

PAR Monitor izvještaj za Crnu Goru SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

2024/2025



SADRŽAJ

AUTORI	3
O PROJEKTU WEBER 3.0	4
IZRAZI ZAHVALNOSTI	5
REZIME	6
SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA	8
I. WEBER PAR MONITOR: ŠTA PRATIMO I KAKO?	9
I.1 WEBER-OV PRISTUP MONITORINGU JAVNE UPRAVE (RJU)	9
I.2 ZAŠTO I KAKO WEBER PRATI OBLAST „SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA“	11
II. TRANSPARENTNOST, OTVORENOST I MERITOKRATIJA SLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA	18
II.1 TRANSPARENTNOST PODATAKA I IZVJEŠTAJA O SLUŽBENIČKOM SISTEMU	18
II.2 TRANSPARENTNOST PRIVREMENOG ZAPOŠLJAVANJA U SLUŽBENIČKOM SISTEMU	27
II.3 TRANSPARENTNOST I ZAPOŠLJAVANJE NA OSNOVU ZASLUGA	30
II.4 IZBOR ZASNOVAN NA ZASLUGAMA I ZAŠTITA RUKOVODILACA OD NEPRIMJERENOG POLITIČKOG UTICAJA	37
II.5 TRANSPARENTNOST I JASNOĆA INFORMACIJA O ZARADAMA U SLUŽBENIČKOM SISTEMU	42
II.6 PREPORUKE ZA OBLAST „SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA“	46
II.6.1 PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORINGA 2021/2022	46
II.6.2 PREPORUKE IZ PAR MONITORINGA 2024/2025	50
DODATAK O METODOLOGIJI	52
SPISAK IZVORA	60

AUTORI

Milena Muk

Istraživace:

Dragana Jaćimović, Bojana Pravilović i Ivana Božović

Urednik:

Stevo Muk

Publikacija:

PAR Monitor izvještaj za Crnu Goru: Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima 2024/2025

Izdavač:

Institut alternativa

Ulica Jaglike Adžić 13, 8/30

+382 (0)20 268 686

info@institut-alternativa.org

Grafička obrada:

Artbuk DOO

Podgorica, 2025.

O PROJEKTU WEBER 3.0

Nadovezujući se na dostignuća prethodne dvije faze projekta WeBER (2015 – 2018) i WeBER 2.0 (2019 – 2023), projekat „**Pokretači civilnog društva za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0**“ je treći uzastopni grant najveće inicijative civilnog društva na Balkanu za praćenje reforme javne uprave (RJU) koju finansira EU. Period implementacije projekta je februar 2023. – jul 2026. Vođene načelima SIGMA/OECD, prve dvije faze inicijative postavile su osnovu za opšti cilj projekta WeBER 3.0 da dodatno osnaži organizacije civilnog društva (OCD) da **doprinesu transparentnijim, otvorenijim, odgovornijim javnim upravama na Zapadnom Balkanu, usredsređenim na građane, koje će stoga biti usklađene sa načelima EU.**

WeBER 3.0 nastavlja da promovira ključnu ulogu OCD u reformi javne uprave, i istovremeno se zalaže za šire uključivanje građana u ovaj proces, i inkluzivne reformske mjere koje su prilagođene korisnicima, te vode ka opipljivim poboljšanjima. Zasnivajući aktivnosti na temeljnim podacima i uvidima iz monitoringa, WeBER 3.0 osnažuje civilno društvo da efikasnije utiče na dizajn i implementaciju mjera reforme javne uprave. Kako bi se podstaklo zajedničko kreiranje politika i premostio jaz između ciljeva i primjenjivih rješenja, program omogućava održivi politički dijalog između vlada i OCD kroz WeBER platformu i njene Nacionalne radne grupe za praćenje reforme javne uprave. Na kraju, kroz male grantove za lokalne OCD, WeBER 3.0 jača angažovanje na pitanju reforme javne uprave na lokalnom nivou, osnažujući glasove građana – krajnjih korisnika rada javne uprave.

WeBER 3.0 products and further information about them are available on the project's website at www.par-monitor.org.

WeBER 3.0 proizvodi i dalje informacije o njima dostupni su na internet stranici projekta:



Partnerstvom sa *Centrom za istraživanje javne uprave (KDZ)* iz Beča, WeBER 3.0 je obezbijedio vidljivost na nivou Evropske unije.



IZRAZI ZAHVALNOSTI

Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima za PAR Crne Gore 2024/2025 rezultat su mjesec i po dugog procesa praćenja, koji se oslanjao na različite tehnike prikupljanja podataka i koji je, samim tim, doveo do obilja nalaza.

Kao i u prethodnim izdanjima Nacionalnog PAR monitora, objavljenim za 2017/2018, 2019/2020 i 2021/2022, posebnu zahvalnost dugujemo članovima WeBER platforme i Nacionalne radne grupe u Crnoj Gori, kao i drugim akterima u Crnoj Gori koji su podijelili svoja iskustva kroz intervjuje i time značajno doprinijeli kvalitetu ovog izvještaja. Njihova imena nijesu pojedinačno navedena u izvještaju radi zaštite njihove anonimnosti.

Tim WeBER 3.0 želi da se zahvali i glavnim partnerima i saradnicima koji su pružili podršku projektu u istraživanju i drugim aktivnostima. Najznačajniji među njima su SIGMA/OECD (Podrška unapređenju vladavine i upravljanja¹), ReSPA (Regionalna škola za javnu upravu) i Ministarstvo javne uprave Crne Gore kao saradnik na projektu.

¹ Zajednička inicijativa Evropske unije i OECD-a.

REZIME

Ovaj izvještaj daje procjenu transparentnosti, otvorenosti i meritokratije u službeničkom sistemu i upravljanju ljudskim resursima, fokusirajući se na pet ključnih aspekata: 1) transparentnost podataka i izvještaja o službeničkom sistemu, 2) transparentnost privremenog zapošljavanja u službeničkom sistemu, 3) transparentnost i zapošljavanje na osnovu zasluga, 4) izbor zasnovan na zaslugama i zaštita rukovodilaca od neprimjerenog političkog uticaja, i 5) transparentnost i jasnoća informacija o zaradama u službeničkom sistemu. Nalazi ovog izvještaja odnose se na period od objavljivanja PAR Monitora 2021/2022, počevši od druge polovine 2022. godine do kraja 2024. godine.²

Prvi aspekt ispituje dostupnost podataka ili izvještaja koji obuhvataju strukturu službeničkog sistema i ključne elemente politike **službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima**. Aspekt privremenog zapošljavanja fokusira se na uslove i ograničenja za privremeno zapošljavanje, uz ispitivanje primjene zapošljavanja na osnovu zasluga, kao i otvorenosti i transparentnosti postupka zapošljavanja. Aspekt posvećen postupku zapošljavanja obuhvata dostupnost oglasa za slobodna radna mjesta, postojanje administrativnog opterećenja, jednake mogućnosti za spoljne kandidate, institucionalnu podršku prijavljenima, transparentnost ishoda postupaka, te percepciju građana o zapošljavanju na osnovu zasluga. Kada je riječ o rukovodiocima u službeničkom sistemu, naglasak je na meritokratiji u praksi zapošljavanja i imenovanja, objektivnim kriterijumima za razrješenje, ograničenjima u pogledu vršilaca dužnosti, stepenu zaštite od političkog uticaja u praksi i konkurentnosti procedura. Posljednji aspekt odnosi se na transparentnost i jasnoću sistema zarada državnih službenika i postojanje preglednih, građanima prilagođenih prikaza njegovih ključnih elemenata. Nalazi ovog izvještaja odnose se na period od objavljivanja PAR Monitora 2021/2022, počevši od druge polovine 2022. pa do kraja 2024. godine.³

Nije bilo značajnijih poboljšanja u dostupnosti podataka ili izvještaja koji pokrivaju strukturu službeničkog sistema i ključne elemente politike **službeničkog sistema** i upravljanja ljudskim resursima. Iako Strategija reforme javne uprave 2022–2026 sadrži mjere koje mogu unaprijediti upravljanje podacima u ovoj oblasti, ne postoje obaveze za povećanje njihove javne dostupnosti.

Transparentnost privremenog zapošljavanja takođe nije značajno napredovala.

² Za 2022. godinu uključena su samo dešavanja koja nijesu obuhvaćena PAR Monitorom 2021/2022.

³ Za 2022. godinu uključena su samo dešavanja koja nijesu obuhvaćena PAR Monitorom 2021/2022.

U januaru 2025. Vlada je formirala posebnu Komisiju za praćenje privremenog zapošljavanja (ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima), sa ciljem smanjenja zloupotreba i budžetske potrošnje u ovoj oblasti. Ipak, rad Komisije nije rezultirao boljom transparentnošću, niti jasnim ograničenjima u korišćenju angažovanog osoblja. Njihov udio u pet analiziranih institucija prelazio je 10%. Generalno, zapošljavanje državnih službenika na određeno vrijeme mnogo je bolje regulisano od drugih vrsta privremenog angažmana. Iako su određeni uslovi za angažovanje ljudi van službeničkog sistema definisani, ne postoje jasna vremenska ograničenja za sve vrste ugovora, niti jasne granice u pogledu broja angažovanih osoba i obnove ugovora.

U izvještajnom periodu nijesu zabilježeni značajni pomaci ni u pogledu transparentnosti i meritokratije. Krajem jula 2025. godine Skupština je usvojila izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koje bi trebalo da uvedu obavezu izbora najbolje rangiranih kandidata za sva radna mjesta osim za visoki rukovodni kadar. Takođe, prateći podzakonski akt donio je određena poboljšanja kada je riječ o definisanju kompetencija i sastavu komisija za testiranje, koje bi trebalo depolitizovati. Ipak, ove izmjene nijesu primijenjene tokom izvještajnog perioda. Shodno tome, na terenu nijesu primijećena vidljiva poboljšanja, što se odražava i u izrazito negativnim percepcijama ključnih sagovornika i građana – više od 80% njih se ne slaže sa tvrdnjom da se državni službenici zapošljavaju putem javnih konkursa zasnovanih na zaslugama.

Visoki rukovodni kadar i dalje nije efikasno zaštićen od neprimjerenih uticaja, jer svi kriterijumi za razrješenje nijesu objektivno provjerljivi. Naime, rukovodioci organa državne uprave mogu biti razriješeni ukoliko njihovi godišnji izvještaji ukažu na nepravilnosti u radu organa, bez odgovarajuće procedure ili povezanosti sa disciplinskom odgovornošću. Takođe, imenovanja vršilaca dužnosti i dalje su široko rasprostranjena, dok odredbe koje bi uvele neophodne garancije – poput obaveze da se vršioci dužnosti imenuju iz redova već zaposlenih – nijesu uvedene uprkos jasnoj uslovljenosti od strane EU.

Transparentnost i jasnoća informacija o zaradama u službeničkom sistemu ostali su na niskom nivou. U složenoj strukturi zarada nije bilo izmjena, a ni proaktivno objavljivanje podataka nije napredovalo.

Većina ranijih preporuka iz prethodnih ciklusa WeBER projekta stoga ostaje relevantna. Posebno ponavljamo preporuke da se proširi obim izvještavanja i proaktivnog objavljivanja podataka, da se jasno definišu potrebe za privremenim angažovanjem, posebno ugovorima o djelu, te da se uključe u proaktivno izvještavanje i planiranje kadra. Takođe, novi Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru treba jasno da definiše ograničenja i međusobnu isključivost različitih dodataka na zaradu.

SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA

AP – Akcioni plan

OCD – organizacija civilnog društva

ZDSIN – Zakon o državnim službenicima i namještenicima

EU – Evropska unija

SPI – slobodan pristup informacijama

ULJR – Uprava za ljudske resurse

MJU – Ministarstvo javne uprave

RJU – reforma javne uprave

PFM – upravljanje javnim finansijama

ReSPA – Regionalna škola javne uprave

SIGMA – Podrška unapređenju upravljanja i menadžmenta

ZB – Zapadni Balkan

WeBER 3.0 – Pokretači civilnog društva za reformisanu javnu upravu na Zapadnom Balkanu

I. WEBER PAR MONITOR

Šta pratimo i kako?

I.1 WeBER-ov pristup monitoringu javne uprave (RJU)

Metodologija monitoringa reforme javne uprave razvijena je tokom 2015–2016. godine, kao dio prvog projekta Pokretači civilnog društva za reformisanu javnu upravu na Zapadnom Balkanu (WeBER). Od samog početka, WeBER je koristio pristup koji se zasniva na podacima, u nastojanju da poveća relevantnost, učesće i kapacitete organizacija civilnog društva (OCD) na Zapadnom Balkanu za zagovaranje i uticanje na kreiranje i sprovođenje reforme javne uprave (RJU). Metodologija praćenja reforme javne uprave (PAR Monitor) predstavlja ključni proizvod WeBER-a, koji omogućava praćenje RJU od strane civilnog društva na osnovu dokaza i analize.

U skladu sa fokusom WeBER-a na proces pristupanja regiona Evropskoj uniji, nakon što su SIGMA principi javne uprave⁴ revidirani 2023. godine, metodologija WeBER PAR Monitora takođe je redizajnirana 2024. godine. Ova revizija pomaže da se održi fokus preporuka WeBER-a na reforme usklađene sa EU, čime se vlade u regionu usmjeravaju ka uspješnom procesu pristupanja i budućem članstvu. Glavne promjene u revidiranoj metodologiji PAR Monitora ukratko su navedene u nastavku.⁵

⁴ Dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/principlesofpublicadministration.htm>

⁵ Za detaljne informacije o obimu i procesu revizije metodologije, posjetite: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>

Tabela 1: Ključne promjene u metodologiji praćenja reforme javne uprave

STRUKTURA

- Uvođenje jednog indikatora po oblasti reforme javne uprave, podijeljenog na podindikatore, koji se dalje sastoje od više elemenata podindikatora (procijenjeni specifični kriterijumi).
- Uvođenje tipova elemenata subindikatora, što znači da svaki element ima specifičan fokus na jedan od sljedećih aspekata reforme:
 1. Strategija i javne politike,
 2. Zakonodavni okvir,
 3. Institucionalna struktura,
 4. Praksa u sprovođenju, i
 5. Ishodi i uticaj.
- Uvođenje skale od 100 poena, koja omogućava nijansiraniju procjenu napretka u svakoj oblasti reforme javne uprave.

IZVORI PODATAKA

- Uvođenje intervjua sa „ključnim sagovornicima“, tj. ključnim nedržavnim akterima koji su uključeni u procese i dobro ih poznaju. Ovi intervjui služe kao izvor podataka za elemente „Ishodi i uticaj“, umjesto ranije korišćene ankete organizacija civilnog društva.
- Korišćenje rezultata ankete o percepciji javnosti kao izvora podataka za element „Ishodi i uticaj“ i proširenje njegovog obima kako bi dopunio procjenu u pet oblasti reforme javne uprave, osim za „Strateški okvir za reformu javne uprave“.
- Uklanjanje ankete državnih službenicika kao izvora podataka zbog dugotrajnih problema u obezbjeđivanju adekvatnih procenata odgovora u administracijama regiona.





IZVJEŠTAVANJE KROZ PAR MONITOR

- Šest nacionalnih izvještaja, po jedan za svaku oblast reforme javne uprave (ukupno 36 za cjelokupni PAR Monitor), kako bi se omogućila blagovremena publikacija i zagovaranje rezultata, umjesto objavljivanja nalaza nakon 18 mjeseci istraživanja.
- Šest regionalnih monitoring izvještaja za Zapadni Balkan, po jedan za svaku oblast reforme javne uprave (ukupno 6).

I.2 Zašto i kako WeBER prati oblast „Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima“

Profesionalan, transparentan i na zaslugama zasnovan službenički sistem predstavlja temelj javne uprave koja djeluje u javnom interesu. Ovi principi su ključni za očuvanje profesionalnosti, integriteta i povjerenja javnosti u institucije. WeBER-ovo praćenje fokusira se na to kako se ovi principi primjenjuju u praksi, izvan onoga što je formalno garantovano zakonima i strategijama: od dostupnosti i inkluzivnosti oglasa za slobodna radna mjesta, preko transparentnosti ishoda procesa zapošljavanja, do javne dostupnosti podataka o ključnim aspektima službeničkog sistema. Ova pitanja direktno utiču na kvalitet, efikasnost i pouzdanost javnih institucija. Kada je zapošljavanje politizovano, pravila nejasna ili su podaci uskraćeni, građani ostaju sa administracijom koja služi političkim interesima, a ne potrebama javnosti. Praćenje u ovoj oblasti podržava na dokazima zasnovano zagovaranje za kompetentniju, odgovorniju i depolitizovanu javnu upravu - onu kojoj građani mogu vjerovati da djeluje u javnom interesu.

Praćenje u oblasti **Službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima** zasniva se na četiri SIGMA principa u ovoj oblasti:

-  **Princip 8:** Okvir za zapošljavanje balansira stabilnost i fleksibilnost, obezbjeđuje odgovornost državnih službenika i štiti ih od neprimjerenog uticaja i neopravdanog razrješenja.
-  **Princip 9:** Javna uprava privlači i zapošljava kompetentne ljude na osnovu zasluga i jednakih mogućnosti.
-  **Princip 10:** Efikasno rukovođenje se podstiče kroz kompetentnost, stabilnost, profesionalnu autonomiju i odgovornost najviših rukovodilaca.
-  **Princip 11:** Državni službenici su motivisani, fer i konkurentno plaćeni i imaju dobre uslove rada.

Ovi principi se procjenjuju iz perspektive dostupnosti svih relevantnih informacija o različitim ključnim oblastima službeničkog sistema, uz ispitivanje stepena u kojem je zapošljavanje zasnovano na zaslugama prisutno u sistemu - uključujući procedure privremenog zapošljavanja i meritokratsko imenovanje rukovodilaca na najvišim pozicijama. Fokus na transparentnosti i otvorenosti ima za cilj da utvrdi u kojoj mjeri nadležni organi objavljuju informacije koje omogućavaju zainteresovanoj javnosti uvid u ključne aspekte sistema, kao i u kojoj mjeri službenički sistem otvoren za spoljne kandidate prilikom zapošljavanja.



Period monitoringa za oblast Službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima obuhvata dešavanja nakon prethodnog ciklusa PAR Monitora, koji je trajao od januara do novembra 2022. godine. Shodno tome, ovaj izvještaj se prvenstveno fokusira na 2023. i 2024. godinu, kao i na dešavanja iz kraja 2022. koja nijesu obuhvaćena prethodnim ciklusom. Iako izvještaj sadrži i poređenje nalaza sa prethodnim izdanjima PAR Monitora, rezultati zemalja nijesu uporedivi sa prethodnim monitoringom zbog metodoloških promjena.

Prvi podindikator fokusira se na postojanje podataka i izvještaja koji obuhvataju važne podatke i ključne oblasti politika u službeničkom sistemu (kao što su zapošljavanje, razvoj karijere i sl.). Praćenje aspekata strategije i javnih politika, zakonodavstva i prakse sprovodi se kombinovanjem kvalitativne analize strateških dokumenata, propisa i javno dostupnih zvaničnih podataka. Za procjenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode tri intervjua sa ključnim sagovornicima — akterima izvan institucija koji posjeduju ekspertska znanja u oblasti i/ili iskustvo u učešću u analiziranim procesima.

Tabela 2: Elementi indikatora u okviru podindikatora 1

Element indikatora – broj i naslov	Tip
E 1.1 Strateški okvir predviđa unapređenja transparentnosti osnovnih informacija o službeničkom sistemu	Strategija i javne politike
E 1.2 Propisi utvrđuju da su podaci o javnoj upravi i zaposlenima na centralnom nivou javno dostupni	Zakonodavstvo
E 1.3 Vlada redovno objavljuje izvještaje koji se odnose na službenički sistem	Praksa u sprovođenju
E 1.4 Objavljeni izvještaji uključuju podatke o zaposlenima koji nijesu državni službenici u javnoj upravi na centralnom nivou	Praksa u sprovođenju
E 1.5 Objavljeni izvještaji razdvajaju podatke prema polu, starosti i obrazovanju	Praksa u sprovođenju
E 1.6 Podaci o službeničkom sistemu dostupni su u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju
E 1.7 Vlada sveobuhvatno izvještava o ključnim elementima službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima	Praksa u sprovođenju
E 1.8 Ključni sagovornici smatraju da su izvještaji o politici javne uprave transparentni i sveobuhvatni	Ishodi i uticaji

Drugi podindikator procjenjuje otvorenost i transparentnost privremenog zapošljavanja u državnoj upravi, uz istovremeno razmatranje primjene zapošljavanja na osnovu zasluga i ograničenja u upotrebi privremenog angažmana.

Praćenje ovog podindikatora zasniva se na analizi propisa i veb-sajtova relevantnih institucija, kao i zvaničnih dokumenata i podataka dobijenih putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Procjena elemenata koji se odnose na praksu sprovodi se na uzorku najskorije okončanih postupaka privremenog zapošljavanja u pet različitih organa centralne državne uprave, i to: 5 konkursnih procedura za zapošljavanje državnih službenika na određeno vrijeme (po jedna po organu) i 5 procedura za privremeno angažovanje (po jedna po organu), što ukupno čini 10 posmatranih procedura. Za procjenu ishoda i uticaja, kao i kod prvog podindikatora, istraživači sprovode intervjue sa ključnim sagovornicima.

Tabela 3: Elementi indikatora u okviru podindikatora 2

Element indikatora: broj i naziv	Tip
E 2.1 Propisi utvrđuju uslove i ograničenja za privremeno zapošljavanje	Zakonodavstvo
E 2.2 Propisi utvrđuju otvorenost i primjenu zapošljavanja na osnovu zasluga kod privremenog zapošljavanja	Zakonodavstvo
E 2.3 Postupak privremenog zapošljavanja je otvoren i transparentan	Praksa u sprovođenju
E 2.4 Privremena zapošljavanja su ograničena u praksi	Praksa u sprovođenju
E 2.5 Ključni sagovornici smatraju da je upotreba privremenog zapošljavanja transparentna, ograničena i svrsishodna	Ishodi i uticaj

Treći podindikator ispituje transparentnost procesa zapošljavanja i primjenu zapošljavanja na osnovu zasluga. Konkretno, procjena se fokusira na dostupnost oglasa za slobodna radna mjesta, inkluzivnost i pravičnost procedura za spoljne kandidate, nivo institucionalne podrške kandidatima i eventualno administrativno opterećenje, kao i dostupnost informacija o ishodima selekcije, uključujući poništavanje procedura.

Praćenje aspekata strategije i politike, zakonodavstva i prakse sprovodi se kombinovanjem različitih izvora podataka kako bi se maksimizirala pouzdanost rezultata. To uključuje kvalitativnu analizu strateških dokumenata, pravnih akata i zvaničnih podataka koji su javno dostupni ili pribavljeni od nadležnih institucija putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Analiza elemenata tipa „praksa u sprovođenju“ u okviru ovog podindikatora sprovodi se na istih pet ministarstava/organa državne uprave na centralnom nivou koji su obuhvaćeni podindikatorom 2. Za procjenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode tri intervjua sa ključnim sagovornicima. Za razliku od prva dva podindikatora, istraživači koriste i rezultate istraživanja javnog mnjenja za procjenu ishoda i uticaja u okviru ovog podindikatora. Istraživanje javnog mnjenja sprovedeno je posebno za potrebe ciklusa PAR Monitora 2024/2025.

Tabela 4: Elementi indikatora u okviru pod-indikatora 3

Element indikatora: broj i naziv	Tip
E 3.1 Strateški okvir predviđa unapređenja otvorenosti, transparentnosti i zapošljavanja na osnovu zasluga	Strategija i javne politike
E 3.2 Propisi utvrđuju otvorenost, transparentnost i zapošljavanje na osnovu zasluga	Zakonodavstvo
E 3.3 Oglasi za javne konkurse su javno dostupni	Praksa u sprovođenju
E 3.4 Oglasi za javne konkurse su predstavljeni na način koji motiviše i privlači spoljne kandidate	Praksa u sprovođenju
E 3.5 Nadležna institucija obezbjeđuje podršku i smjernice za kandidate	Praksa u sprovođenju
E 3.6 Ne postoje neopravdane barijere za spoljne kandidate koje javne konkurse čine lakše dostupnim internim kandidatima	Praksa u sprovođenju
E 3.7 Procedura prijave nameće minimalno administrativno opterećenje kandidatima	Praksa u sprovođenju
E 3.8 Kandidati mogu dopuniti nedostajuću dokumentaciju u razumnom roku	Praksa u sprovođenju
E 3.9 Odluke i obrazloženja komisija za selekciju javno su dostupni, uz poštovanje zaštite ličnih podataka	Praksa u sprovođenju
E 3.10 Informacije o poništenim javnim konkursima, uključujući razloge poništenja, javno su dostupne	Praksa u sprovođenju
E 3.11 Ključni sagovornici smatraju da je zapošljavanje u javnoj upravi transparentno i zasnovano na zaslugama	Ishodi i uticaj
E 3.12 Percepcija građana o zapošljavanju u javnoj upravi zasnovanom na zaslugama	Ishodi i uticaj
E 3.13 Percepcija građana o uticaju ličnih veza na zapošljavanje u javnoj upravi	Ishodi i uticaj
E 3.14 Percepcija građana o uticaju političkih veza na zapošljavanje u javnoj upravi	Ishodi i uticaj

Četvrti podindikator fokusira se na meritokratski izbor rukovodilaca na najvišem nivou i postojanje mehanizama za njihovu zaštitu od neprimjerenog političkog uticaja. Konkretno, WeBER ispituje da li se prakse zapošljavanja i imenovanja visoko rukovodnog kadra u službeničkom sistemu zasnivaju na zaslugama, analizirajući ograničenja u pogledu imenovanja vršilaca dužnosti, upotrebu objektivnih kriterijuma za razrješenje i stepen zaštite od političkog uticaja u praksi.

Monitoring se zasniva na analizi strategija i politika, zakonodavstva, internet stranica institucija i zvaničnih dokumenata, uz dopunu podacima dobijenim putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama upućenih nadležnim institucijama. Analiza elemenata tipa „prakse u sprovođenju“ u okviru ovog podindikatora sprovodi se na istih pet ministarstava/organa centralne državne uprave koji su bili obuhvaćeni podindikatorom 2. Za procjenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode intervju sa ključnim sagovornicima, dok se podaci iz ankete javnog mnjenja ne koriste.

Tabela 5: Elementi indikatora u okviru podindikatora 4

Element indikatora: broj i naziv	Tip
E 4.1 Strateški okvir predviđa jačanje profesionalizma rukovodilaca na najvišem nivou u službeničkom sistemu	Strategija i javne politike
E 4.2 Propisi utvrđuju konkurentne, na zaslugama zasnovane procedure za zapošljavanje rukovodilaca na najvišem nivou u službeničkom sistemu	Zakonodavstvo
E 4.3 Propisi utvrđuju da se vršioci dužnosti na rukovodeća mjesta mogu imenovati samo iz reda javne uprave, i to na ograničen period	Zakonodavstvo
E 4.4 Propisi definišu objektivne kriterijume za prekid radnog odnosa na rukovodećim pozicijama	Zakonodavstvo
E 4.5 Postojanje procedura za imenovanja na rukovodeće pozicije koje nijesu obuhvaćene zakonodavstvom o državnoj upravi	Zakonodavstvo
E 4.6 Zapošljavanje na osnovu zasluga na rukovodeće pozicije primjenjuje se u praksi	Praksa u sprovođenju
E 4.7 U praksi se vršioci dužnosti na rukovodeće pozicije imenuju isključivo iz reda državne uprave	Praksa u sprovođenju
E 4.8 Odnos broja kvalifikovanih kandidata po upražnjenom rukovodećem mjestu	Praksa u sprovođenju
E 4.9 Udio imenovanja koja nisu zasnovana na zaslugama za rukovodeće pozicije	Praksa u sprovođenju
E 4.10 Ključni sagovornici smatraju da je proces izbora i imenovanja rukovodilaca zasnovan na zaslugama i da su zaštićeni od neprimjerenog političkog uticaja	Ishodi i uticaj

Peti podindikator ispituje transparentnost i jasnoću sistema zarada u javnoj upravi, sa posebnim fokusom na dostupnost informacija o platama i njihovu razumljivost za građane.

Praćenje ovog podindikatora zasniva se na analizi propisa i internet stranica relevantnih institucija. Za procjenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode intervjue sa ključnim sagovornicima.

Tabela 6: Elementi indikatora u okviru podindikatora 5

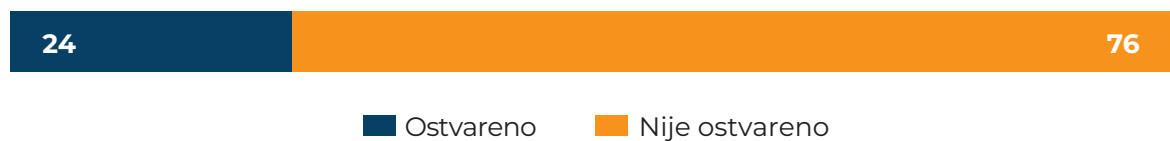
Element indikatora: broj i naziv	Tip
E 5.1 Propisi definišu jednostavno strukturiran sistem zarada	Zakonodavstvo
E 5.2 Informacije o sistemu zarada državnih službenika dostupne su onlajn	Praksa u sprovođenju
E 5.3 Postoje građanima prilagođena objašnjenja ili prikazi informacija o zaradama	Praksa u sprovođenju
E 5.4 Ključni sagovornici smatraju da su informacije o sistemu zarada državnih službenika transparentne i jasne	Ishodi i uticaj

II. TRANSPARENTNOST, OTVORENOST I MERITORAKTIJA SLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

Ovo poglavlje predstavlja rezultate procjene za Crnu Goru. Svako potpoglavlje prikazuje rezultate za jedan podindikator (ukupno pet), počevši kratkim pregledom dešavanja od PAR Monitora 2021/2022. Zatim slijedi detaljna procjena elemenata podindikatora, počevši od politike, zakonodavstva i institucionalnog okvira, potom prelazeći na praksu u sprovođenju, i završavajući ishodom i uticajem. Procjena svakog podindikatora zaključuje se grafikom koja prikazuje dodijeljene poene.

Grafik ispod prikazuje ukupne rezultate za oblast Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima u Crnoj Gori, mjereno na skali od 0 do 100 poena.

Transparentnost, otvorenost i meritokratija
službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima
(rezultat 0–100)



II.1 Transparentnost podataka i izvještaja o službeničkom sistemu

Princip 8: Okvir za zapošljavanje balansira stabilnost i fleksibilnost, obezbjeđuje odgovornost državnih službenika i štiti ih od neprimjerenog uticaja i neopravdanog razrješenja.

**Dodijeljeni poeni po elementima u podindikatoru 1:
Transparentnost podataka i izvještaja o službeničkom sistemu⁶**

Elementi indikatora	Tip elementa	Score
E 1.1 Strateški okvir predviđa unapređenja transparentnosti osnovnih informacija o službeničkom sistemu	Strategija i javne politike	0/0,5
E 1.2 Propisi utvrđuju da su podaci o javnoj upravi i zaposlenima na centralnom nivou javno dostupni	Zakonodavstvo	1/1
E 1.3 Vlada redovno objavljuje izvještaje koji se odnose na službenički sistem	Praksa u sprovođenju	0/3
E 1.4 Objavljeni izvještaji uključuju podatke o zaposlenima koji nijesu državni službenici u javnoj upravi na centralnom nivou	Praksa u sprovođenju	0/3
E 1.5 Objavljeni izvještaji razdvajaju podatke prema polu, starosti i obrazovanju	Praksa u sprovođenju	0/3
E 1.6 Podaci o službeničkom sistemu dostupni su u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju	3/3
E 1.7 Vlada sveobuhvatno izvještava o ključnim elementima politike državne uprave i upravljanja ljudskim resursima	Praksa u sprovođenju	2,5/3,5
E 1.8 Ključni sagovornici smatraju da su izvještaji o službeničkom sistemu transparentni i sveobuhvatni	Ishodi i uticaj	0/2,5
Ukupan rezultat za podindikator 1		6,5/19,5

⁶ Kroz prvi podindikator prate se sljedeći SIGMA podprincipi: Vlada ima jasnu politiku o državnoj upravi i uspostavljenu političku odgovornost za ovu oblast; Državni službenici mogu biti razriješeni ili degradirani samo na osnovu objektivnih kriterijuma propisanih zakonom, uz poštovanje propisane procedure i mogućnost sudske zaštite; Javna uprava koristi privremeno zapošljavanje samo u opravdanim situacijama i u razumnim vremenskim okvirima; Centralno tijelo, sa dovoljno nadležnosti, efikasno vodi i koordinira sistem upravljanja ljudskim resursima (HRM) za državnu upravu, pruža podršku organima javne uprave i prati sprovođenje; Organima javne uprave su obezbijeđeni adekvatni kapaciteti za profesionalno upravljanje ljudskim resursima; Efikasan informacioni sistem podržava procese upravljanja ljudskim resursima i obezbjeđuje podatke koji omogućavaju kreiranje politike državne uprave zasnovane na dokazima.

Nije bilo značajnih poboljšanja u dostupnosti statističkih podataka ili izvještaja koji obuhvataju strukturu službeničkog sistema i ključne elemente službeničkog i upravljanja ljudskim resursima. U cjelini, Crna Gora zaostaje kada je riječ o transparentnosti podataka i izvještaja o državnoj upravi. Iako Strategija reforme javne uprave (PAR) za period 2022–2026 sadrži mjere koje bi mogle unaprijediti upravljanje podacima u vezi sa politikama državne uprave, ne postoje obaveze za povećanje javne dostupnosti tih podataka. Ključni sagovornici u velikoj mjeri se nisu složili sa tvrdnjom da su izvještaji o državnoj upravi transparentni i sveobuhvatni. Kako je objasnio jedan ispitanik, uprkos manjim poboljšanjima tokom posljednjih godina, određeni ključni uvidi i dalje nedostaju.

Nije bilo značajnih dešavanja usmjerenih na unapređenje transparentnosti podataka i izvještaja o službeničkom sistemu. Novi Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je ušao u skupštinsku proceduru u februaru 2025. godine, sadrži određena poboljšanja u pogledu ukupne transparentnosti, uključujući i podatke o državnoj upravi.⁷ Odredba koja reguliše proaktivno objavljivanje informacija trebalo bi precizirati da se sve izmjene internih akata o organizaciji organa javne uprave proaktivno objavljuju, kao i da se spisak svih zaposlenih redovno objavljuje i ažurira nakon reorganizacija. Takve preciznije odredbe trenutno nedostaju, što rezultira neujednačenom praksom i dostupnošću informacija o državnoj upravi i unutrašnjoj organizaciji organa javne uprave.

U cjelini gledano, Crna Gora zaostaje kada je riječ o transparentnosti podataka i izvještaja o službeničkom sistemu. Iako je usvojila metodologiju za izvještavanje o politikama javne uprave, ona se ne primjenjuje na efikasan način. Strategija reforme javne uprave 2022–2026 sadrži aktivnosti usmjerene na unapređenje transparentnosti osnovnih informacija o državnim službenicima. Na primjer, aktivnosti iz Godišnjeg akcionog plana za 2025. godinu uključuju unapređenje registra državnih organa i institucija na centralnom i lokalnom nivou, uspostavljanje efikasnog mehanizma za praćenje angažovanja lica putem ugovora o djelu i drugih privremenih ugovora, kao i sprovođenje funkcionalnih analiza u javnoj upravi o broju zaposlenih.⁸ Iako bi ove mjere, ukoliko budu sprovedene, pozitivno uticale na transparentnost državne uprave, ne postoji obaveza da se one učine javno dostupnim. Stoga strateški okvir ne predviđa eksplicitno unapređenja u pogledu transparentnosti osnovnih informacija o državnoj upravi. S druge strane, Zakon o slobodnom pristupu

⁷ Vlada Crne Gore, Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama (dostupno na crnogorskom: Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama), 10. 2. 2025, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice/zakoni-i-druga-akta>

⁸ Vlada Crne Gore, Akcioni plan 2025–2026 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022–2026, 11. 4. 2025. dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/971c6a5b-0724-4161-88db-81a51ea7331b>

informacijama propisuje obavezu organa vlasti da na svojoj internet stranici objavi, između ostalog, javne registre i javne evidencije, programe i planove rada, spisak državnih službenika i namještenika sa njihovim zvanjima, spisak javnih funkcionera, kao i obračunske liste koje pokazuju njihove zarade i druge prihode koji proizilaze iz njihovog položaja. Organ vlasti je dužan da informacije za ponovnu upotrebu objavi u otvorenom formatu, na Portalu otvorenih podataka Vlade.⁹ Dakle, propisi predviđaju obaveze u vezi sa javnom dostupnošću informacija o državnim službenicima, a propisana izuzeća su jasno definisana, jer se uglavnom odnose na zaštitu ličnih podataka i druge moguće posljedice, iako izmjene koje bi trebalo da unaprijede proaktivno objavljivanje informacija, uključujući one o državnoj upravi i unutrašnjoj organizaciji organa vlasti, i dalje čekaju na usvajanje u Skupštini.

Kao što je već naglašeno, iako je Vlada usvojila metodologiju za izvještavanje o politikama javne uprave, ona se ne primjenjuje, a posebni izvještaji o ovim pitanjima nijesu objavljeni od 2021. godine.¹⁰ Uprava za ljudske resurse redovno objavljuje svoje godišnje izvještaje, ali oni ne sadrže sve osnovne podatke, koje bi trebalo da obuhvate: 1) ukupan broj državnih službenika, 2) broj po organima državne uprave ili vrstama/kategorijama organa, 3) broj po zvanjima državnih službenika i 4) ukupan broj podijeljen na rukovodeće i nerukovodeće pozicije. Vlada je započela praksu proaktivnog objavljivanja broja zaposlenih u javnoj upravi na centralnom i lokalnom nivou na kvartalnoj osnovi.¹¹ Ipak, ovi podaci nijesu razvrstani po različitim kategorijama koje bi obuhvatile nivoe službeničkog sistema, niti prema drugim kriterijumima. Oni prikazuju samo ukupne brojeve i njihovo poređenje sa prethodnim periodima izvještavanja. Ovi podaci, sa detaljnijom strukturom državnih službenika, njihovim brojem po različitim organima državne uprave i službama Vlade, trebalo bi da budu predstavljeni u sveobuhvatnom kadrovskom planu, čije je usvajanje propisano Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Ipak, već petu godinu zaredom, Vlada nije usvojila kadrovski plan koji bi obuhvatio sve institucije koje potpadaju pod njegovu nadležnost, a njegova posljednja verzija je djelimična jer pokriva 34 od ukupno 49 institucija (ministarstava i organa državne uprave). Međutim, Portal otvorenih podataka sadrži određene informacije koje se mogu klasifikovati kao osnovni podaci o državnoj upravi: broj popunjenih i sistematizovanih radnih mjesta, razvrstan po nivoima **službeničkog sistema** za

⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama (dostupno na crnogorskom – Zakon o slobodnom pristupu informacijama), Službeni list Crne Gore, br. 44/2012 i 30/2017.

¹⁰ Vlada Crne Gore, Analiza stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu (dostupno na crnogorskom: Analiza stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu), 8. 7. 2021. dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/e5543017-6a43-4e7e-a437-e2eaae61013>

¹¹ Vizuelizacija podataka o broju zaposlenih u javnoj upravi, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/vizuelizacija-broja-zaposlenih-u-javnoj-uprav>

ukupno 111 organa javnog sektora, zaključno sa decembrom 2024.¹² Ovi podaci ne obuhvataju sve organe državne uprave jer, na primjer, pokrivaju 17 od 25 ministarstava.¹³ Nijedan od izvještaja koji se redovno objavljuju, uključujući i izvještaje Ministarstva javne uprave, u čijoj je nadležnosti politika državne uprave, ne sadrži sve osnovne podatke. Takođe, oni ne razdvajaju podatke o državnim službenicima prema polu, starosnoj i obrazovnoj strukturi. Takvi naponi da se prikaže starosna i rodna struktura postoje samo u godišnjim izvještajima Uprave za ljudske resurse, ali isključivo za potencijalne državne službenike i namještenike – one koji se prijavljuju na oglase za zapošljavanje u organima državne uprave i one koji su naknadno izabrani.¹⁴

Očekivano, kako Vlada ne objavljuje sveobuhvatne izvještaje o državnim službenicima, isto ne čini ni za zaposlene koji nijesu državni službenici. U januaru 2025. godine, Vlada je formirala Komisiju za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, sa ciljem smanjenja zloupotreba i budžetske potrošnje u ovoj oblasti u državnoj upravi.¹⁵ Komisija je u junu 2025. godine objavila svoj prvi izvještaj, pružajući određene podatke o ugovorima o djelu u ministarstvima i organima državne uprave, navodeći da nije dala saglasnost za zaključivanje više od 450 ugovora o djelu.¹⁶ Ipak, istovremeno, potrošnja na ugovore o djelu nije smanjena, niti je obezbijeđen registar i transparentnost njihove upotrebe. S druge strane, dostupni podaci o državnoj upravi nijesu razvrstani prema polu, starosnoj i obrazovnoj strukturi.¹⁷ Vlada je pojačala napore da poveća otvorenost dostupnih podataka o javnoj upravi. Ukupni brojevi zaposlenih u javnoj upravi dostupni su na internet stranicama

¹² Portal otvorenih podataka, Skup podataka o broju planiranih i popunjenih radnih mjesta, decembar 2024, dostupno na:

<https://data.gov.me/dataset/broj-sistemizovanih-popunjenih-radnih-mjesta-po-kategoriji-zvanja/resource/bfd70086-a44f-4409-a669-f4c2601674ef>

¹³ Nakon rekonstrukcije Vlade u julu 2024. godine, Crna Gora je povećala broj ministarstava na 25, uz jednog dodatnog ministra bez portfelja. Ukupan broj samostalnih organa uprave iznosi 24. Uredba o načinu rada i organizaciji državne uprave, Službeni list Crne Gore, br. 98/2023, 102/2023, 113/2023, 71/2024, 72/2024, 90/2024, 93/2024, 93/2024 – ispravka, 104/2024, 117/2024, 39/2025 i 97/2025.

¹⁴ Vlada Crne Gore, Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva javne uprave za 2024. godinu, dostupno (na crnogorskom) na:

<https://www.gov.me/dokumenta/136df69f-4749-4882-9b81-b4cf89fb26fa>

¹⁵ Vlada Crne Gore, Odluka o obrazovanju Komisije za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u jedinicama koje se finansiraju iz budžeta, januar 2025. Dostupno (na crnogorskom) na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/9494483e-ac4e-4cee-89ae-d2a38be0e88c?version=1.0>

¹⁶ Vlada Crne Gore, Izvještaj o radu Komisije za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova u potrošačkim jedinicama koje se finansiraju iz državnog budžeta u periodu od 26. februara do 30. maja 2025. godine, 19. jun 2025. Dostupno (na crnogorskom) na: <https://www.gov.me/en/documents/f83356e0-f6db-4496-9615-1f584c4cfa72>

¹⁷ Takvi naponi, da se prikaže starosna i rodna struktura, prisutni su samo u godišnjim izvještajima Uprave za ljudske resurse, ali isključivo za potencijalne državne službenike i namještenike – one koji se prijavljuju na oglase za rad u organima državne uprave i one koji su naknadno izabrani. Najnoviji dostupni izvještaj Uprave za ljudske resurse nalazi se u okviru Izvještaja Ministarstva javne uprave za 2024. godinu, na linku:

<https://www.gov.me/dokumenta/136df69f-4749-4882-9b81-b4cf89fb26fa>

Ministarstva javne uprave i Ministarstva finansija.¹⁸ Najnoviji spisak, za mart 2025. godine, dostavljen je u mašinski čitljivom formatu (xlsx). Sadrži podatke o broju zaposlenih na centralnom nivou za svaku instituciju, razvrstane po sektorima (pravosuđe, Vlada Crne Gore, Skupština Crne Gore, nezavisne potrošačke jedinice, državni fondovi itd.). Podaci su dostupni i za lokalni nivo, uključujući broj zaposlenih u organima lokalne samouprave, kao i u javnim ustanovama i organizacijama. Međutim, ovi podaci ne obuhvataju broj zaposlenih u javnim preduzećima na centralnom i lokalnom nivou. Na sajtu Ministarstva se takođe nalazi vizuelizacija broja zaposlenih. Ona prikazuje podatke o broju zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou, po sektorima, kao i pokazatelj koji prikazuje učešće zaposlenih u organima centralne i lokalne uprave u ukupnom broju zaposlenih.¹⁹ Takođe, Portal otvorenih podataka sadrži više skupova podataka o državnoj upravi: pojedinačne spiskove državnih službenika u dvije institucije, kao i broj popunjenih i sistematizovanih radnih mjesta, razvrstanih po nivoima državne uprave za ukupno 111 organa javnog sektora, zaključno sa decembrom 2024. Takođe postoji i spisak državnih organa, sa njihovim pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji. Stoga smo ocijenili da je Element 1.6 ispunjen.

Kada je riječ o tome koliko sveobuhvatno Vlada izvještava o ključnim elementima službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima, učinak Crne Gore u tom pogledu je djelimičan. Ne postoji poseban godišnji izvještaj o **službeničkom sistemu**. Međutim, godišnji izvještaj o radu Uprave za ljudske resurse pokriva neke od ključnih preporučenih komponenti izvještaja o **službeničkom sistemu**, uključujući planiranje, zapošljavanje, ocjenjivanje učinka, stručno usavršavanje i obuke. Ipak, ne obuhvata relevantna pitanja kao što su razrješenja, razvoj karijere i zarade.²⁰ Disciplinska odgovornost se obrađuje kroz godišnje izvještaje Komisije za žalbe²¹ i Disciplinske komisije²². Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, državni službenik ili namještenik je dužan da se pridržava Etičkog kodeksa za državne službenike i namještenike. Jedini izvještaj koji se bavi ovom temom je godišnji izvještaj Agencije za sprečavanje korupcije, koji

¹⁸ Vizuelizacija podataka o broju zaposlenih u javnoj upravi, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/vizuelizacija-broja-zaposlenih-u-javnoj-upravi>

¹⁹ Ovi podaci obuhvataju period od novembra 2021. do marta 2025. godine i dostupni su na sljedećem linku: <https://www.gov.me/clanak/vizuelizacija-broja-zaposlenih-u-javnoj-upravi>

²⁰ Najnoviji dostupni izvještaj Uprave za ljudske resurse nalazi se u okviru Izvještaja Ministarstva javne uprave za 2024. godinu, na linku: <https://www.gov.me/dokumenta/136df69f-4749-4882-9b81-b4cf89fb26fa>

²¹ Izvještaj o radu Komisije za žalbe za 2024. godinu, Podgorica, mart 2025, dostupno (na crnogorskom) na: <https://wapi.gov.me/download-preview/206723e9-b39c-4740-8b59-b82f9b627c4c?version=1.0>

²² Izvještaj o radu Disciplinske komisije za 2024. godinu, Podgorica, mart 2025, dostupno (na crnogorskom) na: <https://wapi.gov.me/download-preview/da1691be-cfa1-4c43-a172-94b47ef40cca?version=1.0>

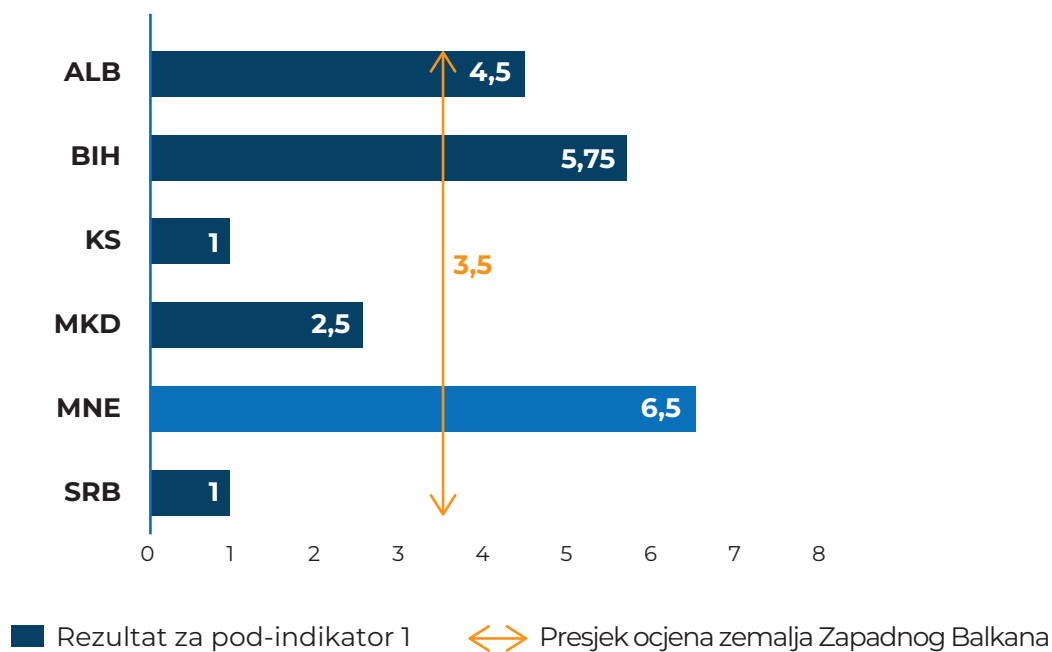
sadrži podatke o kontrolama imovinskih kartona državnih službenika, kao i o usvajanju i sprovođenju planova integriteta.²³

Konačno, ključni sagovornici u velikoj mjeri nijesu saglasni da su izvještaji o državnoj upravi transparentni i sveobuhvatni. Kako je objasnio jedan od sagovornika, uprkos blagim poboljšanjima tokom prethodnih godina, pojedini ključni uvidi i dalje nedostaju. „Na primjer, kada smo željeli da procijenimo ocjenjivanje učinka visokog rukovodnog kadra, iz zvaničnih izvještaja nijesmo mogli utvrditi da li se ovaj postupak sprovodi dva puta godišnje, kako je propisano zakonom za ovaj najviši sloj zaposlenih u državnoj upravi. Takođe, statistika razvrstana po polu često izostaje, dok, na primjer, još jedna slaba tačka upravljanja državnom upravom – vršioći dužnosti – uopšte nijesu obrađeni u redovnim izvještajima Uprave za ljudske resurse. Fluktuacija kadra nikada nije u potpunosti obuhvaćena izvještajima o državnoj upravi, pa je veoma teško mjeriti odlive kadra, reizbor, produžavanje takozvanih mandata vršilaca dužnosti, dok se privremeni angažmani van direktnog djelokruga Zakona o državnim službenicima i namještenicima (poput ugovora o djelu ili konsultantskih ugovora) potpuno isključuju iz izvještaja, iako bi takve informacije bile korisne. Takođe, unapređenja i interna mobilnost kroz preraspoređivanje kadra unutar jednog organa državne uprave nedovoljno su obrađeni. Sagovornici su takođe ocijenili da izvještaji nijesu uvijek lako dostupni, te da bi njihova jasnoća mogla biti unaprijeđena.

²³ Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2024. godinu, dostupno (na crnogorskom) na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvještaj_o_radu_ASK_u_2024._godini.pdf

Kako Crna Gora stoji u regionalnom kontekstu?

Podindikator 1: Transparentnost podataka i izvještaja o službeničkom sistemu (maksimalan broj bodova: 19,5)



II.2 Transparentnost privremenog zapošljavanja u službeničkom sistemu

Princip 8: Okvir za zapošljavanje balansira stabilnost i fleksibilnost kako bi se obezbijedila odgovornost državnih službenika i zaštita od neprimjerenog uticaja i neopravdanog razrješenja.

**Dodijeljeni poeni po elementima u podindikatoru 2:
Transparentnost privremenog zapošljavanja u službeničkom sistemu²⁴**

Element indikatora	Tip elementa	Score
E 2.1 Propisi utvrđuju uslove i ograničenja za privremeno zapošljavanje	Zakonodavstvo	0,75/2
E 2.2 Propisi utvrđuju otvorenost i primjenu zapošljavanja na osnovu zasluga kod privremenog zapošljavanja	Zakonodavstvo	0,5/1
E 2.3 Postupak privremenog zapošljavanja je otvoren i transparentan	Praksa u sprovođenju	0,75/3,5
E 2.4 Privremena zapošljavanja su ograničena u praksi	Praksa u sprovođenju	0/3
E 2.5 Ključni sagovornici smatraju da je upotreba privremenog zapošljavanja transparentna, ograničena i svrsishodna	Ishodi i uticaj	0/3
Ukupan broj poena za podindikator 2		2/12,5

Od prethodnog ciklusa praćenja, transparentnost privremenog angažovanja takođe nije značajno unaprijeđena. U januaru 2025. godine Vlada je formirala posebnu Komisiju za praćenje privremenog angažovanja (ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima), sa ciljem smanjenja zloupotreba i budžetske potrošnje u ovoj oblasti. Ipak, rad Komisije nije rezultirao većom transparentnošću, niti konkretnim ograničenjima u korišćenju ovog mehanizma. Ključni sagovornici, takođe ne smatraju da je korišćenje privremenog angažovanja transparentno, ograničeno i svrsishodno. Najnoviji izvještaj Evropske komisije je upozorio da administrativni kapaciteti ostaju slabi, između ostalog zbog kašnjenja u popunjavanju upražnjenih radnih mjesta, velikog broja vršilaca dužnosti i privremenih pozicija.

Privremeno zapošljavanje, shvaćeno u dvostrukom značenju – kao angažovanje državnih službenika na određeno vrijeme i kao angažovanje osoblja putem ugovora o djelu, privremenim, konsultantskim ili drugim ugovorima – djelimično je regulisano. Ograničenja i uslovi su preciznije definisani za državne

²⁴ Kroz drugi podindikator prate se sljedeći SIGMA podprincipi: Vlada ima jasnu politiku o službeničkom sistemu i uspostavljenju odgovornosti na političkom nivou za ovo područje; Državni službenici mogu biti razriješeni ili degradirani samo na osnovu objektivnih kriterijuma utvrđenih zakonom, uz poštovanje odgovarajućeg postupka i mogućnost sudske zaštite; Javna uprava koristi privremeno zapošljavanje u opravdanim situacijama i u razumnim vremenskim ograničenjima; Centralno tijelo, dovoljno osnaženo, efikasno vodi i koordinira sistem upravljanja ljudskim resursima (ULJR) u javnoj službi, pruža podršku organima javne uprave i prati njegovu primjenu; Organima javne uprave su obezbijeđeni dovoljni kapaciteti za profesionalno upravljanje ljudskim resursima; Efikasan informacioni sistem podržava procese ULJR i obezbjeđuje podatke koji omogućavaju kreiranje politika za javnu službu zasnovanih na dokazima.

službenike zaposlene na određeno vrijeme. Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisuje da je radni odnos na neodređeno vrijeme pravilo za sve državne službenike i namještenike. Ipak, postoje određeni uslovi pod kojima je dozvoljeno zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme:

- zamjena privremeno odsutnog državnog službenika ili namještenika, za vrijeme njegovog odsustva, ali ne duže od dvije godine;
- obavljanje projektnih zadataka definisanog trajanja, za period trajanja projekta, ali ne duže od dvije godine;
- obavljanje privremeno povećanog obima posla koji se ne može završiti postojećim brojem državnih službenika i namještenika, za vrijeme trajanja privremeno povećanog obima posla, ali ne duže od šest mjeseci, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Takođe, postoji izuzetak prema kojem se, zbog hitnih potreba, lica mogu angažovati na period do šest mjeseci, bez sprovođenja pune procedure zapošljavanja (prijave, testiranje itd.). Ipak, lica se na ovaj način mogu angažovati samo jednom, isključivo iz baze kandidata koji su položili test kompetencija, ali nisu bili zaposleni.²⁵

Stoga, postoje relativno jasna ograničenja kada je riječ o uslovima, trajanju i mogućnostima obnavljanja angažmana državnih službenika na određeno vrijeme. Ipak, ne postoje ograničenja u pogledu mogućeg udjela zaposlenih na određeno vrijeme u ukupnom broju državnih službenika. S druge strane, ugovori o pružanju usluga, konsultantski i drugi privremeni ugovori regulišu se zakonima koji ne prepoznaju posebnosti javne uprave, konkretno **Zakonom o radu** i **Zakonom o obligacionim odnosima**. Zakon o radu reguliše rad na osnovu **ugovora o dopunskom radu** (član 202), koji može trajati do polovine punog radnog vremena, i **ugovora o obavljanju povremenih i privremenih poslova** (član 200), koji ne može trajati duže od 120 dana.²⁶ Zakon o obligacionim odnosima reguliše rad na osnovu ugovora o djelu (članovi 669–672), koji se zaključuje radi izvršenja konkretnog zadatka, kao što su izrada ili popravka stvari, obavljanje fizičkog ili intelektualnog rada i sl.²⁷ Ni procenat ugovorno angažovanih lica, niti mogućnost produžavanja ovih ugovora nijesu ograničeni.

Otvorenost i primjena zapošljavanja na osnovu zasluga takođe su na višem nivou kada je riječ o procedurama zapošljavanja državnih službenika na određeno vrijeme. Ovaj postupak se sprovodi putem javnog oglasa, koji

²⁵ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Službeni list Crne Gore“, br. 2/2018, 34/2019, 8/2021, 37/2022 – Odluka Ustavnog suda Crne Gore i 82/2025.

²⁶ Zakon o radu, „Službeni list Crne Gore“, br. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021, 145/2021, 77/2024, 84/2024 – drugi zakon i 86/2024.

²⁷ Zakon o obligacionim odnosima, „Službeni list Crne Gore“, br. 47/2008, 4/2011 – drugi zakon, 22/2017 i 123/2024.

obuhvata procjenu kompetencija, znanja i vještina (pismeno testiranje i strukturirani intervju), sastavljanje liste kandidata, intervjuje sa užim krugom kandidata i izbor kandidata. Ove zakonske odredbe se dosljedno primjenjuju. Iako postoji izuzetak koji omogućava angažovanje lica do šest mjeseci bez javnog oglašavanja u hitnim slučajevima, ipak se određeni stepen otvorenosti i zapošljavanja na osnovu zasluga održava, jer se lica angažuju isključivo iz baze kandidata koji su prethodno položili test kompetencija i prijavili se na prethodne javne oglase.²⁸ Suprotno ovim relativno razrađenim procedurama, Zakon o radu i Zakon o obligacionim odnosima ne sadrže odredbe koje zahtijevaju otvoren i transparentan postupak zapošljavanja u okviru pravnih osnova koje ovi propisi uređuju.

Praksa zapošljavanja u državnoj upravi potvrđena je kroz uvid u pet uzornih institucija, putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama.²⁹ Udio državnih službenika zaposlenih na određeno vrijeme je zanemarljiv, uz napomenu da jedna institucija (Ministarstvo zdravlja) nije dostavila odgovor. U preostale četiri institucije iz uzorka (Ministarstvo pravde, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Uprava prihoda i carina, Ministarstvo sporta i mladih) nije bilo zaposlenih na određeno vrijeme, osim lica koja su imenovana na zakonom propisan mandat (visoki rukovodni kadar, rukovodilac organa uprave).

S druge strane, sve četiri institucije imaju značajan broj privremeno angažovanih lica (između 11% i skoro 30% lica), posebno u odnosu na ukupan broj državnih službenika i namještenika

- **Ministarstvo pravde:** 90 državnih službenika i namještenika i 14 lica angažovanih putem ugovora o djelu (15,5% ukupnog broja zaposlenih);
- **Ministarstvo sporta i mladih:** 44 državna službenika i namještenika i 13 lica angažovanih putem ugovora o djelu (29,5% ukupnog broja zaposlenih);
- **Uprava prihoda i carina:** 513 državnih službenika i namještenika i 60 lica angažovanih putem ugovora o djelu (11,6% ukupnog broja zaposlenih);
- **Ministarstvo saobraćaja i pomorstva:** 52 državna službenika i namještenika i 11 lica angažovanih putem ugovora o djelu (21% ukupnog broja zaposlenih).

Ključni sagovornici, intervjuisani za potrebe ovog istraživanja, takođe ne smatraju da se privremeno angažovanje koristi na transparentan, ograničen i svrsihovit način. Jedan od sagovornika je objasnio da se privremeno angažovana

²⁸ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Službeni list Crne Gore“, br. 2/2018, 34/2019, 8/2021, 37/2022 – Odluka Ustavnog suda Crne Gore i 82/2025.

²⁹ Odluka Ministarstva pravde po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, br. UPI 04-037/25-661/2 od 15. maja 2025; Odgovor Ministarstva sporta i mladih na pismo Instituta alternativa, primljeno 29. maja 2025; Odluka Poreske uprave po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, br. 05-UP-134/3-25 od 23. maja 2025; Odluka Ministarstva pomorstva po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, br. UPI 08-037/25-29/2 od 13. maja 2025; Ministarstvo zdravlja nije odgovorilo na zahtjev za slobodan pristup informacijama koji je Institut alternativa podnio 9. maja 2025.

lica često biraju na osnovu političkih kriterijuma, a ne prema zaslugama, pri čemu ne postoje jasni kriterijumi zapošljavanja. Politički podobne osobe su često nestručne i neiskusne, ponekad sa upitnim kvalifikacijama, i zapošljavaju se čak i kada već postoji višak kadra. Ovakva praksa stvara nepotrebno finansijsko opterećenje za budžet i državu. Prema ovom sagovorniku, najveći problem privremenog angažovanja jeste potpuni nedostatak jasnih kriterijuma i transparentnosti.

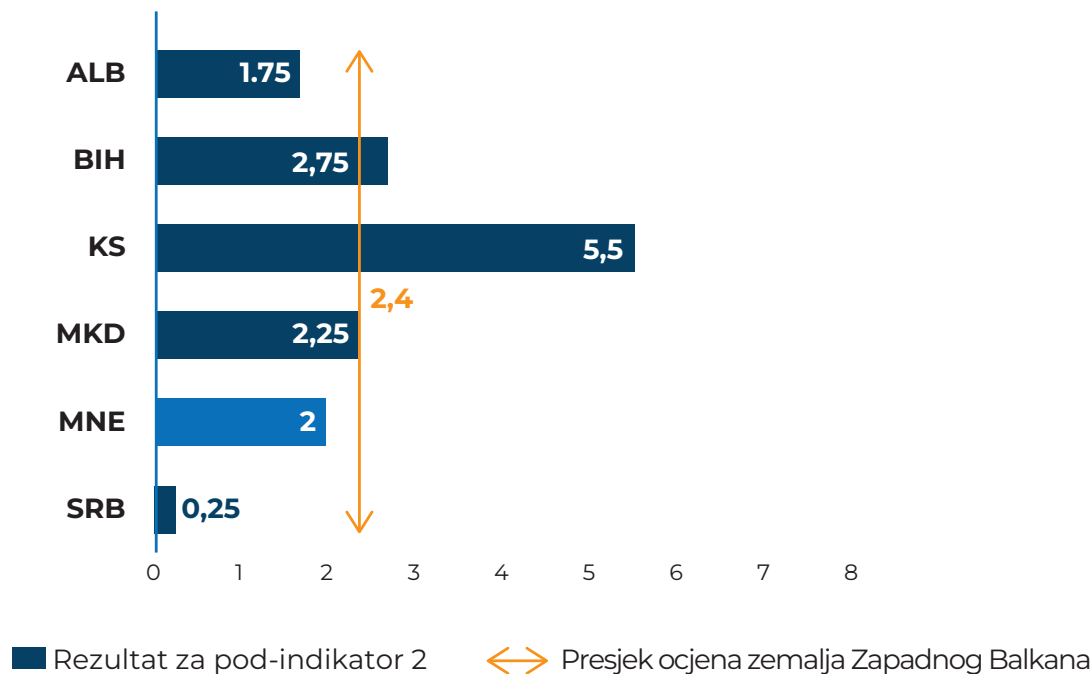
Najčešći problemi privremenog angažovanja uključuju nedostatak adekvatnog planiranja i nepostojanje njihove systemske integracije u redovno planiranje kadrova. Slabo definisani opisi poslova, slab nadzor i nedostatak transparentnosti takođe su prepoznati kao ključni izazovi. Takođe, postoji visok rizik od korupcije kada se ovakvi ugovori koriste za zaobilaženje strožih pravila za zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme, što može rezultirati povredama ljudskih prava.

Istraživanje koje je sproveo Institut alternativa (IA) takođe je potvrdilo lošu praksu privremenih angažmana u državnoj upravi. Ugovori o djelu koje je IA analizirao sadržali su brojne nepravilnosti, kao što su: izostanak opisa posla, povećanje mjesečnih naknada bez izmjene prvobitnog opisa posla, te višestruko produžavanje ugovora o djelu (čime se gubi njihov privremeni karakter, koji je ključna osobina ovih angažmana, a u praksi se pretvaraju u mehanizam zaobilaženja standardnih procedura zapošljavanja). Posebno ilustrativan primjer je slučaj lica koje je u Upravi za nekretnine bilo angažovano na ovaj način tokom 13 godina.³⁰

³⁰ Bojana Pravić, Nikolina Radonjić, Sistem bez kontrole: Privremeni angažmani u državnoj upravi Crne Gore, Podgorica, maj 2025, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/sistem-bez-kontrole-privremena-angazovanja-u-drzavnoj-upravi-crne-gore/>

Kako Crna Gora stoji u regionalnom kontekstu?

Podindikator 2: Transparentnost privremenog zapošljavanja u službeničkom sistemu (maksimalni skor 12,5)



II.3 Transparentnost i zapošljavanje na osnovu zasluga

Princip 9: Javna uprava privlači i zapošljava kompetentne ljude na osnovu zasluga i jednakih mogućnosti.

Dodijeljeni poeni po elementima u podindikatoru 3: Transparentnost i zapošljavanje na osnovu zasluga³¹

³¹ Kroz treći podindikator prate se sljedeći SIGMA podprincipi: javna uprava analizira ljudske resurse (LR) i priprema i sprovodi planove upravljanja ljudskim resursima usklađene sa budžetom, kako bi obezbijedila odgovarajuću veličinu radne snage, strukturu kompetencija, vještina i ekspertiza za ispunjenje svoje misije, uzimajući u obzir sadašnje i buduće potrebe; državni službenici se zapošljavaju kroz transparentne i otvorene konkurse, zasnovane na merit principu; inkluzivne politike i prakse zapošljavanja podržavaju raznolikost i jednake mogućnosti u javnoj upravi; zapošljavanje se zasniva na preciznim opisima poslova koji definišu profil traženog kandidata (iskustvo, znanje, vještine, kompetencije) za efikasno obavljanje posla, što se odražava i u tekstu javnih oglasa, zajedno sa uslovima rada i zarade; komisije za selekciju čine članovi kvalifikovani za procjenu kandidata u odnosu na zahtjeve radnog mjesta, bez sukoba interesa i slobodni od političkog uticaja; metode selekcije omogućavaju pravičnu i validnu procjenu iskustva, znanja, vještina i kompetencija potrebnih za obavljanje posla i omogućavaju izbor najpogodnijih kandidata; procesi zapošljavanja i selekcije su efikasni, blagovremeni, pristupačni i podržani digitalnim alatima; kandidati se blagovremeno obavještavaju o odlukama u postupku zapošljavanja i imaju pravo da traže obrazloženje i ulože žalbu kroz upravne i sudske mehanizme.

Elementi indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 3.1 Strateški okvir predviđa unapređenja otvorenosti, transparentnosti i zapošljavanja na osnovu zasluga	Strategija i javne politike	0,75/0,75
E 3.2 Propisi utvrđuju otvorenost, transparentnost i zapošljavanje na osnovu zasluga	Zakonodavstvo	0,25/1,25
E 3.3 Oglasi za javne konkurse su javno dostupni	Praksa u sprovođenju	1,5/3
E 3.4 Oglasi za javne konkurse su predstavljeni na način koji motiviše i privlači spoljne kandidate	Praksa u sprovođenju	0/2
E 3.5 Nadležna institucija obezbjeđuje podršku i smjernice za kandidate	Praksa u sprovođenju	0/3
E 3.6 Ne postoje neopravdane barijere za spoljne kandidate koji bi interne kandidate stavljali u povoljniji položaj	Praksa u sprovođenju	3/3
E 3.7 Procedura prijave nameće minimalno administrativno opterećenje kandidatima	Praksa u sprovođenju	0/4
E 3.8 Kandidati mogu dopuniti nedostajuću dokumentaciju u razumnom roku	Praksa u sprovođenju	0/3
E 3.9 Odluke i obrazloženja komisija za selekciju su javno dostupne, uz poštovanje zaštite ličnih podataka	Praksa u sprovođenju	0/4
E 3.10 Informacije o poništenim konkursima, uključujući obrazloženje, javno su dostupne	Praksa u sprovođenju	2/4
E 3.11 Ključni sagovornici smatraju da je zapošljavanje u javnoj upravi transparentno i zasnovano na zaslugama	Ishodi i uticaj	0/2,5
E 3.12 Percepcija građana o zapošljavanju u službeničkom sistemu zasnovanom na zaslugama	Ishodi i uticaj	0/2
E 3.13 Percepcija građana o uticaju ličnih veza na zapošljavanje u javnoj upravi	Ishodi i uticaj	0/2
E 3.14 Percepcija građana o uticaju političkih veza na zapošljavanje u javnoj upravi	Ishodi i uticaj	0/2
Ukupan rezultat za podindikator 3		7,5/36,5

Strateški okvir, posebno Strategija reforme javne uprave 2022–2026³², predviđa unapređenja otvorenosti, transparentnosti i zapošljavanja na osnovu zasluga. U okviru Strateškog cilja 3 – „Profesionalna javna uprava” – dva operativna cilja odnose se na transparentnost, otvorenost i primjenu zapošljavanja na osnovu zasluga.

Operativni cilj 3.1 ima za cilj stvaranje efikasnog sistema planiranja ljudskih resursa kroz depolitizaciju, unapređenje procesa zapošljavanja i dalju digitalizaciju. Fokus je na povećanju transparentnosti i konkurentnosti prilikom zapošljavanja, osiguravajući da se ono zasniva na kompetencijama, vještinama i sposobnostima, kao i na standardizaciji upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi. Ključne mjere uključuju izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima i usvajanje Okvira kompetencija, pod vođstvom Ministarstva javne uprave i Uprave za ljudske resurse. Dodatne aktivnosti u okviru ovog cilja usmjerene su na veću otvorenost i transparentnost, poput unapređenja procedura za izbor kandidata i uvođenja elektronskog sistema prijavljivanja na radna mjesta i konkurse.

Operativni cilj 3.2 – Javna uprava kao atraktivan poslodavac fokusira se na jačanje meritokratije kroz efikasan sistem napredovanja i nagrađivanja, ocjenu radnog učinka i kontinuirani profesionalni razvoj. Usvajanje Okvira kompetencija za sve kategorije državnih službenika omogućiće bolje usklađivanje vještina zaposlenih sa zahtjevima radnih mjesta, čime se povećava efikasnost i doprinosi postizanju strateških ciljeva. Sistem ocjenjivanja radnog učinka treba da bude povezan sa obukama, profesionalnim razvojem i okvirom kompetencija. Takođe treba da obezbijedi materijalne nagrade za istaknute rezultate, kao i nematerijalne vidove priznanja, poput prioriteta za obuke, dodatnog odmora ili sličnih benefita. Državni službenici koji kontinuirano postižu izuzetne rezultate treba da imaju mogućnost napredovanja u karijeri. U okviru ovog cilja, **Aktivnost 3.2.5** predviđa unapređenje sistema ocjenjivanja radnog učinka, uz podijeljenu odgovornost između Uprave za ljudske resurse, organizacija civilnog društva i jedinica lokalne samouprave.

Propisi samo minimalno propisuju otvorenost postupka zapošljavanja.

Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima³³, interni oglas, javni oglas i javni konkurs objavljuje organ uprave nadležan za upravljanje ljudskim resursima, u roku od pet dana od dana prijema odluke o pokretanju postupka zapošljavanja. Javni oglasi i konkursi objavljuju se na veb stranici Uprave za

³² Ministarstvo javne uprave, Strategija reforme javne uprave 2022–2026 i AP 2022–2024 ENG, februar 2022, dostupno na:

<https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>

³³ Član 42, Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore“, br. 02/2018, 34/2019, 8/2021, 37/2022 – Odluka Ustavnog suda Crne Gore i 82/2025), dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/b2fdf723-dcc6-47fc-b913-8cd7a5e28f2e?ver-%20sion=1.0>

ljudske resurse i u dnevnim novinama koje imaju nacionalnu pokrivenost, dakle kroz dva različita sredstva oglašavanja na državnom nivou. Na primjer, društvene mreže, uprkos svojoj privlačnosti i širokoj upotrebi među različitim starosnim grupama, ne koriste se za dodatni vid oglašavanja.

Ne postoji obaveza da se objavi lista uspješnih kandidata, niti informacija o izabranom kandidatu. Postupak poništavanja konkursne procedure jeste regulisan³⁴, ali ne postoji obaveza objavljivanja odluke o poništenju. U praksi, međutim, na odgovarajućem dijelu sajta Uprave za ljudske resurse objavljuju se informacije o poništenim postupcima zapošljavanja, ali obrazloženje se svodi na navođenje da je nadležna institucija donijela odluku o poništenju — bez javno dostupne stvarne odluke.

Kako bismo procijenili **način na koji se primjenjuju odredbe o objavljivanju oglasa za slobodna radna mjesta**, pregledali smo pet oglasa iz pet institucija.³⁵ Svi su bili objavljeni putem jedinstvenog portala za zapošljavanje u organima državne uprave, kao i kroz dodatni kanal - dnevne novine „Pobjeda“. Ipak, društvene mreže i veb-sajtovi institucija koje zapošljavaju nijesu korišćeni kao dodatni kanali oglašavanja. Kao posljedica toga, oglasi za slobodna radna mjesta nijesu predstavljeni na način koji bi motivisao i privukao spoljne kandidate. Nijedan od pet javnih oglasa navedenih institucija ne sadrži informacije predstavljene na način koji bi ih učinio atraktivnijim kandidatima, poput infografika, fotografija ili drugih vizuelnih elemenata. Svaki oglas je dostupan kao PDF dokument sa osnovnim informacijama potrebnim za prijavu (poput neophodne dokumentacije, načina sprovođenja postupka izbora kandidata i adrese na koju se dokumentacija dostavlja), ali dodatni napori da se oglasi učine privlačnijim kandidatima nijesu uloženi.

Uprava za ljudske resurse pruža samo minimalnu podršku i smjernice za kandidate. Ne postoji pojednostavljen vodič ili mapa kroz postupak javnog konkursa koji bi objasnio ključna prava i obaveze propisane podzakonskim aktima koji uređuju ovu proceduru. Ova institucija je u svom izvještaju o radu za 2024. godinu najavila da će na njenom veb-sajtu uskoro biti dostupna posebna sekcija za kandidate, sa planom da obezbijedi odgovore na najčešće postavljana pitanja i vodič kroz procedure zapošljavanja. Ipak, ova sekcija nije razvijena, uprkos jasno vidljivim oznakama na sajtu institucije.³⁶ Samo za visoki rukovodni kadar i rukovodioce organa uprave postoji Priručnik sa pozitivnim i negativnim indikatorima za ocjenu pet ključnih kompetencija propisanih

³⁴ Ako se oglas ne može sprovesti zbog izmjena propisa, izmjena akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ili drugih okolnosti koje su nastupile nakon objavljivanja oglasa, rukovodilac državnog organa povući će oglas i obustaviti postupak popunjavanja radnog mjesta.

³⁵ Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo zdravlja, Uprava prihoda i carina, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Ministarstvo pravde.

³⁶ Kutak za kandidate, sekcija veb-sajta Uprave za ljudske resurse u izradi (od početka oktobra 2025. godine), dostupno na: <https://uzk.gov.me/vodic/>

Zakonom o državnoj upravi.³⁷ S druge strane, posmatrani javni oglasi sadrže informacije o materijalima potrebnim za pripremu za teorijsko i praktično testiranje znanja i vještina. Sam materijal nije dostupan, iako se odnosi na zakone i strategije koji su uglavnom dostupni na internetu. Ne postoji sekcija sa najčešće postavljanim pitanjima i odgovorima. Jasne smjernice o tome kako postaviti pitanja za pojašnjenje takođe nedostaju, iako svaki oglas sadrži broj telefona i imejl adresu kontakt osobe zadužene za konkretan oglas, zajedno sa imenom i prezimenom.

Uloženi su naponi da se smanji administrativno opterećenje za eksterne kandidate.³⁸ Tokom perioda izvještavanja, zakonska odredba kojom se propisuje obaveza polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima i dalje je bila na snazi, uz izuzetak da se lice može zaposliti i bez položenog ispita, uz obavezu da ga položi u roku od prve godine rada. Međutim, pošto je ovaj izuzetak izazvao konfuziju u praksi i doveo do sudskih preispitivanja postupaka zapošljavanja³⁹, usvojene su izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima u julu 2025. godine. Shodno tome, može se očekivati da će nerazumni uslovi za spoljne kandidate nastati ubuduće, posebno jer podzakonski akt koji reguliše polaganje i zakazivanje državnih ispita ne sadrži mehanizme zaštite od neprimjerenih uticaja.⁴⁰ Kao posljedica, spoljni kandidati bi mogli biti uskraćeni za mogućnost da polože ovaj ispit u propisanom roku. Za određena radna mjesta u državnoj upravi zahtijevaju se dodatni ispiti (npr. interni revizor, javne nabavke), ali su oni razumni s obzirom na specifične poslove. Pet oglasa koje smo analizirali prenose ove zakonske zahtjeve u sadržaj svakog pojedinačnog oglasa (državni ispit, ispit iz oblasti javnih nabavki). Budući da je izuzetak o polaganju državnog ispita u prvoj godini rada bio na snazi tokom perioda izvještavanja, ocijenili smo da je Crna Gora ispunila ovaj element.

Postupak prijave nije strukturiran tako da bi maksimalno rasteretio kandidate dodatne administracije i papirologije. Iako Zakon o upravnom postupku propisuje princip razmjene podataka po službenoj dužnosti među organima uprave⁴¹, ovaj princip nije u potpunosti ugrađen u zakonodavstvo o državnim službenicima, jer se po službenoj dužnosti pribavljaju samo podaci o krivičnoj evidenciji Ministarstva pravde. Sve ostale dokumente kandidati prilažu sami, čak i one koji se vode u državnim registrima (npr. dokaz o položenom državnom

³⁷ Uprava za ljudske resurse, Priručnik o kompetencijama za rukovodne organe i lica iz kategorije rukovodnog kadra, Podgorica, 2019, dostupno (na crnogorskom jeziku) na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/86fb759b-fa4d-4f60-ad53-d1c33fa42cb0?version=1.0>

³⁸ Na primjer, od 2018. godine kandidati nijesu u obavezi da dostavljaju ljekarsko uvjerenje.

³⁹ Saznanja dobijena kroz učešće istraživača Instituta alternativa u radnoj grupi za izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

⁴⁰ Uredba o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima, „Službeni list Crne Gore“, br. 79/2018, 17/2022 i 73/2022.

⁴¹ Zakon o upravnom postupku, „Službeni list Crne Gore“, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.

ispitu). Takođe, na osnovu pet analiziranih oglasa, za prijavu na konkurs potrebno je dostaviti više od tri vrste dokumenata: prijavni formular, biografiju, kopiju biometrijske lične karte, uvjerenje ili dokaz o traženom radnom iskustvu, uvjerenje o položenom stručnom ispitu za rad u državnoj upravi, te diplomu ili uvjerenje o stečenom nivou i vrsti obrazovanja.

Kandidatima nije omogućeno da dopune nedostajuću dokumentaciju u jasno definisanom roku od najmanje pet radnih dana. Odluke i obrazloženja komisija za selekciju takođe nijesu javno dostupni. Razumljivo je da se mora poštovati zaštita ličnih podataka, ali bi njihova proaktivna objava povećala otvorenost i transparentnost procedura zapošljavanja. Iako su prethodnih godina rezultati testiranja bili redovno objavljavani, Uprava za ljudske resurse je sredinom februara 2024. godine prestala sa ovom praksom.⁴² Treba napomenuti da su odluke o izboru kandidata dostupne na zahtjev, putem postupka slobodnog pristupa informacijama, ali nijesu proaktivno objavljene, što je razlog za neispunjenost ovog elementa. Informacije o poništenim konkursima jesu javno dostupne, ali ne sadrže obrazloženje niti kompletnu odluku sa detaljima razloga poništenja.

Ključni sagovornici takođe ne smatraju da je zapošljavanje u državnoj upravi transparentan i meritokratski proces. Sva tri intervjuisana sagovornika u potpunosti se ne slažu sa tvrdnjom da je proces zapošljavanja u službeničkom sistemu zasnovan na zaslugama, dok su njihovi stavovi o transparentnosti nijansirani. Dva sagovornika uglavnom se ne slažu da je proces transparentan, dok se jedan u potpunosti ne slaže. Njihovi stavovi ukazali su na sljedeće aspekte kao ključne prepreke uspostavljanju meritokratije:

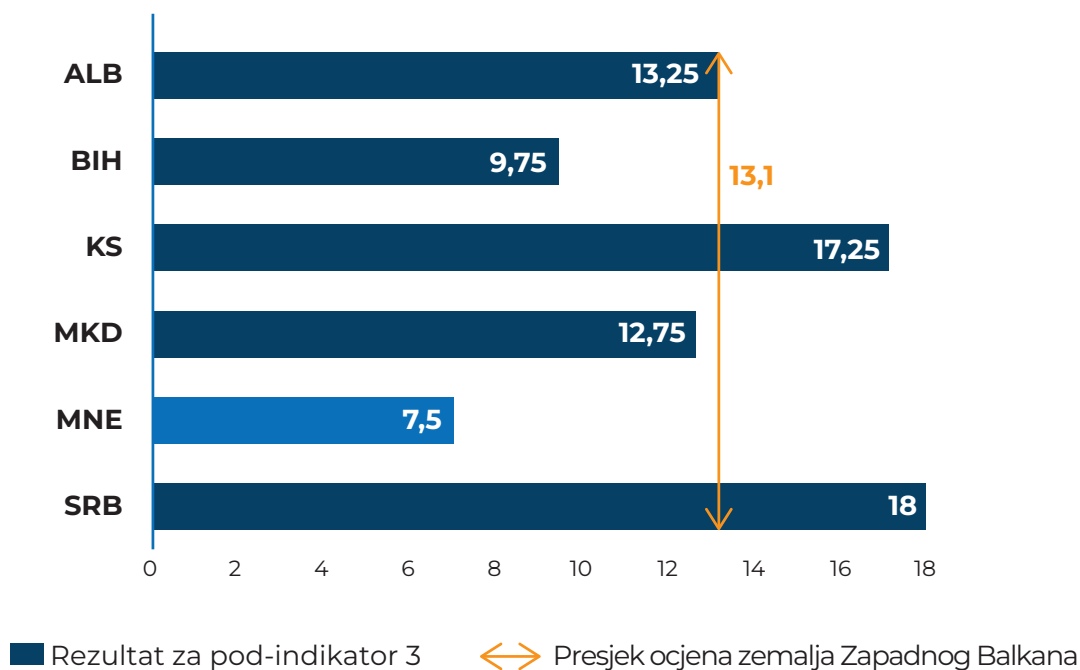
- nedostatak jasnih smjernica o unutrašnjoj organizaciji;
- nedostatak standardizovanih uslova za zapošljavanje i opisa poslova za slična radna mjesta;
- izostanak garancija da politički izložene osobe neće učestvovati u postupku testiranja;
- i dalje nema garancija da će najbolje rangirani kandidat biti zaposlen;
- nedovoljno informacija o postupku testiranja, uključujući nedostatak sveobuhvatnih i zabilježenih podataka o pitanjima i odgovorima tokom intervjua;
- partijsko pokroviteljstvo umjesto depolitizacije;
- nedostatak politika napredovanja i nagrađivanja koje bi zadržale stručni kadar.

⁴² Najnovije informacije objavljene u toj sekciji veb-sajta datiraju od 14. 2. 2024.
https://www.gov.me/vijesti?page=1&sort=published_at&tags=5284

Kada je riječ o transparentnosti procesa, sagovornici su naglasili da, uprkos opštim kriterijumima propisanim zakonom i podzakonskim aktima, nedostaju jasne smjernice za njihovu primjenu. Dodatno, jedan sagovornik je istakao da dokumentacija i izvještaji o postupku testiranja ne sadrže obrazloženja za broj bodova dodijeljenih tokom intervjua. Percepcije građana nijesu ništa povoljnije: velika većina (81%) se ne slaže ili se u potpunosti ne slaže da se državni službenici zapošljavaju kroz javne konkurse zasnovane na zaslugama. Štaviše, 90,2% građana se slaže ili u potpunosti slaže sa tvrdnjom da su potrebne lične veze kako bi se dobio posao u javnoj upravi (55,7% potpuno se slaže i 34,4% se slaže). Slično tome, 85,6% ispitanika smatra da su potrebne političke veze za zaposlenje u javnoj upravi (npr. članstvo u političkoj partiji/organizaciji, lične veze sa političkim partijama).

Kako Crna Gora stoji u regionalnom kontekstu?

Podindikator 3: Transparentnost i zapošljavanje na osnovu zasluga
(maksimalni skor 36,5)



II.4 Izbor zasnovan na zaslugama i zaštita rukovodilaca od neprimjerenog političkog uticaja

Princip 10: Efikasno rukovođenje se podstiče kroz kompetentnost, stabilnost, profesionalnu autonomiju i odgovornost najviših rukovodilaca.

Dodijeljeni poeni po elementima u podindikatoru 4: Selekcija bazirana na zaslugama i zaštita najviših rukovodilaca od neprimjerenog političkog uticaja⁴³

⁴³ Kroz četvrti podindikator prate se sljedeći SIGMA podprincipi: Zakon ustanovljava rukovodne kadrove kao posebnu kategoriju. Obim rukovodnog menadžmenta je jasno definisan, obezbjeđujući da se visoke rukovodne pozicije u ministarstvima i agencijama ne tretiraju kao političke funkcije; Rukovodne pozicije su učinjene atraktivnim kroz pravičan proces zapošljavanja, konkurentne nadoknade, profesionalne izazove, autonomiju i smanjenje karijernih rizika; Procedure zapošljavanja zasnovane su na meritornosti, profesionalnom vođenju, nepristrasnosti i transparentnosti, omogućavajući izbor i imenovanje rukovodilaca sa dovoljnim visokim nivoom iskustva, znanja, vještina i kompetencija da kvalitetno obavljaju posao u odnosu na unaprijed definisane standarde; Politike i prakse zapošljavanja podržavaju jednake mogućnosti, rodnu ravnotežu i nediskriminaciju na rukovodnim pozicijama; Rukovodioci u javnoj upravi imaju jasno definisane ciljeve, usklađene sa misijom organizacije i ciljevima vlade, a njihov rad se redovno ocjenjuje; Rukovodioci u javnoj upravi imaju dovoljnu profesionalnu i menadžersku autonomiju, koja im omogućava da preuzmu odgovornost za upravljanje osobljem, resursima i radnim procesima.

Element indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 4.1 Strateški okvir predviđa jačanje profesionalizma rukovodilaca na najvišem nivou u službeničkom sistemu	Strategija i javne politike	0,5/0,5
E 4.2 Propisi utvrđuju konkurentne, na zaslugama zasnovane procedure za zapošljavanje rukovodilaca na najvišem nivou u službeničkom sistemu	Zakonodavstvo	1,5/1,5
E 4.3 Propisi određuju da se vršioци dužnosti na rukovodeća mјesta mogu imenovati samo iz redova javne uprave, i to na ograničen period	Zakonodavstvo	0,5/1
E 4.4 Propisi definišu objektivne kriterijume za prekid radnog odnosa na rukovodećim pozicijama	Zakonodavstvo	1/2
E 4.5 Postojanje procedura za imenovanja na rukovodeće pozicije koje nijesu obuhvaćene zakonodavstvom o državnoj upravi	Zakonodavstvo	0/3
E 4.6 Zapošljavanje na osnovu zasluga na rukovodeće pozicije primjenjuje se u praksi	Praksa u sprovođenju	4/4
E 4.7 U praksi se vršioци dužnosti na rukovodeće pozicije imenuju isključivo iz redova državne uprave	Praksa u sprovođenju	0/3
E 4.8 Odnos broja kvalifikovanih kandidata po upražnjenom rukovodećem mјestu	Praksa u sprovođenju	0/2,5
E 4.9 Udio imenovanja koja nisu zasnovana na zaslugama za rukovodeće pozicije	Praksa u sprovođenju	0/2,5
E 4.10 Ključni sagovornici smatraju da je proces izbora i imenovanja rukovodilaca zasnovan na zaslugama i da su zaštićeni od neprimjerenog političkog uticaja	Ishodi i uticaj	0/2,5
Ukupan rezultat za podindikator 4		7,5/22,5

Najviši rukovodioci i dalje nijesu efikasno zaštićeni od neprimjerenih uticaja, jer nijesu svi kriterijumi za razrješenje objektivno provjerljivi. Naime, rukovodioci organa državne uprave mogu biti razriješeni ukoliko njihovi godišnji izvještaji ukažu na nepravilnosti u radu tog organa, bez odgovarajuće procedure ili jasne povezanosti sa disciplinskom odgovornošću. Takođe, široko se koristi institut vršilaca dužnosti, dok odredbe koje bi uvele neophodne zaštitne mehanizme — poput izbora vršilaca dužnosti iz reda već zaposlenih službenika — nijesu uvedene, uprkos jasnoj uslovljenosti od strane Evropske unije. Ključni sagovornici smatraju da proces izbora i imenovanja najviših rukovodilaca nije zasnovan na zaslugama, niti da su oni zaštićeni od neprimjerenog političkog uticaja.

Strategija reforme javne uprave (RJU) 2022–2026 i prateći akcioni planovi sadrže mjere i aktivnosti usmjerene na jačanje profesionalizma rukovodnog kadra u državnoj upravi, sa jasno definisanim rokovima i odgovornostima. Ključne aktivnosti uključuju podizanje svijesti među visokim rukovodiocima

o menadžerskoj odgovornosti, analizu sistema državne uprave i usvajanje reformi za unapređenje upravljanja zasnovanog na zaslugama. Ovi napori obuhvataju izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima radi unapređenja mobilnosti, testiranja kompetencija, kao i uvođenje Okvira kompetencija za sve kategorije državnih službenika, kako bi se vodili procesi zapošljavanja, ocjenjivanja učinka i profesionalnog razvoja. Takođe je planiran razvoj i sprovođenje specifičnih programa mentorstva i obuka za leaderske kompetencije. Strategija za reformu javne uprave 2022-2026 utvrđuje jednu ili više nadležnih institucija za njihovo sprovođenje.

Propisi predviđaju konkurentne, meritorne procedure za zapošljavanje rukovodnog kadra u državnoj upravi, u smislu da je obavezno javno oglašavanje konkursa za rukovodeće pozicije, da postoji uređena procedura za testiranje kompetencija i vještina budućih visokih rukovodilaca i rukovodilaca organa uprave, kao i da se mora izabrati jedan od tri najbolje rangirana kandidata. Ipak, imenovanja vršilaca dužnosti na rukovodećim pozicijama su slabo regulisana. Prema odredbama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, prije usvajanja njegovih izmjena u julu 2025. godine (nakon posmatranog perioda), nijesu postojala ograničenja u pogledu grupe kandidata iz koje se mogu vršiti imenovanja vršilaca dužnosti za rukovodeće pozicije (npr. iz reda državnih službenika određenog ministarstva ili organa uprave). Iako zakon propisuje da v. d. imenovanja mogu trajati do šest mjeseci, praksa pokazuje drugačije. Zvanično tumačenje Upravne inspekcije navodi da zakon ograničava samo trajanje jednog v. d. mandata na šest mjeseci, ali ne i broj mogućih uzastopnih obnavljanja mandata za istu osobu.

Ovo tumačenje je široko primjenjivano u praksi. Istraživanje koje je sproveo IA pokazalo je da su u periodu od novembra 2023. do februara 2025. v. d. mandati često obnavljani bez pokretanja javnog konkursa. Od ukupno 184 osobe imenovane kao vršioci dužnosti, 95 (51,6%) je imenovano više puta – neke dva puta, neke tri puta, a u jednom slučaju čak četiri puta.⁴⁴ Izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima ograničile su broj mogućih uzastopnih v. d. mandata na najviše dva za istu osobu, ali ove izmjene nijesu bile efektivno primjenjivane tokom izvještajnog perioda.

Propisi u velikoj mjeri propisuju objektivne kriterijume za prestanak mandata rukovodnog kadra. Ovi kriterijumi uključuju: prestanak mandata zbog ponovljenih negativnih ocjena učinka, internu reorganizaciju ili ukidanje organa

⁴⁴ Valentina Kalezić, „Vršioci dužnosti na neodređeno: Prečica za zaobilazjenje javnih konkursa“, Podgorica, maj 2025, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/vrsioci-duznosti-na-neodredjeno-precica-za-zaobilazjenje-javnih-konkursa/>

državne uprave⁴⁵, objektivno provjerljive okolnosti kao što su pravosnažna sudska presuda za krivično djelo, gubitak državljanstva, trajna nesposobnost za rad i sl. Takođe, njihov mandat može prestati zbog teške povrede službene dužnosti, utvrđene u propisanom disciplinskom postupku. Ipak, izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2021. godine uvele su dodatni osnov za prestanak mandata rukovodilaca organa državne uprave – najvišeg sloja visokih rukovodilaca. Oni mogu biti razriješeni na predlog nadležnog ministra ukoliko ne dostave godišnji izvještaj o radu ili ukoliko godišnji izvještaji ukažu na nepravilnosti u radu tog organa. Pošto postupak utvrđivanja nepravilnosti nije razrađen, niti spada u okvir disciplinske odgovornosti, smatramo da ovaj osnov može biti previše proizvoljan i podložan subjektivnim tumačenjima.

Zakon o državnoj upravi ostavlja prostor da konačnu odluku o rukovodnom kadru donosi Vlada, odnosno njena Komisija za kadrovska i administrativna pitanja. Iako se Vlada rukovodi rang listom, koja sadrži tri najbolja kandidata, ona ima ovlašćenje da odbije predlog nadležnog ministra i ne mora se nužno voditi procjenom kompetencija kandidata. Stoga se ne može tvrditi da ne postoje procedure za imenovanja na najviše rukovodeće pozicije izvan okvira zakonodavstva o službeničkom sistemu.

Zapošljavanje na osnovu zasluga za najviše rukovodeće pozicije se u praksi primjenjuje, na osnovu pregleda procedura sprovedenih u pet odabranih institucija. U svim analiziranim postupcima samo jedan kandidat je prošao kroz proceduru testiranja, koja je uključivala pisani esej i strukturirani intervju (nakon zadovoljavajuće ocjene eseja). Međutim, praksa imenovanja pojedinaca na v. d. mandate je znatno lošija. U svom najnovijem izvještaju o Crnoj Gori, SIGMA je upozorila na čestu praksu imenovanja funkcionera bez javnih konkursa, često i izvan rokova propisanih zakonom, te je istakla da se v. d. pozicije sve češće dodjeljuju osobama izvan javne uprave.⁴⁶ U pokušaju da utvrdimo da li su v. d. funkcioneri imenovani iz postojećeg kadra ili izvan državne uprave, analizirali smo relevantna rješenja o imenovanju, prateća obrazloženja i dostupne kadrovske liste ministarstava. Međutim, podaci su nedosljedni. Dok neka obrazloženja jasno navode prethodnu poziciju v. d. funkcionera, druga navode samo naziv radnog mjesta, bez dodatnih detalja. Podaci zvaničnih institucija — Uprave za ljudske resurse (ULJR) i Generalnog sekretarijata Vlade — takođe su nedosljedni. Prema podacima ULJR-a, od 97 osoba imenovanih za v. d.

⁴⁵ Osobi koja obavlja dužnosti kao visoki rukovodilac mandat će prestati ako se državni organ ukine, ako se ukine dio poslova koji ne spada u nadležnost drugog državnog organa, ili ako se njeno radno mjesto ukine donošenjem novog akta ili izmjenom postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

⁴⁶ SIGMA, Javna uprava u Crnoj Gori 2024: Procjena u odnosu na principe javne uprave; Izvještaj o monitoringu, 27. januar 2025. Dostupno na: https://www.sigmaxweb.org/en/publications/public-administration-in-montenegro-2024_6b3dec38-en.html

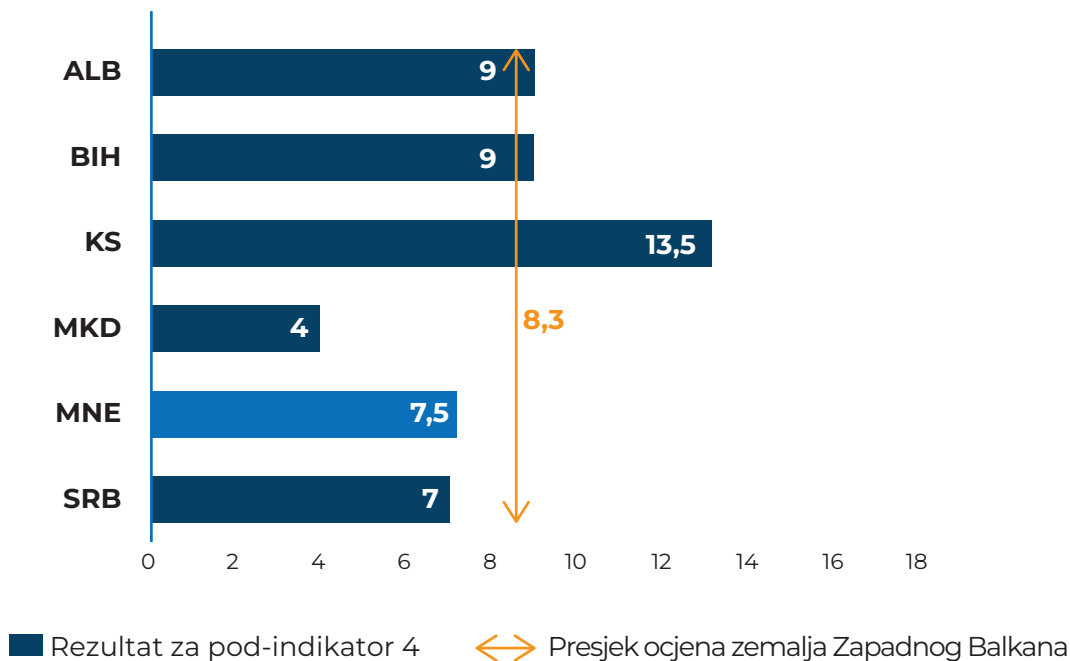
na rukovodne pozicije u periodu od avgusta 2024. do avgusta 2025. godine, 85 njih nije dolazilo iz postojećeg kadra (više od 85%). S druge strane, prema podacima Generalnog sekretarijata Vlade, od 110 imenovanih v. d. funkcionera u istom periodu, 58 njih nije dolazilo iz postojećeg kadra (52%).

Konkurentnost procedura za zapošljavanje rukovodnog kadra i dalje je niska, jer je znatno ispod prosjeka od najmanje tri do pet kandidata po upražnjenom mjestu. Kao što je već naglašeno, u pet procedura detaljno analiziranih za potrebe ovog izvještaja, samo jedan kandidat je prošao proceduru testiranja. Opšta konkurentnost je nešto viša: 2,1 kandidat po rukovodnom mjestu prema izvještaju ULJR-a za 2024. godinu. Ipak, to je i dalje znatno ispod zakonski propisanog praga za sastavljanje užeg izbora (tri najbolje rangirana kandidata). Dodatno, iako su procedure za imenovanje rukovodilaca na puni mandat relativno razrađene, u praksi se koriste nesrazmjerno manje u odnosu na mogućnost imenovanja vršilaca dužnosti. U 2024. godini ukupno 41 rukovodilac je imenovan na puni mandat, prateći zakonom propisanu proceduru. S druge strane, bilo je ukupno 244 v. d. imenovanja u istom periodu. Stoga je udio zapošljavanja koje nije zasnovano na zaslugama za rukovodeće pozicije izuzetno visok.

Ključni sagovornici smatraju da proces odabira i imenovanja rukovodilaca nije zasnovan na zaslugama, niti da su rukovodioci zaštićeni od neprimjerenog političkog uticaja. Jedan ispitanik je stanje opisao kao devastirajuće za državu i državnu upravu, tvrdeći da se imenovanja vrše na osnovu političkih interesa i klijentelizma, a ne na osnovu zasluga ili kompetencija, te da služe obezbjeđivanju partijske lojalnosti i lične koristi, umjesto unapređenju javnog dobra. Drugi ispitanik je naveo da se procedure loše sprovode, jer su pitanja koja se postavljaju u intervjuu — koji ima presudnu ulogu u donošenju odluke o imenovanju — često osnovna, dok transparentna obrazloženja ocjene nijesu obezbijeđena. Dodatno, v. d. imenovanja dodatno podrivaju princip meritokratije.

Kako Crna Gora stoji u regionalnom kontekstu?

Podindikator 4: Izbor zasnovan na zaslugama i zaštita rukovodilaca od neprimjerenog političkog uticaja (maksimalna ocjena 22,5)



II.5 Transparentnost i jasnoća informacija o zaradama u službeničkom sistemu

Princip 10: Državni službenici su motivisani, fer i konkurentno plaćeni i imaju dobre uslove rada

Dodijeljeni poeni po elementima u podindikatoru 5: Transparentnost i jasnoća informacija o zaradama u službeničkom sistemu⁴⁷

⁴⁷ Kroz peti podindikator prate se sljedeći SIGMA podprincipi: Javna uprava nudi konkurentan paket finansijske i nefinansijske kompenzacije – zarade i beneficije, mogućnosti razvoja i napredovanja u karijeri, sigurnost zaposlenja, kao i poštovanju i inkluzivnom radnom okruženju – kako bi privukla, motivisala i zadržala zaposlene i timove sa potrebnim vještinama i kompetencijama; Sistem plata je transparentan za zaposlene i javnost, uz obezbjeđivanje dovoljnog stepena zaštite osjetljivih ličnih podataka.

Element indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 5.1 Propisi definišu jednostavno strukturiran sistem zarada	Propisi	0,5/1,5
E 5.2 Informacije o sistemu zarada u službeničkom sistemu dostupne su online	Praksa u sprovođenju	0/2
E 5.3 Postoje građanima prilagođena objašnjena ili prikazi informacija o zaradama	Praksa u sprovođenju	0/2
E 5.4 Ključni sagovornici smatraju da su informacije o sistemu zarada državnih službenika transparentne i jasne	Ishodi i uticaj	0/3,5
Ukupan rezultat za podindikator 5		0,5/9

Transparentnost i jasnoća informacija o zaradama u državnoj upravi ostale su na niskom nivou. Nije bilo promjena u relativno složenoj strukturi zarada. Takođe, nije ostvaren napredak u proaktivnom objavljivanju informacija o platama. Osim opštih koeficijenata i odluke o utvrđenoj vrijednosti koeficijenta za obračun zarada, ne postoje druge informacije o platama na nivou cjelokupne državne uprave. Takođe, nijesu obezbijeđena ni građanima razumljiva objašnjenja ili prezentacije informacija o sistemu zarada.

Sistem zarada u državnoj upravi Crne Gore je prilično složen. Iako Zakon sadrži tabelu sa koeficijentima koji se dodjeljuju svakoj vrsti radnog mjesta, kao i unaprijed definisane dodatke, ovi dodaci su ipak predmet dijaloga i konačno se utvrđuju kroz kolektivne ugovore, koji, za većinu dodataka, nijesu ograničeni unaprijed definisanim limitima. Zakon takođe ne precizira međusobnu isključivost pojedinih vrsta dodataka na zaradu, koji u kombinaciji mogu značajno izmijeniti osnovnu platu, čineći sistem zarada manje transparentnim. Zakon je takođe uveo varijabilni dio zarade, koji bi trebalo da bude zasnovan na učinku, jer se dodjeljuje na osnovu izuzetnih rezultata rada ili povećanog obima posla. Ipak, nijedan podzakonski akt nije dodatno definisao proceduru za utvrđivanje tih rezultata ili obima posla.⁴⁸ Takođe, varijabilni dio zarade nije zasnovan na rezultatima ocjenjivanja učinka, niti je povezan sa tim procedurama. S obzirom na to da ovaj dodatak predstavlja značajno uvećanje osnovne zarade, da je ostavljen da bude uređen podzakonskim aktom ministarstava, kao i zbog sličnosti između druge i treće vrste dodatka (što automatski čini iste zaposlene podobnim za oba), ovaj segment se ocjenjuje kao nedovoljan. Ne postoji direktna veza između ovog varijabilnog dijela zarade i ocjenjivanja učinka.

Osim opštih koeficijenata i odluke o utvrđivanju vrijednosti koeficijenta za zarade, nema drugih informacija o zaradama na nivou kompletnog službeničkog

⁴⁸ Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Službeni list Crne Gore, broj 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 – odluka Ustavnog suda, 42/2018 i 34/2019

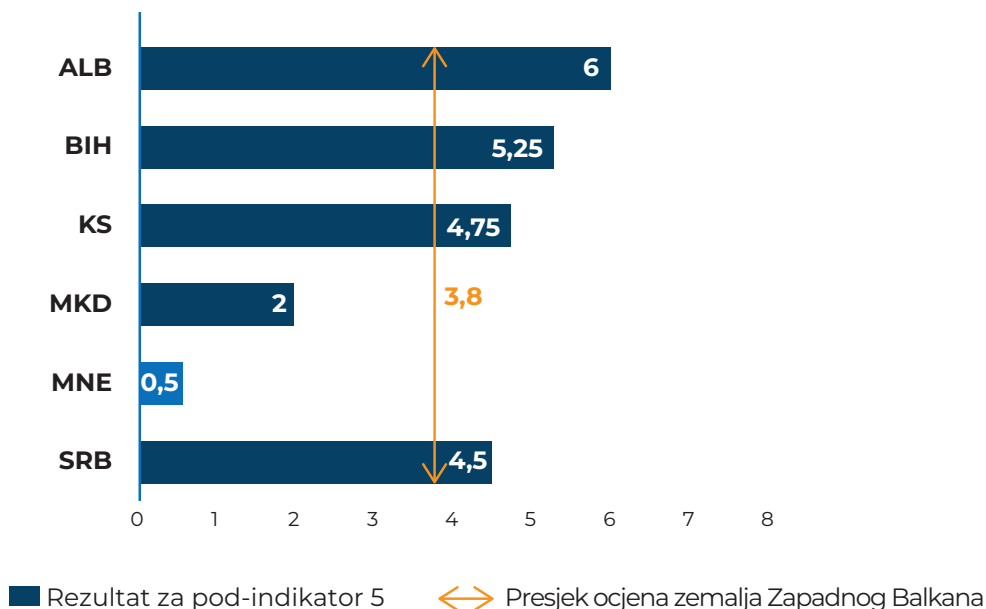
sistema. Internet stranice pojedinačnih ministarstava obično sadrže spisak javnih funkcionera (najvišeg rukovodstva) sa njihovim zaradama, ali ta obaveza nije propisana niti je primijenjena i predstavljena za ostale državne službenike ili nivoe državne uprave. Konkursi za posao takođe ne pružaju informacije o zaradama, dok rodno osjetljive informacije o sistemu zarada takođe nedostaju.

Objašnjenja ili prezentacije sistema zarada prilagođena građanima takođe nijesu obezbijedena. SIGMA je u svom najnovijem izvještaju o monitoringu takođe naglasila da analize zarada koje idu dalje od zakonodavnog okvira nijesu dostupne. Dodatno je istaknuto da čak ni platne skale i prosječne zarade po kategorijama državne uprave nijesu javno predstavljene.

Mišljenja ključnih sagovornika se razlikuju kada je u pitanju transparentnost i jasnoća informacija o sistemu zarada u državnoj upravi; ipak, dva od tri ključna informanta uglavnom se ne slažu ili se u potpunosti ne slažu da je sistem zarada transparentan, te se u potpunosti ne slažu da je dovoljno jasan. Za razliku od nekih drugih pitanja u vezi sa upravljanjem državnom upravom, jedan od tri sagovornika uglavnom smatra da je sistem zarada transparentan i jasan. Međutim, sagovornici koji imaju suprotno mišljenje naveli su da je brojne dodatke teško pratiti, dok bonusi (varijabilni dio zarade) nijesu dovoljno povezani niti utemeljeni u sveobuhvatnom sistemu upravljanja učinkom. „Postoje neka osnovna opšta načela koja treba da obezbijede da sistem zarada ostane pravičan na različitim nivoima državne uprave, ali se ona ne prate sveobuhvatno, dok složena struktura zarada može potkopati princip jednake zarade za jednak rad“, naveo je jedan od sagovornika. Uprkos razlikama u stavovima, poeni za ovaj element nijesu dodijeljeni jer nije postignuta saglasnost među sagovornicima o dovoljnoj jasnoći i transparentnosti sistema zarada

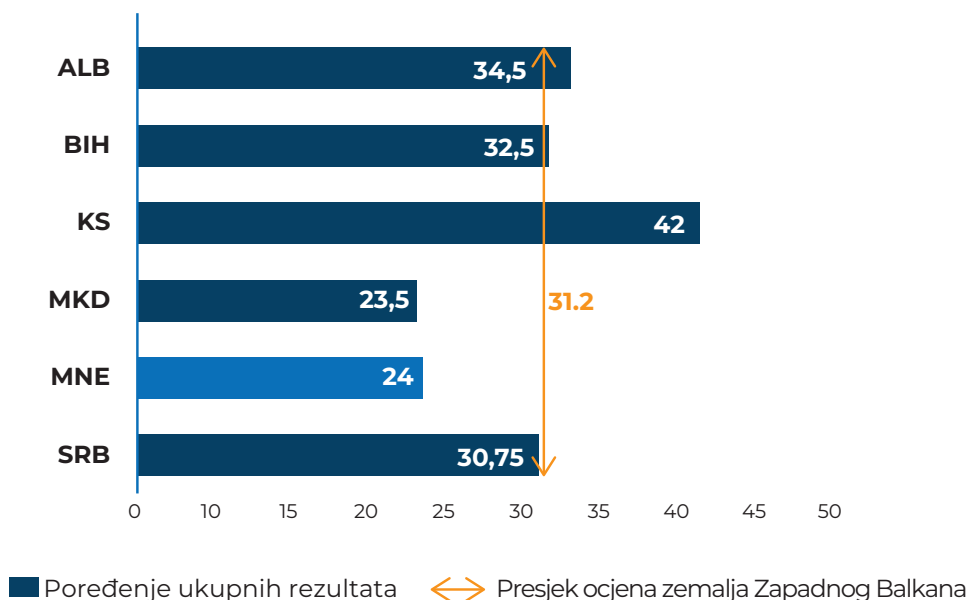
Kako Crna Gora stoji u regionalnom kontekstu?

Podindikator 5: Transparentnost i jasnoća informacija o zaradama u službeničkom sistemu (maksimalan broj poena: 9)



Uporedni prikaz ocjena u oblasti Službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima

Indikator: Transparentnost, otvorenost i meritokratija službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima



Regionalni pregledni izvještaj za oblast službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima, sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana, dostupan je na: www.par-monitor.org

II.6 Preporuke za oblast „Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima“

II.6.1 PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORINGA 2021/2022

<i>Preporuke</i>	<i>Tip*⁴⁹</i>	<i>Status</i>	<i>Obrazloženje</i>
Sistem za upravljanje informacijama o ljudskim resursima (HRMIS) treba da sadrži podatke o svim oblicima privremenih angažmana u državnoj upravi.	Kratkoročno	Nije sprovedeno	Vlada je formirala Komisiju za praćenje ugovora o djelu, ali nijesu preduzeti koraci da se podaci o svim oblicima privremenih angažmana uključe u HRMIS.
Kadrovski planovi treba da sadrže podatke o planiranom i stvarnom broju zaposlenih van okvira Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao što su privremeni angažmani i eksperti angažovani kroz projekte tehničke pomoći.	Kratkoročno	Nije sprovedeno	Ne samo da obuhvat kadrovskih planova nije unaprijeđen, već Vlada pet uzastopnih godina nije usvojila sveobuhvatni plan koji bi obuhvatio sva ministarstva, organe državne uprave i službe Vlade.
Kadrovski plan treba da sadrži podatke o rodnoj strukturi državnih službenika i namještenika u svakoj kategoriji i klasifikaciji.	Kratkoročno	Nije sprovedeno	Ne samo da obuhvat Kadrovskog plana nije unaprijeđen, već Vlada pet uzastopnih godina nije usvojila sveobuhvatni plan.

**kratkoročno / srednjoročno / dugoročno*

⁴⁹ Preporuke za koje je procijenjeno da se mogu sprovesti u roku do godinu dana označene su kao kratkoročne. Srednjoročne preporuke treba da budu sprovedene u periodu od jedne do tri godine. Dugoročne preporuke zahtijevaju više od tri godine za njihovu realizaciju.

<i>Preporuke</i>	<i>Tip</i>	<i>Status</i>	<i>Obrazloženje</i>
Podaci o službeničkom sistemu sadržani u Kadrovskom planu treba da budu dostupni u nekom od formata otvorenih podataka i objavljeni na Portalu otvorenih podataka.	Kratkoročno	Djelimično sprovedeno	Iako sveobuhvatan kadrovski plan nije pripremljen, dostupni podaci za relativno veliki broj ministarstava i organa državne uprave objavljeni su na Portalu otvorenih podataka: https://data.gov.me/dataset/broj-sistemizovanih-popunjenih-radnih-mjesta-po-kategoriji-zvanja
Godišnji izvještaj Uprave za ljudske resurse treba da bude proširen kako bi uključio informacije i podatke o oblastima kao što su: razvoj karijere, zarade/plate, pitanja korupcije/integriteta i mjere, disciplinski postupci i odluke, kao i procjene stanja u državnoj upravi, profesionalizacije, depolitizacije i rezultata sprovođenja Zakona o državnim službenicima i namještenicima.	Kratkoročno	Nije sprovedeno	Nije bilo napora da se unaprijedi izvještavanje Uprave za ljudske resurse. Godišnji izvještaji ne sadrže podatke o sistemu zarada, fluktuaciji kadra ili razvoju karijere. Integritet se pokriva samo kroz izvještaje Agencije za sprečavanje korupcije, dok se disciplinska odgovornost prati kroz izvještaje Disciplinske komisije. Uprava za ljudske resurse ne preduzima dodatne napore da sistematski analizira dostupne podatke i ocijeni ih radi praćenja efekata i izazova u primjeni.
Treba usvojiti transparentne procedure i kriterijume za privremeno angažovanje ljudi van obima sistematizacija (ugovori o djelu) i angažovanje eksperata u državnoj upravi.	Kratkoročno	Nije sprovedeno	Iako je Vlada obećala bolje praćenje privremenih angažmana, njena Komisija nije pripremila nove procedure ni kriterijume. Monitoring ugovora o djelu, koji je sproveo IA, pokazao je da, iako neke institucije donose planove za privremena angažovanja, oni se ne sprovode sistematski niti njihov kvalitet obezbjeđuje potreban nivo transparentnosti i zasluga.

<i>Preporuke</i>	<i>Tip</i>	<i>Status</i>	<i>Obrazloženje</i>
Trajanje svih oblika privremenih angažmana treba da bude jasno ograničeno, uz definisanje transparentnih kriterijuma za moguće produženje po isteku ugovora.	Kratkoročno	Djelimično sprovedeno	Preporuka se ocjenjuje djelimično sprovedenom zbog zadataka Vladine Komisije za praćenje ugovora o djelu, koji uključuju: <ul style="list-style-type: none"> • analiza postojećih ugovora radi utvrđivanja potrebe za zaključivanjem novih ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u budžetskim potrošačkim jedinicama; • usklađenost zaključenih ugovora sa zakonom; • usklađenost naknada isplaćenih po osnovu takvih ugovora sa finansijskim sredstvima opredijeljenim za ovaj vid privremenog angažovanja. Ipak, rezultati rada Komisije tokom izvještajnog perioda nijesu bili djelotvorni.
Zakon o državnim službenicima i namještenicima treba jasno da navede koja krivična djela diskvalifikuju kandidata za zaposlenje, jer trenutna formulacija ostavlja prostor za diskrecione odluke.	Kratkoročno	Nije sprovedeno	Zakon je izmijenjen sredinom 2025. godine, ali izmjene nijesu precizirale krivična djela koja diskvalifikuju kandidate.
Treba obezbijediti transparentnost ishoda konkursnih procedura, tako da odluke i obrazloženja rangiranja i izbora svih kandidata u svim fazama postupka, kao i odluke o poništenju konkursa, budu javno dostupni, uz zaštitu ličnih podataka.	Kratkoročno	Nije sprovedeno	Nije bilo napora da se poveća transparentnost odluka o zapošljavanju.

<i>Preporuke</i>	<i>Tip</i>	<i>Status</i>	<i>Obrazloženje</i>
Rad Vladine Komisije za kadrovska i administrativna pitanja mora biti transparentan, a dokumentacija o njenom radu i sjednicama javno dostupna, posebno u oblasti imenovanja i razrješenja.	Kratkoročno	Nije sprovedeno	Nije bilo napora da se poveća transparentnost rada Komisije. Tokom izrade nacrtu posebnog Zakona o Vladi, IA je preporučila uvođenje obaveze proaktivnog objavljivanja zapisnika sa sjednica Komisije. Preporuka nije prihvaćena, a Zakon o Vladi još nije predložen.
Zakon o državnim službenicima i namještenicima treba izmijeniti kako bi se spriječila postojeća praksa produžavanja formalnih ograničenja mandata vršilaca dužnosti jednostavnim ponovnim imenovanjem nakon isteka prvog mandata. Takođe, postupak imenovanja vršilaca dužnosti treba da bude obuhvaćen kaznenim odredbama Zakona.	Kratkoročno	Djelimično sprovedeno	Izmjene Zakona, usvojene u julu 2025, ograničile su broj mandata vršilaca dužnosti na najviše dva, u trajanju od šest mjeseci. Međutim, nijesu uvedene posebne sankcije za postupak imenovanja vršilaca dužnosti.
Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru treba izmijeniti kako bi jasno definisao međusobnu isključivost svih vrsta dodataka na zaradu, kao i kako bi uveo precizna ograničenja njihovih iznosa, umjesto da se ta pitanja ostavljaju kolektivnim ugovorima.	Kratkoročno	Nije sprovedeno	Iako je Nacrt izmjena zakona o zaradama u javnom sektoru objavljen u decembru 2024, Vlada je saopštila da je potrebno dodatno raditi na ovom aktu, a nove verzije nijesu ni objavljene ni usvojene. Raniji Nacrt je donio manje izmjene u vezi sa dodacima na zaradu, poput objedinjavanja dva različita dodatka, ali nije uveo pragove za međusobnu isključivost.

II.6.2 PREPORUKE IZ PAR MONITORINGA 2024/2025

Preporuke iz ciklusa monitoringa 2024/2025 za oblast Službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima su u nastavku. Preporuke su grupisane u tri kategorije, prema procijenjenom vremenu potrebnom za njihovu realizaciju. Preporuke za koje je procijenjeno da se mogu sprovesti u roku do godinu dana označene su kao **kratkoročne**. **Srednjoročne** preporuke treba da budu sprovedene u periodu od jedne do tri godine. **Dugoročne** preporuke zahtijevaju više od tri godine za njihovu realizaciju.

Sve preporuke koje nijesu ispunjene iz prethodnog kruga praćenja i dalje su relevantne i trebalo bi ih redovno pratiti. Preporuke navedene u nastavku date su kako bi obuhvatile novija dešavanja i očekivane reforme u ovoj oblasti.

Kratkoročne preporuke:

- Uprava za ljudske resurse, Ministarstvo javne uprave i Vlada trebalo bi da pripreme i objave izvještaje o upravljanju državnim upravom, u skladu sa metodologijom usvojenom 2021. godine, koja do sada nije redovno korišćena za unapređenje nadzora i transparentnosti u ovoj oblasti;
- Pored toga, metodologiju za izvještavanje o upravljanju državnim upravom potrebno je ažurirati kako bi odražavala nedavna zakonodavna unapređenja, naročito ograničenje broja produženja mandata vršilaca dužnosti i obavezu izbora najbolje rangiranog kandidata;
- Skupština bi trebalo da ubrza postupak usvajanja novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji se u skupštinskoj proceduri nalazi duže od deset mjeseci zaključno sa krajem 2025. godine, sa ciljem povećanja transparentnosti podataka o državnoj upravi;
- Organi javne uprave trebalo bi da usklade praksu proaktivnog objavljivanja podataka o državnoj upravi sa novim procedurama predviđenim predloženim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama;
- Vlada bi trebalo da obezbijedi blagovremenu pripremu i objavljivanje plana zapošljavanja za 2026. godinu u formatu otvorenih podataka, kao i da osigura da plan obuhvati sve institucije koje spadaju u njen djelokrug.

Srednjoročne preporuke:

- Vlada bi trebalo da uspostavi centralizovani registar ugovora o djelu i drugih oblika privremenog angažovanja, koji bi bio sistematizovan i kategorizovan prema sljedećim kriterijumima: organ javne uprave, vrsta pruženih usluga, trajanje ugovora, broj produženja ugovora, visina naknade i slično; takav registar trebalo bi redovno ažurirati i objavljivati u korisnicima prilagođenim formatima na internet stranici Vlade i Portalu otvorenih podataka;
- Na osnovu centralizovanog registra privremenih angažovanja, Vlada bi trebalo da uspostavi registar rizika koji bi automatski identifikovao privremena angažovanja koja su višestruko i prekomjerno produžavana, koja ne sadrže opis vrste pruženih usluga, podatke o naknadama i druge unaprijed definisane zaštitne mehanizme;
- Vlada, Uprava za ljudske resurse i Ministarstvo javne uprave trebalo bi dalje da razvijaju okvire kompetencija u državnoj upravi, kako bi obuhvatili konkretne opise radnih mjesta u svim institucijama javne uprave i obezbijedili stvarno uključivanje državnih službenika u taj proces;
- Vlada i Skupština trebalo bi da pripreme i usvoje zakonodavstvo kojim bi se jasno ograničila i precizno uredila procedura korišćenja ugovora o djelu i drugih oblika privremenog angažovanja u kontekstu javne uprave.

DODATAK O METODOLOGIJI

Za izradu ovog izvještaja za Crnu Goru, korišćeni su sljedeći istraživački metodi i alati za prikupljanje podataka i izračunavanje elemenata:

- analiza zvanične dokumentacije, podataka i zvaničnih internet stranica
- zahtjevi za slobodan pristup informacijama
- intervjui sa zainteresovanim stranama i ekspertima iz oblasti
- istraživanje javnog mnjenja.

Monitoring se u velikoj mjeri oslanjao na analizu zvaničnih dokumenata koji su javno dostupni na internet stranicama organa uprave, kao i na podatke i informacije sadržane u njima. Međutim, u slučajevima kada podaci nijesu bili dostupni, istraživači su slali zahtjeve za slobodan pristup informacijama nadležnim institucijama, kako bi dobili informacije potrebne za dodjelu poena za elemente.

Table 4. FOI requests sent in Montenegro

Institucija	Datum podnošenja zahtjeva	Datum odgovora na zahtjev
Ministarstvo pomorstva	9. 5. 2025	13. 5. 2025
Ministarstvo pravde	9. 5. 2025	15. 5. 2025
Ministarstvo zdravlja	9. 5. 2025	/
Ministarstvo sporta i mladih	9. 5. 2025	29. 5. 2025
Poreska uprava	9. 5. 2025	23. 5. 2025
Uprava za ljudske resurse	8. 5. 2025	29. 5. 2025
Uprava za ljudsje resurse	8. 5. 2025	29. 5. 2025
Generalni sekretarijat Vlade	17. 9. 2025	8. 10. 2025
Uprava za ljudske resurse	17. 9. 2025	30. 9. 2025

Intervjui sa ključnim sagovornicima su sprovedeni i korišćeni kao osnova za dodjelu poena za elemente 1.8, 2.5, 3.11, 4.10 i 5.4. Pored toga, korišćeni su za prikupljanje kvalitativnih, fokusiranih i detaljnih uvida o praćenim pojavama. Intervjui sa drugim akterima (kao što su predstavnici organa javne uprave) dodatno su korišćeni u istraživanju kako bi se upotpunili i provjerili inače prikupljeni podaci i nalazi. Odabir ispitanika zasnivao se na ciljanom, ne-probabilističkom uzorkovanju, usmjerenom ka sagovornicima na osnovu njihovog stručnog znanja o temi.

Intervjui sa ključnim sagovornicima sadržali su set od najviše četiri pitanja u okviru kojih su učesnici izražavali svoj stepen saglasnosti na skali od četiri nivoa: potpuno se ne slažem, uglavnom se ne slažem, uglavnom se slažem i potpuno se slažem. Poeni za elemente 1.8, 2.5, 3.11, 4.10 i 5.4 dodjeljivani su samo ukoliko su svi ključni sagovornici izjavili da se uglavnom slažu ili potpuno slažu sa datom tvrdnjom. Pored toga, korišćen je i set otvorenih pitanja, što je omogućilo diskusiju sa sagovornicima i postavljanje dodatnih pitanja na licu mjesta, umjesto striktno primjene unaprijed utvrđenog formata. Sagovornicima je obezbijedena potpuna anonimnost u pogledu ličnih podataka i institucionalne/organizacione pripadnosti.

Tabela 5. Sprovedeni intervjui u Crnoj Gori

Datum	Sagovornici
3. 6. 2025.	Ključni sagovornik 1 – predstavnik Sindikata uprave i pravosuđa
3. 6. 2025.	Ključni sagovornik 2 – advokat za radne sporove
12. 6. 2025.	Ključni sagovornik 3 – predstavnik organizacije civilnog društva (OCD)

Lista postavljenih pitanja

• Element 1.8

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Javno dostupni izvještaji i statistike o službeničkom sistemu su transparentni.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Javno dostupni izvještaji i statistike o službeničkom sistemu su dovoljno sveobuhvatni.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem

Dodatna usmjeravajuća pitanja (ne koriste se za dodjelu poena, ali su važna za prikupljanje kvalitativnih informacija potrebnih za procjenu):

1. Kako biste ocijenili kvalitet i pouzdanost podataka objavljenih u zvaničnim izvještajima o **službeničkom sistemu**?
2. Mogu li građani, mediji i civilno društvo lako da pronađu i razumiju ove izvještaje?
3. Obuhvataju li izvještaji i statistike sve relevantne aspekte **službeničkog sistema** (npr. zapošljavanje, napredovanje i fluktuaciju kadra)?
4. Da li nedostaju neki ključni podaci u javno dostupnim izvještajima o **službeničkom sistemu**? Ako da, koji?
5. U kojoj mjeri se objavljeni podaci koriste za unapređenje politika upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi?
6. Kako biste ocijenili upotrebljivost i strukturu izvještaja – jesu li podaci jasno predstavljeni i prilagođeni različitim ciljanim grupama?
7. Postoji li prostor za unapređenje sveobuhvatnosti i nivoa detalja u ovim izvještajima? Ako da, na koji način?

• Element 2.5

Sljedeća pitanja koriste se za dodjelu bodova za element 2.5. Dodjela bodova se utvrđuje na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem“ i „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje za koje se svi ključni sagovornici u potpunosti ili uglavnom slažu sa navedenom tvrdnjom, dodjeljuje se 1 bod.

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Korišćenje privremenih angažmana u državnoj upravi, kao što su radni odnosi na određeno vrijeme i angažovanje po ugovoru o djelu, transparentno je.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Upotreba privremenih angažmana u državnoj upravi je, u praksi, ograničena.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem
3. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Upotreba privremenih angažmana u državnoj upravi je svrhovita.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem

Dodatna usmjeravajuća pitanja (ne koriste se za dodjelu poena, ali su važna za pružanje kvalitativnih uvida potrebnih za procjenu):

1. Da li je, po Vašem mišljenju, dostupno dovoljno javnih informacija o privremenim angažmanima u državnoj upravi?
2. Postoje li jasni kriterijumi i procedure za zapošljavanja na određeno vrijeme i privremena angažovanja?
3. Smatrate li da je proces selekcije za privremene pozicije adekvatno dokumentovan i komuniciran sa javnošću?
4. Koji su, po Vašem mišljenju, najčešći problemi u vezi sa korišćenjem privremenih angažmana u državnoj upravi?

5. Koliko se često koriste angažmani na određeno vrijeme i angažmani po ugovoru o djelu u odnosu na stalno zaposlenje? Da li se privremene pozicije uglavnom koriste za kratkoročne potrebe ili privremeni angažmani ponekad prerastaju u trajne uloge?
6. Postoje li slučajevi u kojima se privremeni angažmani koriste izvan svoje predviđene svrhe?
7. Koje mjere, ako postoje, postoje kako bi se spriječila pretjerana zavisnost od privremeno angažovanog osoblja u javnoj upravi?

• **Element 3.11**

Sljedeća pitanja se koriste za dodjelu poena za element 2.5. Dodjela poena se određuje na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem“ / „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje na koje svi ključni sagovornici odgovore da se uglavnom slažu ili u potpunosti slažu, dodjeljuje se 1 poen.

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Proces zapošljavanja u državnoj upravi zasnovan je na zaslugama.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Proces zapošljavanja u državnoj upravi je transparentan.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem

Dodatna usmjeravajuća pitanja (ne koriste se za dodjelu poena, ali su važna za kvalitativne uvide potrebne za procjenu):

1. Smatrate li da se proces zapošljavanja zasnovan na zaslugama dosljedno primjenjuje u praksi?
2. Smatrate li da su mehanizmi za obezbjeđivanje meritornog odlučivanja u postupcima zapošljavanja adekvatni i dovoljnog kvaliteta?
3. Postoje li faktori koji potkopavaju selekciju zasnovanu na zaslugama u državnoj upravi?
4. Koliko su transparentni kriterijumi i procedure za zapošljavanje u državnoj upravi?

5. Smatrate li da kandidati imaju pristup jasnim i detaljnim informacijama o oglasima za posao i procesima selekcije?
6. Koji izazovi postoje u obezbjeđivanju potpune transparentnosti i zapošljavanja na osnovu zasluga u državnoj upravi?
7. Koliko su efikasni mehanizmi žalbi za kandidate koji smatraju da je proces zapošljavanja bio nepravedan?
8. Koja poboljšanja bi se mogla uvesti kako bi se unaprijedile i transparentnost i meritokratija u zapošljavanju državnih službenika?

• Element 4.10

Sljedeća pitanja se koriste za dodjelu poena za element 2.5. Dodjela poena se određuje na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem“ / „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje na koje svi ključni sagovornici odgovore da se uglavnom slažu ili u potpunosti slažu, dodjeljuje se 1 poen.

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Najviše rukovodeće pozicije biraju se i imenuju na osnovu zasluga.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Najviše rukovodeće pozicije su dovoljno zaštićeni od neprimjerenih političkih uticaja.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem

Dodatna usmjeravajuća pitanja (ne koriste se za dodjelu poena, ali pružaju važne kvalitativne uvide):

1. Kako biste ocijenili proces izbora i imenovanja najviših rukovodilaca u državnoj upravi?
2. Vjerujete li da se izbor rukovodećih pozicija dosljedno zasniva na zaslugama, a ne na političkim razlozima? Kako bi se proces izbora i imenovanja najviših rukovodilaca mogao unaprijediti kako bi se obezbijedilo veće oslanjanje na zaslugama?
3. Koje mjere postoje kako bi se osiguralo da najviši rukovodioci u državnoj upravi budu birani na osnovu svojih kvalifikacija i iskustva?

4. Da li je, po Vašem mišljenju, postojeći sistem imenovanja rukovodećih pozicija transparentan i pravičan?
5. Kako biste ocijenili postojeće mehanizme zaštite najviših rukovodilaca od nepoželjnih političkih uticaja, ukoliko takvi mehanizmi postoje?

• **Element 5.4**

Sljedeća pitanja se koriste za dodjelu poena za element 2.5. Dodjela poena se određuje na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem“ / „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje na koje svi ključni sagovornici odgovore da se uglavnom slažu ili u potpunosti slažu, dodjeljuje se 1 poen.

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Sistem zarada u službeničkom sistemu je transparentan.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Sistem zarada u službeničkom sistemu je dovoljno jasan.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem

Dodatna usmjeravajuća pitanja (ne koriste se za dodjelu poena, ali su važna za kvalitativne uvide potrebne za procjenu):

1. Kako biste ocijenili transparentnost sistema zarada u službeničkom sistemu?
2. Smatrate li da je postojeći sistem zarada u službeničkom sistemu jasan? Da li su kriterijumi za određivanje zarada i dodataka javno dostupni i lako pristupačni?
3. Kako ocjenjujete pravičnost strukture zarada u odnosu na dužnosti i odgovornosti različitih radnih mjesta?
4. Da li se, po Vašem mišljenju, sistem zarada u službeničkom sistemu redovno ažurira kako bi odražavao promjene u troškovima života ili druge ekonomske faktore?
5. Postoje li mehanizmi koji obezbjeđuju da sistem zarada ostane pravičan na različitim nivoima državne uprave?

6. Na koji način se transparentnost sistema zarada komunicira sadašnjim zaposlenima i potencijalnim kandidatima?
7. Smatrate li da je javnost adekvatno informisana o tome kako je sistem zarada u službeničkom sistemu strukturiran i kako se sredstva raspodjeljuju?
8. Koja biste poboljšanja, ako postoje, predložili kako bi sistem zarada u službeničkom sistemu bio transparentniji i jasniji svim zainteresovanim stranama?

Istraživanje javnog mnjenja zasniva se na upitniku namijenjenom opštoj javnosti (stalni stanovnici Crne Gore starosti 18 i više godina). Istraživanje je sprovedeno putem telefonskog anketiranja uz pomoć računara (CATI), u kombinaciji sa onlajn anketiranjem uz pomoć računara (CAWI).

Anketa je realizovana u periodu od 1. do 12. februara 2025. godine. Margina greške za uzorak od 1.010 građana iznosi $\pm 3,51\%$, uz nivo pouzdanosti od 95%.

Tabela 6: Pitanja iz istraživanja percepcije javnosti u oblasti javne službe i upravljanja ljudskim resursima

Izjava 2	Potpuno se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam / Bez mišljenja
Državni službenici se zapošljavaju putem javnih konkursa zasnovanih na zaslugama (tj. najboljim kandidatima se omogućava da dobiju posao).	1	2	3	4	99
Izjava 3	Potpuno se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam / Bez mišljenja
Za zaposlenje u javnoj upravi u mojoj zemlji potrebne su lične veze (tj. porodične veze, srodstvo, prijateljstvo i slično).	1	2	3	4	99
Izjava 4	Potpuno se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam / Bez mišljenja
Za zaposlenje u javnoj upravi potrebne su političke veze (tj. članstvo u političkoj partiji/ organizaciji, lični odnosi sa političkim partijama).	1	2	3	4	99

SPISAK IZVORA

- Agencija za sprječavanje korupcije. (2024), Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2024. godinu [na crnogorskom], dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvještaj_o_radu_ASK_u_2024._godini.pdf
- Komisija za žalbe (mart 2025). Izvještaj o radu Komisije za žalbe za 2024. godinu [na crnogorskom], dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/206723e9-b39c-4740-8b59-b82f9b627c4c?version=1.0>
- Disciplinska komisija (mart 2025), Izvještaj o radu Disciplinske komisije za 2024. godinu [na crnogorskom], dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/da1691be-cfa1-4c43-a172-94b47ef40cca?version=1.0>
- Vlada Crne Gore. (8. jul 2021). Analiza u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu [na crnogorskom], dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/e5543017-6a43-4e7e-a437-e2eaae61013f>
- Vlada Crne Gore. (2024) Vizuelizacija podataka o broju zaposlenih u javnoj upravi, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/vizuelizacija-broja-zaposlenih-u-javnoj-upravi>
- Vlada Crne Gore. (11. april 2025) Akcioni plan 2025–2026 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022–2026, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/971c6a5b-0724-4161-88db-81a51ea7331b>
- Vlada Crne Gore. (10. februar 2025). Predlog Zakona o slobodnom pristupu informacijama [na crnogorskom], dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice/zakoni-i-druga-akta>
- Vlada Crne Gore (januar 2025) Odluka o obrazovanju Komisije za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u potrošačkim jedinicama finansiranim iz budžeta [na crnogorskom], dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/9494483e-ac4e-4cee-89ae-d2a38be0e88c?version=1.0>
- Vlada Crne Gore (19. jun 2025) Izvještaj o radu Komisije za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova u potrošačkim jedinicama finansiranim iz državnog budžeta za period od 26. februara do 30. maja 2025 [na crnogorskom], dostupno na: <https://www.gov.me/en/documents/f83356e0-f6db-4496-9615-1f584c4cfa72>

- Uprava za ljudske resurse (2019) Priručnik o kompetencijama za organe starije menadžerske strukture i lica iz kategorije starijeg menadžerskog osoblja [na crnogorskom], dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/86fb759b-fa4d-4f60-ad53-d1c33fa42cb0?version=1.0>
- Uprava za ljudske resurse (oktobar 2025) Kutak za kandidate, dostupno na: <https://uzk.gov.me/vodic/>
- Bojana Pravilović, Nikolina Radonjić (maj 2025) Sistem bez nadzora: Privremeni angažmani u državnoj upravi Crne Gore, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/en/43885-2/>
- Valentina Kalezić (maj 2025).Vršitelji dužnosti bez ograničenog mandata: Prečica za zaobilaženje javnih konkursa, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/en/officials-with-indefinite-acting-tenures-a-shortcut-for-bypassing-open-competitions/>
- Ministarstvo javne uprave. (februar 2022) Strategija reforme javne uprave 2022–2026 i AP 2022–2024 (ENG), dostupno na: <https://www.gov.me/en/documents/0aaa040b-0413-46b6-a8c7-5b2c10cdc9dc>
- Ministarstvo javne uprave (2024) Izveštaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva javne uprave za 2024. [uključuje najnoviji izvještaj Uprave za ljudske resurse; na crnogorskom], dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/136df69f-4749-4882-9b81-b4cf89fb26fa>
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama (Službeni list Crne Gore br. 44/2012, 30/2017)
- Zakon o upravnom postupku (Službeni list Crne Gore br. 56/2014, 20/2015, 40/2016, 37/2017)
- Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (Službeni list Crne Gore br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 – odluka Ustavnog suda, 42/2018, 34/2019)
- Uredba o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima (Službeni list Crne Gore br. 79/2018, 17/2022, 73/2022) (2018–2022)
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Službeni list Crne Gore br. 2/2018, 34/2019, 8/2021, 37/2022 – odluka Ustavnog suda Crne Gore, 82/2025) (2018–2025)
- Zakon o radu (Službeni list Crne Gore br. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021, 145/2021, 77/2024, 84/2024 – drugi zakon, 86/2024) (2019–2024)

- Uredba o načinu rada i organizaciji državne uprave (Službeni list Crne Gore br. 98/2023, 102/2023, 113/2023, 71/2024, 72/2024, 90/2024, 93/2024, 93/2024 – ispravka, 104/2024, 117/2024, 39/2025, 97/2025) (2023–2025)
- Portal otvorenih podataka. (decembar 2024). Set podataka o broju predviđenih i popunjenih radnih mjesta, dostupno na: <https://data.gov.me/dataset/broj-sistemizovanih-popunjenih-radnih-mjesta-po-kategoriji-zvanja/resource/bfd70086-a44f-4409-a669-f4c2601674ef>
- SIGMA. (27. januar 2025). Javna uprava u Crnoj Gori 2024: Procjena u odnosu na principe javne uprave – Izveštaj o monitoringu, dostupno na: https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-montenegro-2024_6



Funded by
the European Union



Ministarstvo
javne uprave



With funding from
Austrian
Development
Agency

Produced within Western Balkan Enablers for Reforming Public Administrations – WeBER 3.0 project. WeBER 3.0 is implemented by Think of Europe Network - TEN and Centre for Public Administration Research – KDZ.

WeBER 3.0 is funded by the European Union, Ministry of Public Administration of Montenegro (MPA) and the Austrian Development Agency - ADA. Views and opinions expressed are however those of the authors only and do not necessarily reflect those of the European Union, MPA or ADA. Neither the European Union, MPA, ADA, TEN nor KDZ can be held responsible for them.

For more information, please visit www.par-monitor.org.