

---

Prava kandidata za radna mjesta u cjelokupnom javnom sektoru treba da budu zaštićena na što ujednačeniji način. U tom smislu, lica koja traže zaposlenje u javnim ustanovama, preduzećima i jednom broju agencija treba da imaju mogućnost da pokrenu postupak, odnosno spor, ukoliko smatraju da su im prava povrijeđena, bez ograničenja koja sada postoje u Zakonu o radu i koja se odnose samo na određena zabranjena ponašanja.

## IZVORI:

- Agencija za sprječavanje korupcije, *Izveštaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2021. godini*, Podgorica, februar 2022. godine, dostupno na: [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2021\\_godini.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2021_godini.pdf)
- Agencija za sprječavanje korupcije, *O integritetu*, dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/integritetu/>
- dr Jovan Bliznakovski, dr Borjan Gjuzelov, Misha Popovik, *The Informal Life of Political Parties in the Western Balkan Societies*, Institute for Democracy „Societas Civilis” Skopje (IDSCS), September 2017, dostupno na: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/11/IDSCS-Informal-Life-of-Political-Parties-Report-27092017.pdf>
- Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji uspjeha „Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave”*, Podgorica, 15. 6. 2020. godine, dostupno na: [https://www.dri.co.me/1/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=722:objavljen-izveštaj-o-reviziji-uspjeha-„uspješnost-upravljanja-ugovorima-o-djelu-ugovorima-o-dopunskom-radu-i-ugovorima-o-privremenim-i-povremenim-poslovima-u-organima-državne-uprave“&lang=sr](https://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=722:objavljen-izveštaj-o-reviziji-uspjeha-„uspješnost-upravljanja-ugovorima-o-djelu-ugovorima-o-dopunskom-radu-i-ugovorima-o-privremenim-i-povremenim-poslovima-u-organima-državne-uprave“&lang=sr)
- European Commission, *Montenegro Report 2022*, Brussels, 12. 10. 2022. dostupno na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en)
- Goran Kapor, *USS predlaže formiranje sudova za sporove iz radnog odnosa: Radni sporovi traju sve duže i koštaju sve više*, *Vijesti*, 20. 10. 2022. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/627052/radni-sporovi-traju-sve-duze-i-kostaju-sve-vise>
- Grupa poslanika, *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima* (Usvojen), 11. 12. 2020. godine, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice/zakoni-i-druga-akta>
- Grupa poslanika, *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi*, 10. 12. 2022. godine, Skupština Crne Gore, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice/zakoni-i-druga-akta>
- Institut za javno zdravlje Crne Gore, *Pravilnik o proceduri zapošljavanja, obliku i načinu provjere sposobnosti i kriterijumima za izbor kandidata u Institutu za javno zdravlje Crne Gore*, Podgorica, februar 2018. godine
- JZU Klinički centar Crne Gore, *Odluka o načinu bodovanja kriterijuma za izbor najboljeg kandidata za zasnivanje radnog odnosa – medicinski kadar*, Podgorica, 2. 8. 2021. godine
- JZU Opšta bolnica „Blažo Orlandić” Bar, *Pravilnik o oglašavanju za popunu slobodnih radnih mjesta*, 23. 11. 2017. godine

- Kadrovski planovi za 2022. godinu dostupni su na internet stranici Instituta alternativa: <https://www.dropbox.com/sh/w0b53k123xd1z1u/AAC9QQSJBWiRBrvzOAKGww0fa?dl=0>
- Lela Šćepanović, *Energetski sektor Crne Gore u debelom minusu*, Radio Slobodna Evropa, 16. 11. 2022. godine, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/energetski-sektor-crna-gora/32133821.html>
- Marko Sošić, *Čija su naša javna preduzeća? – Osvrt na aspekte transparentnosti i odgovornosti rada preduzeća u vlasništvu države*, Institut alternativa, Podgorica, 2021. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/cija-su-nasa-javna-preduzeca/>
- Milena Milošević i Aleksandra Vavić, *Hajde da govorimo o učincima!... Ili o prazninama u izvještavanju o reformi javne uprave u Crnoj Gori*, Institut alternativa, Podgorica, maj 2018. godine, dostupno na: [https://institut-alternativa.org/hajde\\_da\\_govorimo\\_o\\_ucincima/](https://institut-alternativa.org/hajde_da_govorimo_o_ucincima/)
- Milena Muk, *Integritet zapošljavanja u državnim organima: Provjera sposobnosti ili podobnosti?*, Institut alternativa, 26. 2. 2020. godine, dostupno na: [http://media.institut-alternativa.org/2020/02/Integritet-zaposljavanja\\_cg.pdf](http://media.institut-alternativa.org/2020/02/Integritet-zaposljavanja_cg.pdf)
- Milena Muk, *Public Administration Against Clientelism: Montenegro's Missed Expectations*, in *Political Clientelism in the Western Balkans: Collection of Papers*, Institute for Sociological, Political and Juridical Research, "Ss. Cyril and Methodius" University in Skopje (ISPJR-UKIM), 2021.
- Milena Muk, *Vlada nastavlja da krši principe dobre uprave samovoljnim smjenama*, Institut alternativa, 29. 7. 2022. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/vlada-nastavlja-da-krsi-principe-dobre-uprave-samovoljnim-smjenama/>
- Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, *Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018–2020. za 2020. godinu, sa osvrtom na implementaciju cjelokupnog dokumenta*, 2021. godine, dostupno na: <https://www.gov.me>
- Ministarstvo zdravlja, *Master plan razvoja zdravstva Crne Gore 2015–2020*, Podgorica, avgust 2015. godine
- Nikoleta Pavićević, *Optimizacija, šta to bješe? Opštine iskazale potrebu za skoro 1300 zaposlenih*, Institut alternativa, 7. 10. 2022. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/optimizacija-sta-to-bjese-opstine-iskazale-potrebu-za-skoro-1300-zaposlenih/>
- Obavještenje Uprave za inspekcijske poslove, Odsjeka za inspekciju rada, br. 0203-717/22-11718/3 od 28. 11. 2022. godine

- Odluka o sprovođenju procedure prilikom zapošljavanja u Nacionalnoj biblioteci „Đurđe Crnojević”, 2017. godine, dostupno na:  
<https://www.nb-cg.me/fajlovi/ODLUKA-O-SPROVODJENJU-PROCEDURE-PRILIKOM-ZAPOSJAVANJA-U-BIBLIOTECI-prepravljeno.pdf>
- Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju (*Službeni list Republike Crne Gore*, br. 064/02 od 28. 11. 2002, 031/05 od 18. 5. 2005, 049/07 od 10. 8. 2007, *Službeni list Crne Gore*, br. 004/08 od 17. 1. 2008, 021/09 od 20. 3. 2009, 045/10 od 4. 8. 2010, 073/10 od 10. 12. 2010, 040/11 od 8. 8. 2011, 045/11 od 9. 9. 2011, 036/13 od 26. 7. 2013, 039/13 od 7. 8. 2013, 044/13 od 20. 9. 2013, 047/17 od 19. 7. 2017, 059/21 od 4. 6. 2021, 076/21 od 9. 7. 2021, 146/21 od 31. 12. 2021)
- Oscar Huerta Melchor, *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance No. 21
- Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada Centra za socijalni rad (*Službeni list Crne Gore*, br. 058/13 od 20. 12. 2013, 030/15 od 12. 6. 2015, 017/16 od 11. 3. 2016, 043/19 od 31. 7. 2019)
- Pravilnik o sadržaju, povlačenju i ispravci oglasa za popunu radnog mjesta u državnom organu i načinu uvida u dokumentaciju oglasa (*Službeni list Crne Gore*, br. 041/18 od 28. 6. 2018)
- Pravilnik o uslovima, programu i načinu polaganja stručnog ispita u socijalnoj i dječjoj zaštiti (*Službeni list Crne Gore*, br. 024/15 od 11. 5. 2015, 060/17 od 30. 9. 2017, 043/19 od 31. 7. 2019, 016/21 od 17. 2. 2021, 059/22 od 3. 6. 2022)
- Predstavništvo Unicefa u Crnoj Gori, *Analiza rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori, Podgorica, 2019. godine*, dostupno na:  
<https://www.unicef.org/montenegro/media/9551/file/MNE-media-MNEpublication506.pdf>
- Regionalni program lokalne demokratije na Zapadnom Balkanu, *Istraživanje i procjena lokalnih politika koje se odnose na mlade i potrebe mladih u 15 lokalnih samouprava*, maj 2022. godine, dostupno na:  
<https://www.undp.org/montenegro/publications/research-and-assessment-pertaining-youth-and-youth-perceptions/needs-15-local-self-governments>
- SIGMA (Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije), *Principi javne uprave: izdanje 2017. godine*, OECD, 2017. godine, dostupno na:  
[https://www.sigmaweb.org/publications/Principles\\_of\\_Public\\_Administration\\_2017\\_edition\\_SER.pdf](https://www.sigmaweb.org/publications/Principles_of_Public_Administration_2017_edition_SER.pdf)
- SIGMA, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration – Montenegro*, November 2021, dostupno na:  
<https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Montenegro.pdf>
- Statut Regulatorne agencije za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti (*Službeni list Crne Gore*, br. 135/21 od 24. 12. 2021)

- Uprava za kadrove, *Metodologija za izradu akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji*, Podgorica, decembar 2013. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/11928447-2eeb-42d3-994d-af167efcd38b>
- Uprava za kadrove, *Priručnik za primjenu okvira kompetencija za visoki rukovodni kadar i starješine*, Podgorica, 2019. godine
- Upravni sud Crne Gore, *Izveštaj o radu*, Podgorica, februar 2022. godine, dostupno na: [https://sudovi.me/static//uscg/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_Upravnog\\_suda\\_CG\\_-\\_2021\\_godina.pdf](https://sudovi.me/static//uscg/doc/Izvjestaj_o_radu_Upravnog_suda_CG_-_2021_godina.pdf)
- Uredba o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima (*Službeni list Crne Gore*, br. 050/18 od 20. 7. 2018)
- Vlada Crne Gore – Komisija za žalbe, *Izveštaj o radu Komisije za žalbe za 2021. godinu*, Podgorica, mart 2022. godine
- Vlada Crne Gore, *Predlog djelimičnog Kadrovskog plana organa državne uprave i službi Vlade Crne Gore za 2022. godinu*, 24. 2. 2022. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/052e9d67-b990-434e-9a95-83cb9b46adcc>
- Vlada Crne Gore, *Strategija reforme javne uprave 2022–2026. sa AP 2022–2024*, 9. 2. 2022. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima (*Službeni list Crne Gore*, br. 002/18 od 10. 1. 2018, 034/19 od 21. 6. 2019, 008/21 od 26. 1. 2021)
- Zakon o energetici (*Službeni list Crne Gore*, br. 005/16 od 20. 1. 2016, 051/17 od 3. 8. 2017, 082/20 od 6. 8. 2020, 029/22 od 18. 3. 2022)
- Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti (*Službeni list Crne Gore*, br. 036/15 od 10. 7. 2015, 018/19 od 22. 3. 2019, 145/21 od 31. 12. 2021)
- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni list Crne Gore*, br. 002/18 od 10. 1. 2018, 034/19 od 21. 6. 2019, 038/20 od 25. 4. 2020)
- Zakon o parničnom postupku (*Službeni list Republike Crne Gore*, br. 22/2004, 28/2005 - odluka US i 76/2006 i *Službeni list Crne Gore*, br. 47/2015 - dr. zakon, 48/2015, 51/2017, 75/2017 - odluka US, 62/2018 - odluka US, 34/2019, 42/2019 - ispr. i 76/2020)
- Zakon o radu (*Službeni list Crne Gore*, br. 074/19 od 30. 12. 2019, 008/21 od 26. 1. 2021, 059/21 od 4. 6. 2021, 068/21 od 23. 6. 2021, 145/21 od 31. 12. 2021)
- Zakon o zaštiti konkurencije (*Službeni list Crne Gore*, br. 044/12 od 9. 8. 2012, 013/18 od 28. 2. 2018, 145/21 od 31. 12. 2021)



## O INSTITUTU ALTERNATIVA

**Institut alternativa (IA)** je nevladino udruženje, koje je septembra 2007. godine osnovala grupa građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

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

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

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

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

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 107 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike. Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovela međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

[www.mojauprava.me](http://www.mojauprava.me)  
[www.mojnovac.me](http://www.mojnovac.me)  
[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)  
[www.mojgrad.me](http://www.mojgrad.me)