

NIZAK PRAG IZUZETNOSTI

*Ocjenjivanje zaposlenih u
državnoj upravi*



NASLOV PUBLIKACIJE:

Nizak prag izuzetnosti: Ocjenjivanje zaposlenih u državnoj upravi

IZDAVAČ:

Institut alternativa

Ulica Jaglike Adžić broj 13, 8/30, 81000 Podgorica

+382 (0) 20 268 686

info@institut-alternativa.org

UREDNIKA:

Milena Muk

AUTORKA:

Ivana Božović

STRUČNA PODRŠKA:

Stevo Muk i Marko Sošić

DIZAJN, PRELOM I LEKTURA:

Artbuk d. o. o.

Podgorica, maj 2025. godine



Britanska ambasada
Podgorica



**UK International
Development**
Partnership | Progress | Prosperity

Analiza je nastala u okviru projekta *Snaženjem zahtjeva građana i građanki do meritokratije*, koji Institut alternativa sprovodi uz podršku Britanske ambasade u Podgorici. Sadržaj analize isključiva je odgovornost Instituta alternativa i nužno ne odražava stavove donatora.



Sažetak

Predmet ove analize je procedura ocjenjivanja rada službenika i službenica u sistemu državne uprave u Crnoj Gori, imajući u vidu važnost ovog instituta za uspostavljanje sistema napredovanja na osnovu zasluga ali i za sveukupnu reformu službeničkog sistema. Ocjenjivanje rada ne bi trebalo kao ishod da ima isključivo nagradu i kaznu za zaposlene, već i usmjeravanje njihovog učinka ka ispunjavanju ključnih ciljeva institucije. Međutim, sredinom maja 2025. godine, kada je ova analiza završavana, svega tri ministarstva imala su objavljene godišnje programe o radu, što je ilustrativan primjer na koji način izostanak strateških ciljeva na organizacionom nivou otežava praćenje individualnog učinka zaposlenih.

Sistem ocjenjivanja državnih službenika i namještenika bilježi porast u obuhvatu zaposlenih. Ukupan broj ocijenjenih porastao je sa 3.522 u 2020. na 4.592 u 2024. godini. I pored sve većeg obuhvata ocjenjivanjem, i dalje značajan procenat zaposlenih ostaje neocijenjen – u posmatranom periodu, između 55% i 70% državnih službenika i namještenika nije bilo obuhvaćeno ovim procesom.

Kvantitativni rast u obuhvatu ocijenjenih ne prati nužno i kvalitativno unapređenje samog procesa ocjenjivanja. Analiza strukture ocjena pokazuje izrazit i kontinuiran porast udjela zaposlenih koji su ocijenjeni najvišom ocjenom „ističe se”: sa skoro 80% od ukupnog broja ocijenjenih u 2020. godini na preko 90% u 2024. godini. Ocjena „ne zadovoljava” davana je u zanemarljivom broju, najviše šest slučajeva u jednoj godini (2022). Dodatno, starješine organa se gotovo uopšte ne ocjenjuju, 0 ocijenjenih tokom 2024. godine. I za visoki rukovodni kadar izostaju pouzdani podaci o procedurama ocjenjivanja, iako bi i njihov i rad starješina organa trebalo da bude podložan ocjeni dva puta godišnje.

Kao posljedica navedenog, ocjenjivanje učinka postaje irelevantno, jer preovladavanje najboljih ocjena onemogućava uviđanje stvarnih razlika u radu službenika/-ca. Dodatno, rješenja o ocjenama u koja smo imali uvid upućuju na tipski karakter i loša obrazloženja, koja ne pružaju dovoljan putokaz za potencijalno dalje stručno usavršavanje zaposlenih i unapređenje njihovog ukupnog učinka.

Trajni raspored zaposlenih unutar istog organa trebalo bi da bude uslovljen ocjenjivanjem, ali je u praksi teško uspostaviti vezu između nagrađivanja i ocjenjivanja. Ilustrativni slučajevi iz prakse pokazuju da se dešavalo da zaposleni koji nije dobio odličnu ocjenu dobija varijabile (svojevrzne bonuse na zaradu koji se daju za izvanredan učinak), dok službenici, višestruko ocijenjeni odličnim ocjenama, ne dobijaju slične nagrade. Konačno, propisi primjene ocjenjivanja ne sadrže eksplicitnu

obavezu prethodnog utvrđivanja rezultata koje bi trebalo postići a ni diskusiju o rezultatima ocjenjivanja.

Zabrinjava i netransparentnost organa, koji su mahom odbili ili prećutali naše zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Od 25 ministarstva, samo je Ministarstvo energetike dostavilo tražena rješenja o ocjenama svojih službenika i namještenika, pri čemu pravni okvir dozvoljava da se ova rješenja dostave u djelimičnom obimu, ukoliko je to neophodno zbog zaštite ličnih podataka, pa samim tim nema izgovora za skoro potpunu zatvorenost institucija po ovom pitanju.

Preovladavanje najboljih ocjena jasan je pokazatelj da ocjenjivanje ne funkcionise u praksi. Prevedeno, takvi rezultati bi značili da je u našoj državnoj upravi – prosjek imati natprosječne rezultate u radu. Primjera radi, preko 4200 službenika i službenica dobili su ocjenu „ističe se” tokom 2024. godine. Ove nelogičnosti upućuju na potrebu temeljnog preispitivanja ocjenjivanja, u procesu koji će uključiti neposredna iskustva rukovodilaca i zaposlenih sa iskustvom u važećim procedurama. Zakonskim izmjenama neophodno je propisati jasno predstavljanje očekivanih ciljeva zaposlenima, čiji rad je podložan ocjenjivanju, ali i pružanje povratnih informacija tokom praćenja učinka. Bolje izvještavanje o ocjenama rukovodećeg kadra je neophodno, kako bi se procijenila opravdanost učestalog ocjenjivanja na ovim pozicijama – čak dva puta tokom jedne godine.

Uvod

Ocjenjivanje državnih službenika i namještenika važno je radi unapređenja rada cjelokupne javne uprave i obezbjeđivanja efikasnosti i odgovornosti u državnoj službi. U skladu sa principima javne uprave koje je definisala SIGMA – zajednička inicijativa Evropske unije (EU) i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koja pruža stručnu podršku zemljama u procesu reforme javne uprave i pristupanja EU, neophodno je obezbijediti profesionalni razvoj državnih službenika, što podrazumijeva pravedno ocjenjivanje radne uspješnosti, redovnu obuku, kao i mobilnost i napredovanje zasnovano na objektivnim i transparentnim kriterijumima.

Da bismo utvrdili kako se koristi ovaj institut regulisan Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (ZDSIN), analizirali smo relevantni pravni okvir (ZDSIN i podzakonska akta), SIGMA dokumenta, nacionalni izvještaj o reformi javne uprave, izvještaje o radu nadležnih institucija iz ove oblasti, kao i podatke pribavljene putem slobodnog pristupa informacijama. Od ukupno 25 ministarstava, samo je Ministarstvo energetike dostavilo 17 rješenja o ocjenama svojih službenika i namještenika, pa smo nedostatak dostupnih informacija nadomjestili intervjuima sa predstavnicima Uprave za ljudske resurse i Komisije za žalbe.

Odbijanje ministarstava da dostave rješenja o ocjenjivanju svojih službenika i namještenika, uz obrazloženje da ključno ograničenje predstavlja zaštita ličnih podataka, ukazuje na različita tumačenja zakonskih propisa među institucijama – dok se većina pozvala na pravne prepreke koje podrazumijevaju da podaci iz Centralne kadrovske evidencije (CKE) i evidencije internog tržišta rada mogu biti dostupni trećem licu samo uz saglasnost državnog službenika, odnosno namještenika na koga se podaci odnose, Ministarstvo energetike je podatke dostavilo bez poteškoća. Ovakva neujednačena praksa otežava istraživanje i nije utemeljena, posebno imajući u vidu da je cilj našeg istraživanja razumijevanje širih sistemskih procesa, a ne pojedinačni slučajevi i identiteti učesnika procesa ocjenjivanja.

Analiza je podijeljena na dva ključna dijela. U prvom dijelu dajemo pregled ključnih zakonskih i podzakonskih akata koji regulišu ocjenjivanje rada državnih službenika i službenica i povezane procese na koje bi procjena učinka trebalo da ima uticaj. U drugom dijelu donosimo nove podatke o samoj praksi, tj. primjeni ovog instituta, koji bi trebalo da doprinese uspostavljanju sistema zasluga u našoj državnoj administraciji. U zaključnom dijelu, dajemo i preporuke za bolju primjenu procjene učinka i uspostavljanje sistema zasluga u državnoj upravi.

Šta kaže Zakon

Postupak ocjenjivanja državnih službenika i namještenika, uključujući kriterijume, raspon ocjena, kao i proces ocjenjivanja službenika (uključujući visoki rukovodni kadar i starješine organa), definisan je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (ZDSIN), kao i odgovarajućim podzakonskim aktima.

„Ispunjavanje radnih zadataka, rezultati rada u pogledu kvaliteta i kvantiteta, obim i blagovremenost u vršenju poslova radnog mjesta i druge sposobnosti i vještine koje pokazuje u vršenju poslova”, propisani su članom 81 ZDSIN-a kao kriterijumi za ocjenjivanje. Pomenuti kriterijumi se bliže objašnjavaju Uredbom o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika, ukazujući na aspekte koji se uvažavaju prilikom mjerenja ispunjavanja kriterijuma. Mjerila za ocjenjivanje su razložena u okviru više kriterijuma, pri čemu se, u zavisnosti od pozicije koju lice pokriva, razlikuje i nivo složenosti tih kriterijuma. Visokorukovodni kadar mora ispuniti najviši i najzahtjevniji set kriterijuma, dok su na nižim pozicijama kriterijumi manje složeni.

Pojedini kriterijumi imaju jasno postavljena mjerila – na primjer, obim i blagovremenost izvršenih poslova mogu se kvantitativno procijeniti kroz vrijeme utrošeno na realizaciju radnih zadataka, odnosno da li su zadaci izvršeni u predviđenom roku. S druge strane, neka mjerila iz Uredbe su opisna i manje precizna – kao što je, recimo, „sposobnost planiranja i izvršavanja radnih zadataka” kod državnih službenika – što ostavlja prostor za subjektivnu interpretaciju, jer nije jasno definisano kako se ta sposobnost konkretno mjeri u praksi.

Ocjenu rada državnog službenika, odnosno namještenika, rješenjem daje rukovodilac organizacione jedinice iz kategorije visoki rukovodni kadar, na predlog neposrednog rukovodioca.¹ On je dužan da tokom kalendarske godine kontinuirano prati rad i postupanje

Zvanični izvještaji, kao i tabele koje su nam dostavljene iz Centralne kadrovske evidencije, ne sadrže informacije o tome da li se ocjenjivanje za direktore uprava i visoki rukovodni kadar, u koji spadaju sekretari i generalni direktori u ministarstvima, vrši dva puta godišnje, kako je propisano ZDSIN-om.

Raspon ocjena utvrđen pravnim okvirom i njihova objašnjenja:

Ističe se – natprosječni rezultati, bolji od predviđenih na datoj poziciji;

Dobar – prosječni rezultati, prihvatljivi standardi kvaliteta rada sa zanemarljivim greškama;

Ne zadovoljava – nije ispunio radne zadatke, propusti i nepravilnosti.

¹ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, član 83.

državnog službenika, odnosno namještenika i vrši ocjenjivanje rada državnog službenika, odnosno namještenika.² Od primjene kriterijuma i mjerila definisanih kroz ZDSIN izuzeti su zaposleni u Službi Skupštine Crne Gore, sektorima diplomatije, bezbjednosti i odbrane, uključujući i policiju i Upravu za izvršenje krivičnih sankcija.³ Bez obzira na razlike u proceduri, ocjene svih državnih službenika i službenica, uključujući prethodno navedene sektore, trebalo bi da se unose u Centralnu kadrovsku evidenciju.

Ocjene se izražavaju kroz tri kategorije: „ističe se“, „dobar“ i „ne zadovoljava“. Ocjena „ističe se“ daje se službeniku ako je „sa natprosječnim rezultatima ispunio radne zadatke i ostvario rezultate rada bolje od predviđenih na svojoj poziciji.“ Ocjenu „dobar“ dobiće zaposleni ako je „sa prosječnim rezultatima ispunio radne zadatke i ostvario rezultate rada koji obezbjeđuju prihvatljive standarde kvaliteta rada, sa zanemarljivim greškama u radu.“ Konačno, ocjena „ne zadovoljava“ namijenjena je zaposlenom/-oj koji „nije ispunio radne zadatke prema zahtjevima radnog mjesta, uz primjedbe rukovodioca na propuste i nepravilnosti.“⁴ Ovakav sistem je uveden važećim Zakonom, koji je usvojen 2017. godine. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2011. godine bilo je predviđeno više opcija za ocjenjivanje, uključujući četiri ocjene: „ddličan“, „dobar“, „zadovoljava“ i „ne zadovoljava“, dok je opseg ocjena za visokorukovodni kadar podrazumijevao kategorije „zadovoljava“ i „ne zadovoljava“.⁵

Proces ocjenjivanja većine državnih službenika bi trebalo da se sprovedi jednom godišnje, najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu.⁶ Ocjenjivanje visokog rukovodnog kadra i starješina organa trebalo bi da se odvija dva puta godišnje: za period od 1. januara do 1. jula ocjenjivanje se vrši najkasnije do 31. jula tekuće godine, dok se za period od 1. jula do 31. decembra ocjenjivanje mora sprovesti najkasnije do 31. januara naredne godine.⁷ Iako je ocjenjivanje visokog rukovodnog kadra i starješina organa zakonski propisano i samim tim bi trebalo da se redovno sprovodi, u izvještajima o radu Uprave za ljudske resurse za 2022, 2023. i 2024. godinu⁸ ne nalazimo podatke o tome da li se za ove kategorije

2 Uredba o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika, članovi 6, 7.

3 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, članovi 81, 83.

4 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, član 82.

5 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, članovi 109 i 111, dostupno na: <https://media.cgo-cce.org/2013/06/20-Zakon-o-drzavnim-sluzbenicima-i-namjestenicima.pdf>

6 Ibid.

7 Priručnik za ocjenjivanje državnih službenika i namještenika (2021), dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/02e965be-92cb-4db8-8dce-57514c6a1a7a>

8 Izvještaj o radu Uprave za ljudske resurse za 2024. godinu, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/6931f46d-3aec-4c71-af05-309f0154e6d1?version=1.0>

Izvještaj o radu Uprave za ljudske resurse za 2023. godinu, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/1d45990f-3ea5-4d2a-a59e-5af3a0352470>

Izvještaj o radu Uprave za ljudske resurse za 2022. godinu, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/a03fb023-3a8f-40be-97f9-e3e8b58f4aa3>



zaposlenih ocjenjivanje sprovodi dva puta godišnje. U ranijem Monitoring izvještaju o sprovođenju ZDSIN-a iz 2021. godine, ukazano je da se sprovođenje postupka ocjenjivanja starješina organa realizuje u nedovoljnoj mjeri, dok je broj lica iz kategorije visokorukovodnog kadra koji je ocijenjen u blagom padu.⁹ Međutim, ni u tom dokumentu nije navedeno da li je ocjenjivanje vršeno dva puta godišnje, i da li je taj sistem previše opterećujući za državne organe, koji su dužni da ga primjenjuju.

Ocjenjivanje državnih službenika i namještenika zasnovano je na tri nivoa evaluacije. Rukovodilac organizacione jedinice iz visokog rukovodnog kadra ocjenjuje državne službenike i namještenike, na osnovu prijedloga neposrednog rukovodioca. Visoki rukovodni kadar ocjenjuje starješina državnog organa. Na kraju, ocjenjivanje starješine organa vrši nadležni ministar.¹⁰

Ocjenu rada državnog službenika ili namještenika donosi rukovodilac organizacione jedinice iz reda visokog rukovodnog kadra, na predlog neposrednog rukovodioca. Državni službenik, odnosno namještenik se mora upoznati sa predlogom ocjene, pa neposredni rukovodilac sačinjava službenu zabilješku u koju unosi datum upoznavanja i eventualno neslaganje zaposlenog sa predlogom ocjene rada, kao i razloge neslaganja.¹¹ Ocjena se unosi u Centralnu kadrovsku evidenciju, a službeniku čiji je rad dva puta uzastopno ocijenjen kao „ne zadovoljava” prestaje radni odnos danom izvršnosti rješenja.¹²

9 Monitoring izvještaj o funkcionisanju službeničkog sistema na centralnom i lokalnom nivou, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, septembar 2021. godine, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/29784ce7-8569-4e54-9b9d-1d95ec3ab8d0?version=1.0>

10 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, članovi 83–85.

11 Uredba o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika, član 10.

12 Prema članu 144 Zakona o upravnom postupku, prvostepeno rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena. Na osnovu dostavljenih rješenja o ocjenama Ministarstva energetike, može se vidjeti da je podnošenje žalbi Komisiji za žalbe moguće u roku od osam dana od dana prijema ovog rješenja, što znači da rješenje postaje izvršno osmog dana od dana njegovog prijema, ako se u međuvremenu na isto ne izjavi žalba.

- **BEZ OBAVEZE PRETHODNOG UTVRĐIVANJA CILJEVA;
OBAVEZNO KONTINUIRANO PRAĆENJE UČINKA**

U skladu sa Priručnikom za ocjenjivanje, praćenje rada i profesionalni razvoj državnih službenika, odnosno namještenika, ocjenjivanje podrazumijeva četiri faze, i to: planiranje i dogovaranje radnih ciljeva, praćenje rada, razgovor o ocjeni rada i objašnjenje ocjene rada i stručno osposobljavanje i usavršavanje.¹³ Ovaj Priručnik ide dalje od pravnog okvira i unosi važne elemente u faze ocjenjivanja, ali nije pravno obavezujući. Prema njemu, neposredni rukovodioci i službenici na početku perioda ocjenjivanja trebalo bi da dogovore godišnje radne ciljeve, idealno tokom razgovora o ocjeni rada za prethodnu godinu.¹⁴ Obrazac za planiranje radnih ciljeva sadrži planirane i neplanirane ciljeve, a ciljevi su dodatno razloženi na zadatke.¹⁵ U toku praćenja rada, neposredni rukovodilac bi trebalo da vrši periodičnu kontrolu rada i učinkovitosti kroz pružanje osvrta na rezultate praćenja postizanja ciljeva tj. zadataka. Na kraju službenik/-ca daje komentar u odnosu na rezultat praćenja postizanja cilja.¹⁶ Suština procesa ogleda se u praćenju rada tokom cijele godine, dok je samo ocjenjivanje tehnički i završni dio tog procesa.¹⁷

Priručnik je u velikoj mjeri usklađen sa dobrim praksama ocjenjivanja. Međutim, kako bi proces ocjenjivanja bio efikasan, a samim tim i postavljanje ciljeva za svakog službenika i službenicu, ciljevi moraju biti jasno utvrđeni i na nivou čitavog ministarstva ili organa uprave. Drugim riječima, mora postojati vertikalna integracija sistema upravljanja učinkom, koja povezuje pojedinačne zaposlene sa misijom i strategijom organizacije. Upravo su nedostatak jasne misije i vizije institucije, neusklađenost opisa poslova zaposlenih i njihovih radnih ciljeva, kao i neprecizno definisani radni ciljevi ključne prepreke na putu ka ostvarenju efikasnog sistema individualnog ocjenjivanja učinka zaposlenih.¹⁸ Iako je ovakav sistem teško u potpunosti uspostaviti, čak i u razvijenijim i uređenijim upravama, on predstavlja standard kome treba težiti. Posmatran kao ideal kojem se postupno približavamo, takav pristup može poslužiti kao vrijednosni i praktični pravac za unapređenje

13 Priručnik za ocjenjivanje, praćenje rada i profesionalni razvoj državnih službenika, odnosno namještenika (2025). Dostavljen na osnovu Rješenja Uprave za ljudske resurse od 25. aprila 2025, a po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa broj UPI-08-037/25-31/1 od 14. marta 2025.

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Intervju sa Đurom Nikačem, pomoćnikom direktora Sektora za upravljanje ljudskim resursima i Anom Zečević, načelnicom Odsjeka za razvoj mreže za upravljanje ljudskim resursima i promociju, održan 10. aprila 2025. u Upravi za ljudske resurse.

18 Milena Muk, Vlasta Perla, Jan-Hinrik Meyer-Sahling, *Towards Effective Performance Appraisal in the Western Balkans: How to develop performance?*, Regionalna škola javne uprave (ReSPA), dostupno na: <https://www.respaweb.eu/download/doc/Towards+Effective+Performance+Appraisal+in+the+WBs.pdf/7b629959a17409fff11bdf2ad049345c.pdf>

prakse ocjenjivanja i jačanje ukupne profesionalizacije javne uprave. Međutim, u našem sistemu državne uprave, zabilježena je i sporadična praksa nesačinjavanja godišnjih programa rada vlade, dok je za tekuću 2025. godinu, internet pretragom moguće pronaći programe rada za samo tri ministarstva.¹⁹

Iako ni Zakon, ni Uredba koja dalje razrađuje sistem ocjenjivanja nisu predvidjeli jasno utvrđivanje ciljeva i rezultata rada na početku ciklusa ocjenjivanja, utvrđena je obaveza praćenja rada. Ona podrazumijeva da je neposredni rukovodilac dužan da tokom kalendarske godine kontinuirano prati rad i postupanje tog državnog službenika, odnosno namještenika i drugog zaposlenog, podstiče na kvalitetno i djelotvorno izvršavanje službenih zadataka, poštovanje službene dužnosti i primjereno ponašanje i da ukazuje na propuste i nepravilnosti u radu.²⁰ Ipak, ova obaveza nije dalje razrađena u pogledu eventualne obaveze sačinjavanja službenih zabilješki i sl.

Ocjenjivanje, pored praćenja rada državnih službenika i namještenika, trebalo bi da ima ključnu ulogu u procesu donošenja odluka o njihovom profesionalnom napredovanju.²¹ Mimo toga, ono bi trebalo da predstavlja važan mehanizam za uključivanje zaposlenih u širu misiju organizacije, ali i da bude ključni izvor informacija za donošenje drugih odluka u oblasti upravljanja ljudskim resursima i za izgradnju organizacione kulture. U konačnom, poboljšanje odgovornosti i unapređenje usluga javne uprave moguće je dostići ako se sistem ocjenjivanja učinka sprovodi na efikasan i dosljedan način. Kroz takav pristup, zaposleni mogu biti odgovorni za rezultate svog rada, dok se kvalitet javnih usluga podiže na viši nivo, u skladu sa strateškim ciljevima reforme javne uprave.²² Ipak, prema važećem Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, oblast ocjenjivanja učinka državnih službenika i namještenika nije dovoljno regulisana. Zakon precizno uređuje negativan ishod – ako je rad službenika ili namještenika dva puta uzastopno ocijenjen kao „ne zadovoljava“, radni odnos prestaje danom izvršnosti rješenja o ocjenjivanju.²³ Ova odredba jasno pokazuje kako loše ocjene proizvode vrlo konkretne posljedice.

Sa druge strane, ostaje otvoreno pitanje – šta se dešava sa onima koji su više puta ocijenjeni najvišom ocjenom? Napredovanje, kao jedan od mogućih oblika nagrađivanja, teško je neposredno uvezati sa rezultatima ocjenjivanja, s obzirom na

19 Riječ je o Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstvu odbrane i Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija.

20 Uredba o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika, član 6.

21 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, član 81.

22 Milena Muk, Vlasta Perla, Jan-Hinrik Meyer-Sahling, *Towards Effective Performance Appraisal in the Western Balkans: How to develop performance?*, Regionalna škola javne uprave (ReSPA), dostupno na: <https://www.respaweb.eu/download/doc/Towards+Effective+Performance+Appraisal+in+the+WBs.pdf/7b629959a17409fff11bdf2ad049345c.pdf>

23 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, član 83.

to da zavisi i od niza drugih objektivnih faktora – uključujući dostupnost finansijskih sredstava, unutrašnju organizaciju institucije i druge systemske okolnosti. Međutim, trenutno nije uspostavljena ni jasna veza između rezultata ocjenjivanja i kratkoročnih mehanizama priznanja i nagrađivanja, kao što je isplata varijabila. Prema Zakonu o zaradama u javnom sektoru, zarada zaposlenih se sastoji od osnovne zarade, posebnog dijela zarade, dodatka na osnovnu zaradu, kao i varijabile.²⁴ Varijabilni dio zarade, u zavisnosti od raspoloživih sredstava, pripada zaposlenom sa izuzetnim rezultatima i kvalitetom rada.²⁵ Uslove i način ostvarivanja prava na isplatu varijabilnog dijela zarade, za zaposlene u državnom sektoru, lica u službi u Vojski Crne Gore i policijske službenike utvrđuje Vlada, na predlog Ministarstva.²⁶

Komisija za žalbe je, razmatrajući jedan konkretan slučaj, uočila nelogičnost koja ukazuje na nedostatak usklađenosti između sistema ocjenjivanja i isplate varijabila, kao i kršenje Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Naime, jedan službenik je tokom prethodne godine dobio dvije varijabile za izuzetne rezultate u radu, dok ga je rukovodilac, uprkos tome, ocijenio ocjenom „dobar”. Istovremeno, drugi službenik već deset godina uzastopno dobija ocjenu „odličan”, ali nije dobio nijednu varijabilu niti postoji konkretan dokaz koji bi potkrijepio njegov navodno izvanredan učinak.²⁷ Zakonska je obaveza da varijabilni dio zarade, u zavisnosti od raspoloživih sredstava, pripada zaposlenom sa izuzetnim rezultatima i kvalitetom rada.²⁸ Ova situacija jasno ukazuje na to da nedostaje funkcionalna veza između ocjenjivanja i nagrađivanja, iako bi upravo ta veza, prema svrsi sistema varijabila, trebalo da osigura da se nagrađuju oni službenici koji ostvaruju izvanredne rezultate.

24 Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, član 15.

25 Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, član 21.

26 Ibid.

27 Intervju sa Đurom Nikačem, pomoćnikom direktora Sektora za upravljanje ljudskim resursima i Anom Zečević, načelnicom Odsjeka za razvoj mreže za upravljanje ljudskim resursima i promociju, održan 10. aprila 2025. u Upravi za ljudske resurse.

28 Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, član 21.



Ocjenjivanje u praksi: (Skoro) svi natprosječni

Na osnovu statističkog pregleda ocjena zaposlenih za period 2020–2024. godine, uočavaju se jasni trendovi u sistemu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika.

Tabela br. 1. Pregled ocjena službenika i namještenika u periodu od 2020. do 2024. godine prema podacima dostavljenim iz Centralne kadrovske evidencije na upit Instituta alternativa

KATEGORIJA									
G.	OCJENA	STARJEŠINA	VRK	ERK	EK	IK	NAMJEŠTENICI	NEKATEG.	UKUPNO
2020.	Ističe se	9	62	350	1089	980	52	262	2804
	Dobar	0	0	7	136	545	19	7	714
	Ne zadovoljava	0	0	0	1	3	0	0	4
	UKUPNO	9	62	357	1226	1528	71	269	3522
2021.	Ističe se	6	49	367	1188	1042	54	255	2961
	Dobar	0	5	9	103	342	19	5	483
	Ne zadovoljava	0	0	0	0	0	0	0	0
	UKUPNO	6	54	376	1291	1384	73	260	3444
2022.	Ističe se	6	63	425	1436	1270	67	152	3419
	Dobar	0	8	11	107	320	18	7	471
	Ne zadovoljava	0	0	0	1	5	0	0	6
	UKUPNO	6	71	436	1544	1595	85	159	3896
2023.	Ističe se	4	62	505	1616	1446	164	304	4101
	Dobar	0	3	6	152	310	21	7	499
	Ne zadovoljava	0	0	0	2	0	0	1	3
	UKUPNO	4	65	511	1770	1756	185	312	4603
2024.	Ističe se	0	68	548	1860	1478	109	140	4203
	Dobar	0	11	22	140	197	11	4	385
	Ne zadovoljava	0	0	0	2	2	0	0	4
	UKUPNO	0	79	570	2002	1677	120	144	4592

Tabelarni prikaz predstavlja strukturu ocjena koje su u prethodnih pet godina zavrijedile starješine organa, visokorukovodni kadar (VRK), ekspertsko-rukovodni kadar (ERK), ekspertske kadar (EK), izvršni kadar (IK) i namještenici. Ove kategorije službenika i namještenika ocjenjuju se u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Kategorija pod nazivom „Nekategorisani” obuhvata službenike i namještenike čija radna mjesta nisu regulisana ovim zakonom, već posebnim propisima (npr. Zakon o vanjskim poslovima, Zakon o državnom tužilaštvu i sl.), koji predstavljaju *leks specijalis*.

U periodu od 2020. do 2024. godine porastao je broj ocijenjenih službenika i namještenika. Ukupan broj ocijenjenih, uključujući i one koji su u evidenciji vođeni kao „nekategorisani“, porastao je sa 3.522 u 2020. godini na 4.592 u 2024. godini. Bez obzira na to, i dalje značajan procenat zaposlenih ostaje neocijenjen – u posmatranom periodu, između 55% i 70% državnih službenika i namještenika nije bilo obuhvaćeno procesom ocjenjivanja.²⁹

Uočljiva je izuzetno slaba primjena ocjenjivanja rada starješina organa. Tokom 2024. godine, nije ocijenjen rad nijednog starješine. Dakle, od visoko postavljenog cilja da se njihov učinak procjenjuje čak dva puta godišnje, nije ostvaren ni minimalan napor. Na drugoj strani, visoki rukovodni kadar se ocjenjuje u nešto većoj mjeri – 79 ocijenjenih visokih rukovodilaca u 2024. godini, ali nema podataka o ocjenama na polugodišnjem nivou.

Analiza strukture ocjena pokazuje izrazit i kontinuiran porast udjela zaposlenih koji su ocijenjeni najvišom ocjenom „ističe se“. U 2020. godini, 2.804 osobe dobile su ovu ocjenu (79,6% od ukupnog broja ocijenjenih), dok je već 2024. godine broj takvih ocjena porastao na 4.203, što predstavlja 91,5% od ukupno ocijenjenih. Paralelno s tim, u istom periodu bilježi se pad udjela ocjene „dobar“, sa 714 (20,3%) u 2020. na svega 385 (8,4%) u 2024. godini. Ocjena „ne zadovoljava“, ostaje gotovo zanemarljiva tokom čitavog perioda, sa najviše šest slučajeva u jednoj godini (2022).

Ovakva raspodjela ukazuje na zabrinjavajući trend prečestog dodjeljivanja najviših ocjena, pri čemu visoke ocjene postaju manje korisne za jasno prepoznavanje razlika u učinku zaposlenih, što je važan uslov za razvoj ljudskih resursa u javnoj upravi. Posebno zabrinjava to što se ocjena „ne zadovoljava“ gotovo uopšte ne koristi, što dodatno kompromituje funkcionalnost sistema ocjenjivanja kao alata za upravljanje učinkom.

Sa ciljem postizanja veće funkcionalnosti sistema ocjenjivanja, osmišljen je modul *eOcjenjivanje*, koji daje mogućnost da neposredni rukovodilac elektronskim putem predloži ocjene svih mjerila i kriterijuma i dobije konačni prijedlog ocjene za državnog službenika, odnosno namještenika, čiji rad prati i predlaže ocjenu rada.³⁰ Ovaj sistem obuhvata isključivo državne službenike i namještenike, dok zaposleni koji ne spadaju u ovu kategoriju, poput pripadnika vojske ili diplomatskog kora (npr. ambasadora), nisu uključeni. Sa druge strane, zaposleni u diplomatsko-konzularnoj

29 Prema podacima iz Centralne kadrovske evidencije, broj zaposlenih za koje su unijeti podaci u ovu evidenciju u 2020. godini bio je 13.869, u 2021. godini 14.384, u 2022. godini 14.275, u 2023. godini 14.438, a u 2024. godini 14.441.

30 Priručnik za ocjenjivanje, praćenje rada i profesionalni razvoj državnih službenika, odnosno namještenika (2025). Dostavljen na osnovu Rješenja Uprave za ljudske resurse od 25. aprila 2025, a po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa broj UPI-08-037/25-31/1 od 14. marta 2025.

mreži koji imaju status službenika, kao što su oni koji rade u sekretarijatima, jesu obuhvaćeni ovim sistemom.³¹

Modul eOcjenjivanje zamjenjuje dosadašnji usmeni i papirni način rada savremenom platformom, koja omogućava kompletnu komunikaciju između službenika i rukovodioca, uključujući uvid u predlog ocjene, zakazivanje razgovora, automatski obračun ocjena i kreiranje službenih zabilješki. Trenutno se nalazi u pilot-fazi i već se primjenjuje u četiri državna organa.³²

• SLABA TRANSPARENTNOST – MINISTARSTVA UGLAVNOM BEZ ODGOVORA

Od 25 ministarstava, 23 su odbila da omoguće pristup rješenjima o ocjenama rada, pozivajući se na Zakon o zaštiti ličnih podataka.³³ Dva ministarstva³⁴ su prećutala naše zahtjeve, tj. nismo dobili nikakav odgovor, čak ni nakon poslatih žalbi. Ministarstvo rudarstva, nafte i gasa prvobitno je usvojilo zahtjev, ali nikada nije dostavilo podatke, uprkos višestrukim dodatnim upitima.³⁵ Od 25 ministarstava, samo je Ministarstvo energetike dostavilo tražena rješenja o ocjenama svojih službenika i namještenika.

U organima u kojima se ocjenjivanje državnih službenika i namještenika vrši na osnovu posebnih zakona, praćenje strukture i načina ocjenjivanja je dodatno otežano činjenicom da su izvještaji o radu tih organa prilično šturi kada je riječ

31 Intervju sa Đurom Nikačem, pomoćnikom direktora Sektora za upravljanje ljudskim resursima i Anom Zečević, načelnicom Odsjeka za razvoj mreže za upravljanje ljudskim resursima i promociju, održan 10. marta 2025. u Upravi za ljudske resurse.

32 Ibid.

33 Članom 153 (stavovi 1 i 2) ZDSIN-a uređen je postupak unosa podataka u CKE, odnosno ko od državnih službenika vrši obradu ličnih podataka, te koja lica su ovlašćena za njihovu dostupnost. Naime, podaci iz CKE i evidencije internog tržišta rada mogu biti dostupni trećem licu samo uz saglasnost državnog službenika, odnosno namještenika na koga se podaci odnose. Konačno, navode da rješenja koja smo tražili kao svoj krucijalni dio sadrže podatke koji predstavljaju lične podatke po odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, s obzirom na to da su lični podaci sve informacije koje se odnose na fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi u kombinaciji sa drugim podacima.

34 Riječ je o Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu unutrašnjih poslova.

35 Ministarstvo rudarstva, nafte i gasa je na osnovu rješenja broj UPI 11-037/25-15 usvojilo zahtjev Instituta alternativa, kojim smo tražili pristup kopijama rješenja o ocjenama rada državnih službenika i namještenika pomenutog Ministarstva za 2024. godinu. U rješenju navode da je Vlada Crne Gore na sjednici od 23. jula 2024. godine, donijela Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, kojom je osnovano Ministarstvo rudarstva, nafte i gasa (*Službeni list CG*, broj 71/24). Kako na dan 31. 12. 2024. godine, nije prošao rok od šest mjeseci od dana osnivanja Ministarstva, postupak donošenja rješenja o ocjenama rada državnih službenika i namještenika Ministarstva rudarstva, nafte i gasa za 2024. godinu još nije završen. Ni nakon poslatih upita, iz ovog Ministarstva nisu dostavili informaciju o ocjenama svojih službenika i namještenika.

o sprovođenju ocjenjivanja. U Ministarstvu unutrašnjih poslova, Odjeljenje za analitiku i unapređenje rada policije vrši izradu mjesečnih i kvartalnih izvještaja o radu i rezultatima Uprave policije, sa komentarima i ocjenama Odjeljenja. O strukturi ili broju ocjena po odjeljenjima ne može se zaključiti na osnovu pregleda izvještaja o radu. Služba za unutrašnju reviziju u Ministarstvu unutrašnjih poslova vrši periodično samoocjenjivanje.³⁶ Ono je vršeno u prethodne dvije godine (ne navodi se da li obje godine zaredom), ali ova služba nije bila predmet eksternog ocjenjivanja u zadnjih pet godina.³⁷ Izvještaj o radu Ministarstva odbrane ne sadrži podatke o ocjenjivanju, izuzev u dijelu u kom se govori o inspekcijskom nadzoru i navodi da je u toku 2023. godine realizovano 35 inspekcijskih nadzora i 1 unutrašnja kontrola,³⁸ po osnovu ostvarivanja prava lica u službi, uključujući ocjenjivanje.³⁹ U izvještaju o radu Ministarstva pravde⁴⁰ nema podataka o broju ocijenjenih službenika i namještenika.⁴¹

Od ukupno 32 zaposlenih u Ministarstvu energetike⁴², za njih 17 su dostavljena rješenja o ocjenjivanju za 2024. godinu. Među ocijenjenima je najviše samostalnih savjetnika (10), po tri načelnika direkcija i načelnika službi, i jedan referent. Od ukupno šest direkcija⁴³ u Ministarstvu energetike, pet je bilo obuhvaćeno ocjenjivanjem. Ocijenjeni su zaposleni u tri, od ukupno četiri službe.⁴⁴

Od ukupno 17 ocijenjenih službenika i namještenika, samo jedan je dobio ocjenu „dobar“, dok su svi ostali ocijenjeni sa „ističe se“. Na osnovu dostavljenih rješenja Ministarstva energetike, nije moguće utvrditi zbog čega je jedan službenik

36 Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova za 2023. godinu, str. 109, dostupno na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/ba5cfc47-7d95-4d84-a7a1-0ae0a9a512e2?version=1.0>

37 Ibid.

38 Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva odbrane za 2023. godinu, dostupno na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/5e7420f0-5b1b-4b45-b01b-8f0cf41920c8?version=1.0>

39 Planirana su i realizovana četiri inspekcijska nadzora (Vazduhoplovstvo Vojske, Pješadijski bataljon, Direktorat za ljudske resurse Ministarstva i Generalštab Vojske).

40 Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva pravde za 2024. godinu, dostupno na: [44b56bcf-443d-4f4d-b83d-326504e7229a](https://wapi.gov.me/download-preview/44b56bcf-443d-4f4d-b83d-326504e7229a)

41 Vlada Crne Gore je 29. maja 2024. utvrdila predloge zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kao i Zakona o Državnom tužilaštvu, u cilju usklađivanja sa međunarodnim standardima i preporukama Venecijanske i Evropske komisije. Izmjenama su unaprijedene odredbe koje se odnose na ocjenjivanje sudija i tužilaca, uključujući kriterijume, postupke i odgovornosti u okviru etičkih i disciplinskih mehanizama.

42 Tabela pregled broja zaposlenih, 30. 1. 2025. godine, dostupno na:

<https://www.gov.me/dokumenta/2e959a0b-7a92-485a-affd-5f5065ed4401>

43 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva energetike, novembar 2024. godine, dostupno na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/02f58afe-e5d1-45c7-856a-9e597e82612f?version=1.0>

44 Ibid.

ocijenjen drugačije od ostalih, jer su sva rješenja identična po strukturi i sadržaju. U njima se isključivo navodi član 6 Uredbe o ocjenjivanju, kojim se propisuje obaveza rukovodioca da prati rad službenika, te pojedini članovi Zakona o državnim službenicima i namještenicima, uz prikaz raspona ocjena. Međutim, nedostaju konkretna obrazloženja koja bi objasnila osnov ocjene svakog pojedinačnog službenika, što onemogućava razumijevanje kriterijuma po kojima su ocjene dodijeljene.

I u Upravi za ljudske resurse je „štancanje” rješenja prepoznato kao problem. U ovom organu, ocjenjuju da bi rješenja trebalo da budu sadržajnije, te da fokus mora biti na tome da se, na osnovu svih propisanih kriterijuma, može utvrditi da li je službenik u prethodnoj godini ispunio radne obaveze, poštovao rokove i ostvario predviđene rezultate. Cilj je da se iz svakog rješenja jasno vidi osnov dodijeljene ocjene i njena razlika u odnosu na druge ocjene, bez potrebe za dodatnim poređenjem sa obrascem ocjenjivanja.⁴⁵

- **VISOK PROCENAT USVOJENIH ŽALBI NA OCJENE RADA
POTVRĐUJE LOŠU PRIMJENU**

Predsjednica Komisije za žalbe ocjenjuje da su rješenja o ocjenjivanju izuzetno škrta, pa je jedan od glavnih razloga zbog kojih poništavaju ocjene i vraćaju na ponovno ocjenjivanje upravo nedostatak obrazloženja u rješenjima o ocjenama rada.

Udio žalbi na ocjene rada u odnosu na ukupan broj žalbi koje je rješavala Komisija za žalbe u periodu od 2020. do 2024. godine varirao je od 4% do preko 10% (Vidi Tabelu br. 2). Međutim, kako nam je pojašnjeno tokom intervjua, žalbe se najčešće usvajaju zbog propusta u rješenjima. Naime, u periodu od aprila 2022. godine, kada je Komisija otpočela sa radom u novom sastavu⁴⁶, samo su dvije ocjene potvrđene, odnosno nisu vraćene na ponovno odlučivanje.⁴⁷

45 Intervju sa Đurom Nikačem, pomoćnikom direktora Sektora za upravljanje ljudskim resursima i Anom Zečević, načelnicom Odsjeka za razvoj mreže za upravljanje ljudskim resursima i promociju, održan 10. aprila 2025. u Upravi za ljudske resurse.

46 Izvještaj o radu Komisije za žalbe za 2024. godinu, str. 2, dostupno na:
<https://wapi.gov.me/download-preview/206723e9-b39c-4740-8b59-b82f9b627c4c?version=1.0>

47 Intervju sa Dejanom Zeković, predsjednicom Komisije za žalbe, održan 25. aprila 2025. u prostorijama Komisije za žalbe.

Ocjene se najčešće poništavaju jer su rješenja štura i bez valjanog obrazloženja.⁴⁸ Na primjer, ocjena „ne zadovoljava“ za timski rad mora biti potkrijepljena konkretnim primjerima, poput odbijanja službenika da učestvuje u radu radne grupe. Pored toga, rukovodioci često ne prate rad zaposlenih tokom godine – ne daju im konkretne zadatke, ne upozoravaju ih na propuste, niti ih uključuju u timski rad, što dovodi u pitanje osnov za njihovo ocjenjivanje. U praksi se dešava da službenik ne bude zadužen nijednim predmetom, pa nije jasno na osnovu čega bi mogao biti ocijenjen. Rukovodioci ocjenjivanje često doživljavaju kao svoje diskreciono pravo i izbjegavaju detaljno obrazlaganje ocjena. Takođe, ne poštuje se obaveza vođenja službene zabilješke o upoznavanju službenika s predlogom ocjene i razgovoru koji prethodi donošenju konačne odluke. U velikom broju slučajeva, službenici predlog ocjene vide tek nakon što dobiju rješenje, što predstavlja kršenje propisanih procedura. Dodatno, problem predstavlja situacija u kojoj je ista osoba i predlagač ocjene i donosilac rješenja, što je u suprotnosti sa zakonom i predstavlja osnov za poništenje takvog rješenja.⁴⁹

U periodu od 2020. do 2024. godine, Komisija za žalbe je primila preko 200 žalbi na rješenja o ocjenama rada.⁵⁰ Taj podatak upućuje na činjenicu da, iako u praksi nema šire implikacije zbog prevelikog udjela najboljih ocjena i uprkos relativno slabom procentu ocijenjenih službenika, postojeća praksa jeste uzrok značajnog nezadovoljstva.

Tabela br. 2: Pregled žalbi na ocjenjivanje u periodu od 2020. do 2024. godine
(Izvor: Izvještaji o radu Komisije za žalbe)

Godina	Ukupan broj žalbi	Broj žalbi na rješenja o ocjenama rada	Procenat žalbi na ocjenjivanje u odnosu na ukupan broj žalbi
2020.	556	36	6,47%
2021.	594	40	6,73%
2022.	422	43	10,19%
2023.	824	34	4,12%
2024.	1.252	56	4,47%
Ukupno	3.648	209	5,73%

48 Ako službenik dobije ocjenu 1 za timski rad, mora postojati jasno obrazloženje, kao npr. odbijanje učešća u radu radne grupe. Međutim, rukovodioci često uopšte ne prate rad službenika, ne zadužuju ih zadacima, a ipak ih ocjenjuju, bez konkretne osnove. Ocjene smatraju svojim diskrecionim pravom i izbjegavaju da pišu obrazloženja, jer to vide kao administrativni teret.

49 Intervju sa Dejanom Zeković, predsjednicom Komisije za žalbe, održan 25. aprila 2025. u prostorijama Komisije za žalbe.

50 Izvještaji o radu Komisije za žalbe (2020–2024), dostupno na: https://www.gov.me/pretraga?page=1&sort=published_at&q=izvjestaj%20o%20radu%20komisije%20za%20zalbe

U praksi Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, koji prima i zavodi pritužbe građana i građanki, zabilježen je i slučaj postupka ocjenjivanja rada zaposlenog u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koji je trajao duže od osam godina. Naime, policijski službenik je pred nadležnim institucijama – Komisijom za žalbe i Upravnim sudom, osporavao ocjenu rada iz 2014. godine. Uprkos višestrukim presudama Upravnog suda i odlukama Komisije za žalbe, postupak nije bio završen do 2023. godine, dijelom zbog toga što nadležni rukovodilac više nije bio u radnom odnosu, a novi nije smatrao da ima ovlaštenja za ocjenjivanje. Ministarstvo je kao alternativu nudilo angažovanje unutrašnje kontrole, ali bez konačnog rješenja. Zaštitnik ljudskih prava je u mišljenju iz oktobra 2023. godine utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku, ističući da slučaj uključuje tri nivoa odlučivanja i čak 20 različitih odluka donesenih u ovom procesu ali bez njegovog okončanja.⁵¹ Ovaj slučaj, kao i značajan procenat usvojenih žalbi na ocjenjivanje, potvrđuju brojne praktične izazove u ovoj oblasti.

Zaključak

Analiza sistema ocjenjivanja državnih službenika i namještenika u Crnoj Gori ukazuje na niz strukturnih slabosti koje ozbiljno ugrožavaju njegovu funkcionalnost, kredibilitet i svrhu. Prva, dominantnost ocjene „ističe se“, koja je u 2024. godini dostigla procenat od 91,5% ukazuje na hiperprodukciju pozitivnih ocjena bez stvarnog utemeljenja u rezultatima rada, što dovodi do obesmišljavanja samog procesa ocjenjivanja. Samo objašnjenje pomenute ocjene, koja se odnosi na natprosječne rezultate, suprotna je njenoj rasprostranjenosti u crnogorskoj državnoj upravi. Drugim riječima, dolazimo do paradoksa da je **prosječno biti natprosječan**.

Ozbiljan izazov predstavlja i institucionalno nedosljedna primjena zakonskih propisa, posebno u vezi sa dostavljanjem podataka o sprovedenom ocjenjivanju. Podatak da je samo jedno ministarstvo (Ministarstvo energetike) dostavilo rješenja, dok su se ostala pozvala na zaštitu ličnih podataka, ukazuje na nedostatak jedinstvenih smjernica i jasnoće u vezi sa tumačenjem zakona. Ovakva praksa otežava istraživanje i nadzor, ali i ograničava mogućnost sistemskog sagledavanja učinka državne uprave. Konačno, čak i u slučajevima kada se ocjenjivanje sprovodi formalno, poput Ministarstva energetike, rješenja su često generička, bez individualizovanih obrazloženja koja bi opravdala konkretne ocjene, pa i na mjestima gdje se ona kvalitativno razlikuju (između „ističe se“ i „dobar“).

Visok procenat usvojenih žalbi na rješenja o ocjenama rada još jedan je dokaz, ali i alarm, da ovaj sistem nije zaživio na pravi način. Iako se ne primjenjuje dosljedno

⁵¹ Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, br. 01-178/23, Podgorica, 23. oktobar 2023.



i u odnosu na većinu zaposlenih službenika i namještenika, preko 200 žalbi na rješenja o ocjenama rada upućenih Komisiji za žalbe mogu poslužiti takođe kao jasan indikator nezadovoljstva postojećim sistemom među samim službenicima i namještenicima.

Zvanični izvještaji, kao i tabele koje su nam dostavljene iz Centralne kadrovske evidencije, ne sadrže informacije o tome da li se ocjenjivanje za direktore uprava i visoki rukovodni kadar, u koji spadaju sekretari i generalni direktori u ministarstvima, vrši dva puta godišnje, kako je propisano Zakonom. Da je ambiciozno zamišljeno ocjenjivanje zaposlenih na ovim najvišim pozicijama u državnoj upravi u raskoraku sa praksom, ilustrativno pokazuje podatak da je tokom 2024. godine ocijenjeno 0 (slovima: nula) starješina organa. Na drugoj strani, u zvaničnim izvještajima, osim sada već zastarjelog izvještaja o monitoringu ZDSIN-a iz 2021. godine, nema detaljnijih podataka o izazovima u sprovođenju ocjenjivanja, posebno u odnosu na rukovodeće pozicije, koje bi trebalo da budu češće izložene procjeni učinka.

Ocjenjivanje rada ne bi trebalo kao ishod da ima isključivo nagradu i kaznu za zaposlene, već i usmjeravanje njihovog učinka ka ispunjavanju ključnih ciljeva institucije.

Međutim, sredinom maja 2025. godine, kada je ova analiza završavana, svega tri ministarstva imala su objavljene godišnje programe o radu, što je ilustrativan primjer na koji način izostanak strateških ciljeva na organizacionom nivou otežava praćenje individualnog učinka zaposlenih.

Preporuke

01

Zakonom treba propisati jasnu obavezu prethodnog utvrđivanja ciljeva i rezultata rada, kao osnove za ocjenjivanje rada službenika i službenica i praćenje njihovog učinka;

02

Neophodno je preciznije normirati način kontinuiranog praćenja rada, kroz obavezu povremenog sačinjavanja službenih zabilješki i njihovog evidentiranja u personalni dosije svakog službenika i službenice u Centralnoj kadrovskoj evidenciji;

03

Zakonske izmjene treba da obuhvate i preispitivanje mjerila i kriterijuma za ocjenjivanje, kako bi se precizirao način njihovog praćenja i obrazlaganja od strane neposrednih rukovodilaca, odnosno visokog rukovodnog kadra, starješina, odnosno ministara;

04

Postojeći Priručnik za ocjenjivanje, praćenje rada i profesionalni razvoj državnih službenika, odnosno namještenika, koji na napredniji način od važećeg pravnog okvira usmjerava ocjenjivanje, treba da posluži kao osnova za promišljanje i donošenje neophodnih zakonskih izmjena u ovoj oblasti;

05

Vlada Crne Gore, resorno Ministarstvo javne uprave i Uprava za ljudske resurse treba da sprovedu novi, sveobuhvatni monitoring sprovođenja ZDSIN-a i procedura ocjenjivanja, te da jasno ukažu na ključne prepreke u praksi, posebno u odnosu na sve kategorije radnih mjesta, i da taj proces usklade sa najavama donošenja okvira kompetencija za sve nivoe u državnoj službi;

06

U odnosu na postojeći nivo postignutih standarda, nema opravdanja da se starješina organa i visoki rukovodni kadar ocjenjuju dva puta godišnje. Samim tim, uputno je razmotriti napuštanje ovakvog rješenja i raditi na pouzdanosti ocjenjivanja zaposlenih u ovim kategorijama na godišnjem nivou;

07

Vlada Crne Gore i sva ministarstva treba da rade na podsticanju organizacione kulture, koja podrazumijeva jasno planiranje strateških ciljeva i njihovu operacionalizaciju na svim nivoima državne uprave, u prvom redu kroz dosljedno sprovođenje postojećih obaveza o planiranju rada na srednjoročnom i godišnjem nivou.



Izvori

- Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova za 2023. godinu, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/ba5cfc47-7d95-4d84-a7a1-0ae0a9a512e2?version=1.0>
- Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva odbrane za 2023. godinu, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/5e7420f0-5b1b-4b45-b01b-8f0cf41920c8?version=1.0>
- Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva pravde za 2024. godinu, dostupno na: [44b56bcf-443d-4f4d-b83d-326504e7229a](https://wapi.gov.me/download-preview/44b56bcf-443d-4f4d-b83d-326504e7229a)
- Izvještaj o radu Uprave za ljudske resurse za 2022. godinu, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/a03fb023-3a8f-40be-97f9-e3e8b58f4aa3>
- Izvještaj o radu Uprave za ljudske resurse za 2023. godinu, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/1d45990f-3ea5-4d2a-a59e-5af3a0352470>
- Izvještaj o radu Uprave za ljudske resurse za 2024. godinu, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/6931f46d-3aec-4c71-af05-309f0154e6d1?version=1.0>
- Izvještaji o radu Komisije za žalbe (2020-2024), dostupno na: https://www.gov.me/pretraga?page=1&sort=published_at&q=izvjestaj%20o%20radu%20komisije%20za%20zalbe
- Milena Muk, Vlasta Perla, Jan-Hinrik Meyer-Sahling, *Towards Effective Performance Appraisal in the Western Balkans: How to develop performance?*, Regionalna škola javne uprave (ReSPA), dostupno na: <https://www.respaweb.eu/download/doc/Towards+Effective+Performance+Appraisal+in+the+WBs.pdf/7b629959a17409fff11bdf2ad049345c.pdf>
- Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, br.01-178/23, Podgorica, 23. oktobar 2023.

- Monitoring izvještaj o funkcionisanju službeničkog sistema na centralnom i lokalnom nivou, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, septembar 2021. godine, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/29784ce7-8569-4e54-9b9d-1d95ec3ab8d0?version=1.0>
- Odgovor na dopis Instituta alternativa, upućen Odjeljenju za razvoj Centralne kadrovske evidencije i digitalizaciju procesa upravljanja ljudskim resursima (Uprava za ljudske resurse), dana 11. marta 2025.
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva energetike, novembar 2024. godine, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/02f58afe-e5d1-45c7-856a-9e597e82612f?version=1.0>
- *Principles of Public Administration for EU candidate countries and potential candidates*, novembar 2023, dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>
- Priručnik za ocjenjivanje državnih službenika i namještenika, Uprava za ljudske resurse, 16. 9. 2021, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/02e965be-92cb-4db8-8dce-57514c6a1a7a>
- Priručnik za ocjenjivanje, praćenje rada i profesionalni razvoj državnih službenika, odnosno namještenika (2025). Dostavljen na osnovu Rješenja Uprave za ljudske resurse od 25. 4. 2025, a po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa broj UPI-08-037/25-31/1 od 14. marta 2025.
- Tabelarni pregled broja zaposlenih, Ministarstvo finansija, 30. 1. 2025. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/2e959a0b-7a92-485a-affd-5f5065ed4401>
- Uredba o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika (*Službeni list Crne Gore*, br. 016/19 od 15. 3. 2019)
- Uredba o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika (*Službeni list Crne Gore*, br. 39/11 i 66/12), dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/3d1812c6-8e6a-4c92-939b-eb41caddcdae>

- 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, 037/22 od 7. 4. 2022)
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima (*Službeni list Crne Gore*, br. 39/2011 od 4. 8. 2011. godine i 50/2011, dostupno na: <https://media.cgo-cce.org/2013/06/20-Zakon-o-drzavnim-sluzbenicima-i-namjestenicima.pdf>)
- Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (*Službeni list Crne Gore*, br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018)

Intervjui

- Intervju sa Dejanom Zeković, predsjednicom Komisije za žalbe, održan 25. aprila 2025. u prostorijama Komisije za žalbe
- Intervju sa Đurom Nikačem, pomoćnikom direktora Sektora za upravljanje ljudskim resursima i Anom Zečević, načelnicom Odsjeka za razvoj mreže za upravljanje ljudskim resursima i promociju, održan 10. aprila 2025. u Upravi za ljudske resurse.



O Institutu alternativa

Institut alternativa osnovan je 2007. godine u Podgorici sa misijom snaženja demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori, kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Djelujemo kao istraživački centar (think tank) i bavimo se dobrim upravljanjem, transparentnošću i odgovornošću kroz tri glavna programa: I) reforma javne uprave; II) odgovorne javne finansije; III) vladavina prava.

Više o našem radu saznajte na www.institut-alternativa.org

