



Milena Muk

Za stručnije bolnice, škole i sve ustanove

Naše ključne preporuke za Zakon o javnim ustanovama

U javnim ustanovama čiji je osnivač država radi 30.170 osoba, što je preko polovine zaposlenih u javnoj upravi na centralnom nivou¹. Prema Portalu otvorenih podataka, u Crnoj Gori postoji 324 javne ustanove.² Uprkos njihovoj važnosti, zapošljavanje i radni odnosi u javnim ustanovama su višestruko zanemarena oblast, na koju se najčešće primjenjuju ili samo opšti propisi o radu, ili nedovoljno dobri zakoni, koji ne uvažavaju poseban značaj njihovog rada za ostvarivanje javnog interesa, isporučivanje javnih usluga i generalno za uspostavljanje sistema zasluga i transparentnosti.

Koliko je zanemarena ova oblast govori i činjenica da je tek prilikom donošenja aktuelne Strategije za reformu javne uprave 2022-2026 utvrđena evidencija o broju zaposlenih koja uključuje i javne ustanove kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Strategija je takođe prepoznala odsustvo jedinstvenog normativnog okvira za oblast javnih ustanova, koje se bave pružanjem javnih usluga građanima i pravnim licima u oblastima zdravstva, obrazovanja, kulture, sporta, socijalne i dječje zaštite, penzijskog i invalidskog osiguranja itd. Tada je prepoznato i to da Crna Gora, za

¹ Vizuelizacija broja zaposlenih u javnoj upravi -

<https://www.gov.me/clanak/vizuelizacija-broja-zaposlenih-u-javnoj-upravi>

² <https://data.gov.me/dataset/javne-ustanove/resource/6710e418-6d68-4b6b-a23e-54619134bd11>

razliku od zemalja iz okruženja, nema poseban Zakon o javnim ustanovama, već se dijelom uređuju „sektorskim zakonima“ u oblasti društvenih djelatnosti.³ Zbog toga je u Strategiju uvrštena i potreba za izradom posebne analize o sistemu javnih ustanova u zemlji i izrada Zakona o javnim ustanovama, kao i uvođenje obaveze kadrovskog planiranja za ovaj segment javnog sektora.

Vlada Crne Gore je, nakon što je usvojila Analizu s identifikovanim izazovima i preporukama o potrebi uspostavljanja normativnog okvira javnih ustanova⁴, pristupila i izradi Zakona o javnim ustanovama. Institut alternativa (IA) je nastojao da pruži doprinos ovom procesu, kroz učešće u radnoj grupi, i niz dodatnih sastanaka sa predstavnicima Ministarstva javne uprave, drugih članova radne grupe i sindikata. Tim povodom, IA je organizovao radionicu sa ciljem da doprinese diskusiji o budućem Zakonu o javnim ustanovama koji treba da reguliše postupak zapošljavanja koje djeluju u različitim sektorima – kultura, zdravstvo, obrazovanje, socijalna i dječja zaštita.⁵ U ovoj analizi ukazujemo na potencijalne pravce unapređenja aktuelnog nacrta ovog akta, a imajući u vidu i prethodno iskustvo u ovoj oblasti i detektovane nedostatke u procedurama zapošljavanja, kadrovskog planiranja i zaštite prava koji su predstavljeni u okviru Mape rizika o korupciji i neprimjerenim uticajima prilikom zapošljavanja u javnom sektoru (<https://mapa-rizika.me>). Analiza je podijeljena na dva ključna dijela: najprije, ukazujemo na ključne pravne praznine i nedorečenosti u ovoj oblasti, dok u drugom dijelu ukazujemo na ključne pravce unapređenja.

Presjek trenutnog stanja i dosadašnji pravci rada na Zakonu o javnim ustanovama

Prema opsežnom istraživanju procedura kadrovskog planiranja, sprovođenja postupaka zapošljavanja i zaštite prava kandidata i kandidatkinja za posao u javnim ustanovama, nijesu ispunjeni osnovni preduslovi koji bi omogućili da prevlada stručnost i da se obezbijedi odgovarajući stepen transparentnosti.⁶

Na javne ustanove se primjenjuju opšti propisi o radu, koji ne uspostavljaju ni osnovni princip prethodnog javnog oglašavanja slobodnih radnih mjesta u javnim ustanovama. Primjera radi, prema Zakonu o radu, obaveza prethodnog oglašavanja radnog mjesta ne odnosi se na slučajeve produžetka prethodnog ugovora o radu i u slučaju preuzimanja zaposlenih⁷, čime se transparentnost u ovoj oblasti dodatno narušava. U većini javnih ustanova, za ključne pozicije, primjera radi, direktora i nastavnika u školama, doktore u zdravstvenim ustanovama i sl, postoje razrađeni

3 Zakon o javnim preduzećima i Zakon o društvenim djelatnostima iz 1991. godine su predstavljali systemske zakone iz oblasti javnih službi, ali su ukinuti.

4 Vlada Crne Gore, Analiza s identifikovanim izazovima i preporukama o potrebi uspostavljanja normativnog okvira javnih ustanova, 30. 4. 2024. godine, dostupno na:

<https://www.gov.me/dokumenta/6c0e0649-886f-4f00-b480-0a94eda1fc83>

5 IA održao radionicu o regulisanju zapošljavanja u javnim ustanovama, 30. jun 2025. godine, dostupno na:

<https://institut-alternativa.org/ia-odr-zao-radionicu-o-regulisanju-zaposljavanja-u-javnim-ustanovama/>

6 Institut alternativa, Mapa rizika od neprimjerenih uticaja i korupcije pri zapošljavanju u javnom sektoru, dostupno na: <https://mapa-rizika.me>

7 Zakon o radu, „Službeni listu CG”, br. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021, 145/2021, 77/2024, 84/2024 – drugi zakon i 86/2024.

uslovi i način izbora, ali čak i u tim slučajevima postoje brojne manjkavosti, od kojih u produžetku izdvajamo najvažnije:

- **Prethodna provjera sposobnosti, i tamo gdje postoji, nije regulisana na način da predviđa obavezu izbora najboljeg kandidata;**
- Rad komisija koje vrše provjeru sposobnosti nije u dovoljnoj mjeri regulisan, na način **da se izbjegnu improvizacije i nejednak tretman kandidata/-kinja;**
- Trajanje konkursa za direktore javnih ustanova u nekim sektorima je propisano, ali za najveći broj pozicija, oglasi za slobodna radna mjesta dana mogu da traju **samo tri dana**, koliko je obavezno po Zakonu o radu za privrednom društvu, javnoj ustanovi i drugoj javnoj službi, čiji je osnivač ili većinski vlasnik država, odnosno jedinica lokalne samouprave;
- Pitanja poput profesionalnog usavršavanja, disciplinske odgovornosti, procjene učinka, vođenja kadrovskih evidencija **nijesu bliže regulisana.**

U cilju pripreme rada na posebnom zakonu o javnim ustanovama, Vlada Crne Gore je 2024. godine usvojila Analizu s identifikovanim izazovima i preporukama o potrebi uspostavljanja normativnog okvira javnih ustanova. Ovaj dokument je ukazao na ključne izazove i praznine, iako je za predmet imao i druge aspekte regulisanja javnih ustanova, od osnivanja do planiranja budžeta. Međutim, analiza je preporučila potrebu da se opšti radni odnosi u javnim ustanovama primjenjuju isključivo supsidijarno. Slično našim ranijim preporukama, ukazala je na potrebu da se propiše minimalno trajanje konkursa kako bi se izbjegla praksa da konkursi traju svega nekoliko dana i time otvara prostor za nekonkurentna i partijska zapošljavanja. "Takođe, važno je propisati korake u zapošljavanju i obaveznu provjeru sposobnosti (sada se internim aktima ustanova diskreciono odlučuje hoće li biti pisanog testiranja, koji će biti udio intervjua u ukupnom broju bodova, itd.)", naglašeno je u analizi. Takođe je naglašeno da je neophodno ujednačiti zaštitu prava zaposlenih u javnim ustanovama, sa pravima državnih službenika i namještenika. Naime, prema važećem zakonskom okviru, državni službenici i kandidati za te pozicije mogu se žaliti posebnom drugostepenom tijelu – Komisiji za žalbe u jasno određenim rokovima i regulisanim postupcima, dok zaposleni u javnim ustanovama mogu pokrenuti samo spor pred sudom. U dokumentu je ukazano da treba uvesti i obavezu sačinjavanja kadrovskog plana, konkursa za zapošljavanje, načina i uslova vrednovanja rada i učinka zaposlenih. Ipak, važećim praksama vrednovanja učinka, ili utvrđivanja odgovornosti za povredu radnih obaveza u javnim ustanovama, nije posvećena dodatna pažnja.

Analiza je izostavila i da obradi i postojeće kapacitete javnih ustanova za upravljanje ljudskim resursima – aspekt od kojeg će zavisiti primjenjivost novih odredaba koje se odnose na zapošljavanje, ali i druge povezane procedure, poput profesionalnog usavršavanja i kadrovskog planiranja. Kako bismo stekli bolju sliku o aktuelnim kapacitetima za upravljanje ljudskim resursima, pregledali smo spiskove zaposlenih

za nekoliko javnih ustanova, koji su dostupni na Internetu.⁸ Iako ne predstavljaju cjelokupnu sliku, primjećujemo da osim računovođa, i službi za pomoćne i pravne poslove sa manjim brojem zaposlenih, iz dostupnih spiskova proizilazi da javne ustanove nemaju oformljene službe za upravljanje ljudskim resursima, što i ne čudi s obzirom na to da funkcija privlačenja novih zaposlenih, njihovog stručnog usavršavanja, planiranja potreba za usavršavanjem, kao takva ne postoji niti je predviđena važećim pravnim okvirom.

Šta radna verzija Zakona o javnim ustanovama ne rješava?

U dosadašnjem radu na Zakonu o javnim ustanovama, adresirane su neke od slabosti i pravnih praznina, prepoznatih Analizom. Međutim, za razliku od očekivanja da se propiše isključivo supsidijarna primjena Zakona o radu, u postojećim radnim verzijama namjera je ostala ista kao i u posebnim sektorskim zakonima: „na zaposlene u javnoj ustanovi primjenjuju se opšti propisi o radu i kolektivni ugovori, ako zakonom nije drukčije određeno.“⁹

Radna verzija Zakona o javnim ustanovama uvodi obavezu kadrovskog planiranja, ali nema dodatnih smjernica za uspostavljanje unutrašnje organizacije javnih ustanova, niti ujednačavanje opisa poslova ili kataloga radnih mjesta po različitim sektorima. Osim sporadičnih, ad hoc analiza, trenutno izostaju pouzdani podaci o broju zaposlenih po različitim sektorima i organizacionim jednicama unutar javnih ustanova. Ipak, od ranije dostupni podaci upućuju na loše stanje u ovoj oblasti. Primjera radi, prema analizi Vlade iz 2018. godine, od ukupnog broja zaposlenih u subjektima koji obavljaju poslove iz okvira djelatnosti zaštite i očuvanja kulturne baštine na lokalnom nivou 57% zaposlenih obavlja administrativno – tehničke poslove, što se može uzeti kao svojevrsan alarm kada je u pitanju raspored zaposlenih i uopšte racionalizacija administracije.¹⁰ Ipak, nije poznato da je bilo sličnih pokušaja da se mapira situacija u svim sektorima u kojima djeluju javne ustanove u Crnoj Gori. Takođe, prema radnoj verziji Zakona, u obaveznom sadržaju kadrovskih planova nije predviđeno da se njima izraze potrebe i za konsultantskim uslugama, ugovorima o djelu i drugim privremenim angažovanjima, niti da se razmotri popuna radnih mjesta rasporedom ili preuzimanjem zaposlenih.

Na drugoj strani, u određenim javnim ustanovama postoje smjernice i standardi za zapošljavanja kadra na koje nailazimo u drugim segmentima javnog sektora. Primjera

8 Analizirani spiskovi su dostupni na sljedećim linkovima:

- Spisak zaposlenih J.U. "Gradski muzej Mirko komnenović" i Galerija „Josip Bepo Benković“ Herceg Novi, dostupan na:
<https://www.mighn.me/wp-content/uploads/2025/02/Списак-зaposлених-за-сајт-Јавне-установе.pdf>,
- Spisak zaposlenih u J.U. O.Š. "Risto Manojlović" Kolašin školska 2021/22. godina, dostupan na:
<https://osristomanojlovickl.wordpress.com/about/>,
- Spisak zaposlenih u JU „Dom starih Nikšić“ u 2025. godini, dostupan na:
https://domstarihmk.me/images/Zaposleni/Spisak%20zaposlenih%20na%20dan%2002.09.2025_.pdf,
- Spisak zaposlenih - Centar za socijalni rad Bar, dostupan na:
<https://www.csrcg.me/images/Bar/biblioteka/Spisak%20zaposlenih%20%20maj%202025.%20godina.pdf>,
- Spisak zaposlenih - JU OŠ „Savo Pejanović“ Podgorica, dostupan na:
<https://614b661b31944.site123.me/zaposleni>

9 Radna verzija Zakona o javnim ustanovama, 18. septembar 2025. godine

10 Vlada Crne Gore, Ministarstvo kulture, Informacija o kadrovskim kapacitetima organa i ustanova koji se bave zaštitom i očuvanjem kulturne baštine, septembar 2018. godine

radi, na osnovu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, donijet je i Pravilnik o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti. Ovaj Pravilnik bliže definiše stručne poslove u socijalnoj i dječjoj zaštiti i bliže uslove za njihovo obavljanje, u pogledu obrazovanja, licence za rad i slično.¹¹ Samim tim, za razliku od drugih segmenata javnog sektora, gdje nema jasnih opisa poslova niti kataloga radnih mjesta, u odnosu na ustanove socijalne i dječje zaštite postoje razvijenije smjernice za definisanje unutrašnje organizacije.

Neusklađenost sa drugim zakonodavnim inicijativama i javnim politikama

Paralelno se odvijaju i druge, izuzetno važne inicijative u ovoj oblasti, koje nijesu usaglašene sa naporima radne grupe i strateškom vizijom reforme javne uprave. Tako su, između ostalog, u junu 2025. godine usvojene izmjene i dopune Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, koji tretira važna pitanja zapošljavanja i upravljanja obrazovnim ustanovama, koje čine veliki dio zaposlenosti u javnom sektoru. Primjera radi, ovim zakonom uvedena je obaveza da nadležni ministar za direktora obrazovne ustanove bira prvorangiranog kandidata, uz obrazloženje da mogućnost da se izabere drugorangirani i trećerangirani kandidat po konkursu za izbor direktora u određenoj mjeri može značiti relativizovanje ili obesmišljavanje sprovedenog postupka izbora direktora.¹² Suprotno ovom rješenju, radna verzija Zakona o javnim ustanovama ne uslovljava konačnu odluku o izboru direktora rangom na listi prema objektivno utvrđenim kriterijumima, iako se propisuje obaveza dostavljanja i razmatranja programa razvoja javne ustanove i intervju sa kandidatima koji ispunjavaju uslove.¹³

U istom periodu usvojen je i Zakon o zdravstvenoj zaštiti.¹⁴ I on tretira neke važne aspekte, koji nisu u potpunosti usklađeni sa namjerama iz radne verzije Zakona o javnim ustanovama. Primjera radi, gornja granica za odbor direktora zdravstvene ustanove čiji je osnivač država, odnosno opština je postavljena na najviše sedam članova, iako radna verzija Zakona o javnim ustanovama predviđa da upravni odbor ima najmanje tri, a najviše pet članova, od čega je jedan predsjednik upravnog odbora.

Na drugoj strani, u usvojenom Zakonu o zdravstvenoj zaštiti i radnoj verziji Zakona o javnim ustanovama prepoznaje se tendencija ka smanjivanju političkog uticaja na imenovanje direktora i upravnih odbora, time što se kao jedan od uslova za imenovanje članova odbora i direktora, odnosno samo za direktora u slučaju Zakona o zdravstvenoj zaštiti, propisuje i taj da nisu članovi političkih partija. Ova odredba, međutim, nije praćena drugim važnijim garancijama smanjena neprimjerenih političkih uticaja. Primjera radi, direktore zdravstvenih ustanova, iako ne smiju da budu

¹¹ Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Pravilnik o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti, 31. oktobar 2023. godine, dostupan na:

<https://www.gov.me/dokumenta/579cd2aa-fb52-4b06-bf60-b5fb16eb64c1>

¹² Predsjednik Crne Gore, Ukaz o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, Podgorica, 1. avgust 2025. godine, dostupan na:

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/575/3738-22004-26-1-25-19-23.pdf>

¹³ Radna verzija Zakona o javnim ustanovama, 18. septembar 2025. godine

¹⁴ Predsjednik Crne Gore, Ukaz o proglašenju Zakona o zdravstvenoj zaštiti, 01. avgusta 2025. godine, dostupan na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/615/3778-22026-28-2-25-1-9.pdf>

partijski funkcioneri, imenuju Vlada, odnosno resorni ministar kao politička ličnost, nakon što podnesu programe razvoja zdravstvene ustanove za čiju procjenu nijesu utvrđeni predvidljivi kriterijumi. Drugim riječima, depolitizacija kao složen koncept neopravdano je pojednostavljena i svedena na članstvo u organima političke partije.

Naime, političko djelovanje ima različite oblike u praksi, i ne mora biti svedeno isključivo na obavljanje partijske funkcije. Na drugoj strani, izostaju precizne i eksplicitne garancije integriteta i sprečavanja sukoba interesa, koji su lako provjerljivi (nedozvoljeno lobiranje ili doniranje političkim partijama, registrovani lobisti, povreda Zakona o sprečavanju korupcije i slično). U međuvremenu je radna grupa utvrdila novu verziju zakona, koji previđa provjeru integriteta za članove odbora direktora i direktora, iako ova procedura nije razrađena na način da izdvoji ključne situacije koje bi eliminisale kandidate (u slučaju postojanja sukoba interesa, kršenja zakona i slično).

Iako je predviđeno da se ovim Zakonom uvede obaveza kadrovskog planiranja u javnim ustanovama, u radnoj verziji su preslikane odredbe koje se sada primjenjuju u ministarstvima i organima uprave. Kadrovsko planiranje, onako kako je definisano u važećoj verziji, ne obuhvata sve važne aspekte neophodno za efikasnost ovog procesa i transparentnost upravljanja ljudskim resursima. Provjera sposobnosti kandidata za posao nije razrađena u dovoljnoj mjeri, s obzirom na to da uopšte ne previđa praktično izvođenje zadataka važnih za određeno radno mjesto, iako uvodi mogućnost sprovođenja pisanog testiranja ili intervjua. Međutim, iz radne verzije proizilazi da je provjeru sposobnosti moguće sprovesti i samo na jedan od ova dva načina, testiranjem ili intervjuom, dok uopšte nisu predviđeni ključni standardi za ocjenu. Radna verzija ne razrađuje izbor i ulogu predstavnika zaposlenih u upravljačkim organima, što ih može izložiti neprimjerenim uticajima. Preuzimanje zaposlenih je još jedna zanemarena oblast, iako je u praksi podložna zloupotrebama. Podsjećamo da je na osnovu inicijative Instituta alternativa za inspekcijskim nadzorom popunjavanja direktorskog radnog mjesta u privrednom društvu u većinskom državnom vlasništvu, Inspekcija rada utvrdila da nema nepravilnosti u tome što je Nikola Rovčanin najprije sporazumno preuzet iz Vodovoda Pljevlja, a onda imenovan za izvršnog direktora Elektroprivrede Crne Gore (EPCG) bez prethodnog javnog oglašavanja. Obrazloženje za to dato je imajući u vidu da direktori imaju isti status kao druga zaposlena lica u tom pogledu, i da bi svako drugačije tumačenje, koje bi direktore izdvojilo iz mogućnosti da prelaze iz jedne u drugu firmu na osnovu sporazuma o preuzimanju, značilo selektivnu primjenu Zakona o radu.¹⁵ Drugi nedavni slučajevi upućuju i na nedoumice u pogledu tumačenja praksi preuzimanja zaposlenih između privatnog i javnog sektora.¹⁶ Međutim, radna verzija Zakona ne tretira bliže ova pitanja. Samo naglašava da „zaposleni na neodređeno vrijeme može biti preuzet trajno ili privremeno bez javnog oglasa u drugu javnu ustanovu koja obavlja istu djelatnost kao javna ustanova odakle se preuzima ili javnu ustanovu koja obavlja drugu djelatnost, na odgovarajuće radno mjesto, na osnovu sporazuma između direktora tih javnih ustanova i pristanka zaposlenog“.

¹⁵ Institut alternativa, Javni sektor pod lupom Inspekcije rada: Manje kontrola, više inicijativa, jul 2025. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/javni-sektor-pod-lupom-inspekcije-rada-manje-kontrola-vise-inicijativa/>

¹⁶ Vijesti online, Pošta: Tvrdnje inspekcije o zapošljavanju bez javnog oglašavanja su neutemeljene, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/712276/reagovanje>

Na drugoj strani, u posljednjoj radnoj verziji Zakona o javnim ustanovama, iz septembra 2025. godine, pozitivna je novina što je usvojena naša preporuka da se konkurs za izbor direktora može raspisati najmanje tri mjeseca prije isteka mandata. Time je usvojena naša preporuka da se, iz razloga depolitizacije i ograničenja neprimjerenih uticaja na rukovodeći kadar u javnoj upravi, slobodna radna mjesta direktora javnih ustanova oglašavaju tri mjeseca prije isteka mandata, kako bi se v.d. stanja u što većoj mjeri izbjegla. Ipak, procedura izbora direktora nije definisana na način da sprječava zloupotrebe, jer nisu svi koraci jasno utvrđeni. Dodatno, nije predviđeno da se program razvoja javne ustanove sačinjava i brani na licu mjesta. Takvu proceduru, predviđaju i neki važeći pravilnici, kao što je Pravilnik o provjeri kompetencija, znanja i sposobnosti kandidata za izbor direktora javne obrazovno-vaspitne ustanove, koji je donijelo Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija.¹⁷ Dalji proces izrade Zakona o javnim ustanovama treba da uzme u obzir postojeće razrađene procedure koje važe za određene javne ustanove, procijeni njihove rezultate i eventualno ih uključi u konačni predlog ovog važnog akta.

¹⁷ Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Pravilnik o provjeri kompetencija, znanja i sposobnosti kandidata za izbor direktora javne obrazovno-vaspitne ustanove, dostupan na:

<https://www.gov.me/dokumenta/c126e9f6-ac66-4c03-bf1d-228ba6daa887>.

Preporuke za unapređenje

Imajući u vidu da brojna pitanja i dalje nijesu regulisana aktuelnim radnim verzijama Zakona, u nastavku skrećemo pažnju na naše ključne preporuke, kojima bi se značajnije odstupilo od sadašnjih praksi netransparentnog zapošljavanja, koje nije zasnovano na zaslugama.

Bliže definisati uslove za imenovanje organa upravljanja i direktora

Po uzoru na slična rješenja iz izmjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koje su usvojene u julu 2025. godine, neophodno je prezicirati uslove za imenovanje člana organa i direktora javne ustanove, da to ne može biti lice:

- koje je pravosnažno osuđeno za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje javne funkcije;
- koje je u posljednje tri godine razriješeno, suspendovano ili mu je izrečena disciplinska mjera zbog povrede zakona kojima se uređuje sprečavanje korupcije;
- za koje je utvrđena povreda odredaba o nedozvoljenom doniranju političkih subjekata i izbornih kampanja;
- koje se u posljednje tri godine bavilo nedozvoljenim lobiranjem;
- koje je u posljednjoj godini bilo upisano u registar lobista, u skladu sa zakonom kojim se uređuje lobiranje.

Prije imenovanja, sprovodi se postupak provjere integriteta, koji obuhvata prethodno navedene uslove.

Definisati načelo političke neutralnosti i posljedice za njegovo kršenje

U cilju depolitizacije javnih ustanova, smatramo da je neophodno propisati i definisati načelo političke neutralnosti tokom vršenja funkcije za direktore i zaposlene u javnim ustanovama, čije kršenje treba da ima jasne posljedice u praksi:

„Direktor javne ustanove je politički neutralan u vršenju svoje funkcije i obavlja funkciju u ime svih građana i služi jednako za sve, bez obzira na političku pripadnost.

Ispoljavanje političkih uvjerenja tokom vršenja javne funkcije smatra se težom povredom službene dužnosti.“

Omogućiti temeljnu razradu procedure za izbor direktora javnih ustanova

Kako bi se osigurala objektivnost i pouzdanost postupka izbora, umjesto sadašnjeg rješenja, prema kojem se program razvoja koji prilažu kandidati za direktore donosi „gotov“, **treba propisati provjeru kompetencija, na način da se u realnom vremenu vrši izrada programa tokom provjere kompetencija, elektronski i pod šifrom.**

Kako bi se obezbijedila pravna sigurnost, **neophodno je propisati rok za sprovođenje provjere kompetencija, nakon što se utvrdi lista kandidata koji ispunjavaju uslove javnog konkursa.**

Neophodno je propisati kriterijume za procjenu programa razvoja i intervjua sa kandidatima sa liste kandidata koji ispunjavaju uslove javnog konkursa. Neki od

predloženih kriterijuma mogu biti poznavanje aktuelne situacije i izazova u datoj oblasti, usklađenost predloženih ciljeva sa ključnim problemima i izazovima, strateška usmjerenost i mjerljivost predloženih ciljeva i slično.

Intervju treba da bude strukturiran, na način da se ista pitanja postavljaju svim kandidatima

Neophodno je propisati da se o sprovedenoj provjeri kompetencija za izbor direktora, sačinjava **izvještaj koji sadrži sve pojedinačne ocjene članova komisije/Upravnog odbora sa pratećim obrazloženjima** kriterijuma za procjenu programa razvoja i strukturiranog intervjuja. U svakom slučaju, uputno je predvidjeti podzakonske akte i obavezni obrazac za ocjenjivanje kriterijuma prilikom izbora direktora i drugih zaposlenih;

Nakon sprovedenog postupka provjere kompetencija, Upravni odbor dužan je da izabere najbolje rangiranog kandidata u takođe jasno definisanom roku.

Centralizovati službe za upravljanje ljudskim resursima po principu oblasti djelatnosti i/ili teritorijalnom principu

U cilju **optimizacije** javne uprave, koja je cilj proklamovan važećom Strategijom za reformu javne uprave, smatramo da je neophodno propisati **centralizaciju** službi za upravljanje ljudskim resursima, koji će se vršiti na centralnom nivou u odnosu na sektore djelatnosti (kultura, socijalna i dječija zaštita, i sl.), odnosno u odnosu na teritorijalni princip za lokalni nivo (time što će, u zavisnosti od veličine lokalne samouprave, biti dovoljna jedna služba za upravljanje ljudskim resursima za sve lokalne javne ustanove).

Ključni razlog zbog kojeg smatramo da je ovo najbolja opcija je taj što postojeći resursi javnih ustanova nijesu dovoljni za primjenu decentralizovanog sistema, koji bi podrazumijevao da svaka javna ustanova za sebe organizuje testiranje kandidata/-kinja. **Podsjećamo da javne ustanove često nemaju ni oformljene službe za upravljanje ljudskim resursima.** Efekat na već preveliku zaposlenost u javnom sektoru bi se takođe podrazumijevao, jer bi se potreba za zapošljavanjem i profesionalnim usavršavanjem kadra za upravljanje ljudskim resursima povećala. **Na drugoj strani, Uprava za ljudske resurse je tokom 2024. godine sprovela 686 konkursa i oglasa.**¹⁸ Preuzimanje nadležnosti za sprovođenje konkursa i oglasa i za javne ustanove (njih najmanje 324) od strane ove institucije podrazumijevalo bi drastično jačanje kapaciteta i obezbjeđivanje prostornih kapaciteta. Iako to nije model, koji dugoročno isključujemo, smatramo da bi **model djelimične centralizacije**, koji zagovaramo, bio najizvodljiviji u kratkom roku. Ipak, napominjemo da resorno Ministarstvo javne uprave, kao i druga ministarstva, koja sektorski prate rad javnih ustanova, treba da izvrše procjenu spremnosti javnih ustanova da sprovedu procedure iz Zakona o javnim ustanovama, i da daju prioritet preuzimanju zaposlenih sa traženim vještinama uz odgovarajući program profesionalnog usavršavanja za upravljanje ljudskim resursima.

¹⁸ Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva javne uprave za 2024. godinu, 27. 03. 2025. godine, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/136df69f-4749-4882-9b81-b4cf89fb26fa?version=1.0>

Isključivo centralizacijom se može obezbijediti efikasnost u sprovođenju novih procedura zapošljavanja, i omogućiti adekvatna procjena kompetencija, ali i ostvariti neophodna transparentnost, koja bi, u slučaju decentralizacije ovih postupaka i njihovog sprovođenja od strane svake javne ustanove pojedinačno, bila otežana. Dakle, po ovom modelu, javne ustanove iz oblasti, primjera radi, kulture na centralnom nivou, bi imale jedinstvenu službu za upravljanje ljudskim resursima, koja bi bila zadužena za:

- kadrovsko planiranje;
- oglašavanje slobodnih radnih mjesta;
- organizaciju provjere kompetencija i izbor članova komisija;
- objavljivanje rezultata provjere kompetencija;
- vođenje kadrovske evidencije;
- procjenu potreba za profesionalnim usavršavanjem i sl.

Ograničiti upotrebu i trajanje mandata vršilaca dužnosti

Pozdravljamo što je usvojena naša preporuka da se slobodna radna mjesta direktora javnih ustanova oglašavaju tri mjeseca prije isteka mandata, kako bi se v.d. stanja u što većoj mjeri izbjegla. Međutim, u slučaju da se mora primijeniti izuzetno v.d. stanje, ono treba da bude ograničeno na najviše šest mjeseci bez mogućnosti obnavljanja, kao i da se, ukoliko je to moguće, vršilac dužnosti direktora bira iz reda već zaposlenih.

Omogućiti uvid u dokumentaciju javnih konkursa i oglasa

Neophodno je svim kandidatima konkursa za izbor direktora, odnosno oglasa za ostala radna mjesta u javnim ustanovama, omogućiti **uvid u dokumentaciju javnog konkursa, odnosno oglasa**, kroz uvid u programe razvoja, tj. testove drugih kandidata, i zapisnike o sprovedenim intervjuima, uz zaštitu ličnih podataka, koja bi djelimično već trebalo da bude obezbijeđena time što će se programi razvoja izrađivati pod šiframa, elektronskim putem.

U kriterijumima za unutrašnju organizaciju javnih ustanova utvrditi gornje granice za broj izvršilaca na radnim mjestima u okviru opštih i pomoćnih službi, odnosno za broj izvršilaca na rukovodećim radnim mjestima u odnosu na ukupan broj planiranih izvršilaca

U odnosu na kriterijume unutrašnje organizacije javnih ustanova, a takođe u cilju optimizacije javne uprave, smatramo da treba jasno razdvojiti administrativne sektore (opšte i pomoćne službe) od direktnih pružalaca usluga, i propisati gornju granicu radnih mjesta za opšte i pomoćne službe (kroz uključivanje javnih ustanova i dijalog sa njima odrediti gornju granicu, primjera radi, najviše 10% od ukupnog broja izvršilaca). Dodatno, propisati gornju granicu izvršilaca na rukovodećim mjestima u odnosu na ukupan broj zaposlenih.

Uvesti obavezu izrade kataloga radnih mjesta

Propisati obavezu, uz definisanje jasnog roka u prelaznim i završnim odredbama, da nadležni organi izrade i objave kataloge radnih mjesta sa opisom poslova i uslovom za zasnivanje radnog odnosa za javne ustanove po sektorima (kultura sa pod-oblastima (pozorišna djelatnost, muzejska djelatnost i sl.), socijalna i dječja zaštita, zdravstvo, obrazovanje i sl.).

Proširiti i precizirati opseg kadrovskog planiranja

Kadrovski planovi treba jasno da izraze i iskažu numerički potrebu i za konsultantskim uslugama, ugovorima o djelu i drugim privremenim angažovanjima, ali i da planiraju popunu radnih mjesta rasporedom ili preuzimanjem zaposlenih i da to takođe jasno i transparentno iskažu.

U tom pogledu, smatramo da, u okviru člana Zakona koji se odnosi na kadrovsko planiranje, treba dodati sljedeće tačke:

- broj osoba privremeno angažovanih na osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, konsultantskim uslugama;
- broj osoba čije je angažovanje planirano na osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, konsultantskim uslugama;
- broj osoba za čijim rasporedom je iskazana potreba“.

Precizirati sve korake u sprovođenju postupaka zapošljavanja

Shodno prethodnim komentarima za sprovođenje konkursa za izbor direktora, smatramo da treba jasnije definisati i precizirati sve korake u sprovođenju svih postupaka zapošljavanja! U tom pogledu, neophodno je jasno definisati sve rokove, kako bi se obezbijedila predvidivost procedura (primjera radi, sada nije propisano u kom roku direktor donosi odluku, samo da se ona kandidatima dostavlja u roku od pet dana od njenog donošenja), omogućiti dijeljenje informacija o oglasima za posao na društvenim mrežama osnivača, nadležnog organa i javnih ustanova, s obzirom na to da, u slučajevima kada korišćenje društvenih mreža nije propisano postoji otpor u praksi ka njihovom korišćenju.

Predvidjeti mogućnost praktičnog izvođenja i rješavanja praktičnih zadataka tokom provjere kompetencija/znanja kandidata za posao u javnim ustanovama

Pisano testiranje i intervju treba da budu osnova provjere kompetencije za sva radna mjesta, osim, eventualno, za tehničke i pomoćne poslove i najniže pozicije, a takođe je neophodno predvidjeti dodatnu provjeru vještina u zavisnosti od radnog mjesta, kroz praktično izvođenje, rješavanje praktičnih zadataka i sl.

Precizirati ograničenja i garancije transparentnosti preuzimanja zaposlenih u kontekstu javnog sektora

Rješenje iz radne verzije ovog Zakona ne predviđa ništa od garancija da se institut preuzimanja zaposlenih neće zloupotrebljavati, osim onih koja već postoje u opštim propisima u radu – sporazum o preuzimanje između ustanova i pristanak zaposlenih. Smatramo da to nije adekvatno rješenje, i da može obesmisлити napore da se unaprijedi javno oglašavanje slobodnih radnih mjesta i prateće procedure. Samim tim, neophodno je uvesti dodatna ograničenja i garancije kod korišćenja ovog mehanizma, na način da:

- Zaposleni se može preuzeti samo u slučaju da je popuna radnih mjesta putem preuzimanja predviđena kadrovskim planom;
- Prilikom preuzimanja na radno mjesto uzimaju se u obzir rezultati rada, radno iskustvo i potrebe javne ustanove koja preuzima zaposlenog;
- Sporazum o preuzimanju zaposlenih objavljuje se na internet stranicama javnih ustanova i nadležnog organa;

- Nije moguće izvršiti preuzimanje na rukovodeća radna mjesta (radna mjesta koja u opisu posla imaju rukovođenje organizacionim jedinicama javne ustanove);
- Nije moguće izvršiti preuzimanje zaposlenih iz drugih pravnih lica (osim javnih ustanova).

Omogućiti reprezentativnost prilikom izbora predstavnika zaposlenih u organima javne ustanove i osnažiti njihovu ulogu

U skladu sa već postojećim dobrim praksama, u samom tekstu zakona precizirati da se kao predstavnik zaposlenih u organima javne ustanove delegira kandidat koji je dobio većinu glasova zaposlenih i na osnovu rezultata tajnog glasanja,¹⁹ili, alternativno, da to bude predstavnik kojeg u uređenoj proceduri delegira sindikat zaposlenih. Definisanjem osnova ove procedure u zakonskom tekstu će se sprečiti neprimjereni uticaji prilikom izbora predstavnika zaposlenih, tj. samo će se konstatovati njihov izbor. Njihova uloga se dalje može snažiti i na način što će im se **omogućiti posmatračka uloga prilikom postupaka zapošljavanja, izbora direktora i sl.**

U skladu sa tim, neophodno je izmijeniti i odredbu koja se odnosi na razrješenje predstavnika zaposlenih (član upravnog odbora javne ustanove iz reda zaposlenih može biti razriješen i u slučaju ako ne zastupa interese zaposlenih na način utvrđen statutom javne ustanove). Ovakva odredba je previše neodređena i opšta, i može ugrožiti svrhu i smisao uloge predstavnika zaposlenih u ovim organima. Samim tim, shodno načinu njihovog izbora, predstavnik zaposlenih treba da bude razriješen jedino u razrađenoj proceduri na osnovu većinske volje svih zaposlenih, kojom bi se utvrdili njegovi rezultati u zastupanju interesa zaposlenih.

¹⁹ Primjera radi, postojećim statutima javnih ustanova definisan je način izbora zaposlenih na sljedeći način: „Zaposleni u Centru predlažu članove Upravnog odbora tajnim glasanjem većinom od ukupnog broja glasova zaposlenih.”

Izvori:

- Institut alternativa, Javni sektor pod lupom Inspekcije rada: Manje kontrola, više inicijativa, jul 2025. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/javni-sektor-pod-lupom-inspekcije-rada-manje-kontrola-vise-inicijativa/>
- Institut alternativa, Mapa rizika od neprimjerenih uticaja i korupcije pri zapošljavanju u javnom sektoru, dostupno na: <https://mapa-rizika.me>
- Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Pravilnik o provjeri kompetencija, znanja i sposobnosti kandidata za izbor direktora javne obrazovno-vaspitne ustanove, dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/c126e9f6-ac66-4c03-bf1d-228ba6daa887>
- Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Pravilnik o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti, 31.10.2023. godine, dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/579cd2aa-fb52-4b06-bf60-b5fb16eb64c1>
- Predsjednik Crne Gore, Ukaz o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, Podgorica, 1. avgust 2025. godine, dostupan na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/575/3738-22004-26-1-25-19-23.pdf>
- Predsjednik Crne Gore, Ukaz o proglašenju Zakona o zdravstvenoj zaštiti, 01. avgusta 2025. godine, dostupan na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/615/3778-22026-28-2-25-1-9.pdf>
- Radna verzija Zakona o javnim ustanovama, 18. septembar 2025. godine
- Spisak zaposlenih J.U. "Gradski muzej Mirko komnenović" i Galerija „Josip Bepo Benković“ Herceg Novi, dostupan na: <https://www.mighn.me/wp-content/uploads/2025/02/Списак-запослених-за-сајт-Јавне-установе.pdf>
- Spisak zaposlenih u J.U. O.Š. "Risto Manojlović" Kolašin školska 2021/22. godina, dostupan na: <https://osristomanojlovickl.wordpress.com/about/>
- Spisak zaposlenih u JU „Dom starih Nikšić“ u 2025.godini, dostupan na: https://domstarihmk.me/images/Zaposleni/Spisak%20zaposlenih%20na%20dan%2002.09.2025_.pdf
- Spisak zaposlenih - Centar za socijalni rad Bar, dostupan na: <https://www.csrcg.me/images/Bar/biblioteka/Spisak%20zaposlenih%20%20maj%202025.%20godina.pdf>
- Spisak zaposlenih - JU OŠ „Savo Pejanović“ Podgorica, dostupan na: <https://614b661b31944.site123.me/zaposleni>
- Vijesti online, Pošta: Tvrdnje inspekcije o zapošljavanju bez javnog oglašavanja su neutemeljene, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/712276/reagovanje>

- Vizuelizacija broja zaposlenih u javnoj upravi
<https://www.gov.me/clanak/vizuelizacija-broja-zaposlenih-u-javnoj-upravi>
- Vlada Crne Gore, Analiza s identifikovanim izazovima i preporukama o potrebi uspostavljanja normativnog okvira javnih ustanova, 30. 04. 2024. godine, dostupno na:
<https://www.gov.me/dokumenta/6c0e0649-886f-4f00-b480-0a94eda1fc83>
- Vlada Crne Gore, Ministarstvo kulture, Informacija o kadrovskim kapacitetima organa i ustanova koji se bave zaštitom i očuvanjem kulturne baštine, septembar 2018. godine
- Zakon o radu, "Službeni listu CG", br. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021, 145/2021, 77/2024, 84/2024 - drugi zakon i 86/2024.

NASLOV PUBLIKACIJE:

Za stručnije bolnice, škole i sve ustanove

IZDAVAČ:

Institut alternativa
Ulica Jaglike Adžić broj 13, 8/30, 81000 Podgorica
+382 (0) 20 268 686
info@institut-alternativa.org

UREDNIK:

Stevo Muk

AUTORKA:

Milena Muk

DIZAJN I PRELOM:

Artbuk d. o. o.

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

Podgorica, novembar 2025.

ISBN 978-9940-48-033-2

COBISS.CG-ID 36711684



With funding from
 Austrian
Development
Agency

Ova publikacija je izrađena u okviru projekta "Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu - WeBER 3.0" koji je finansiran od strane Evropske unije i Austrijske razvojne agencije (ADA), a ko-finansiran od strane Ministarstva javne uprave Crne Gore. Stavovi i mišljenja u ovom dokumentu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije, Austrijske razvojne agencije ili Ministarstva javne uprave Crne Gore.

Za više informacije posjetite

www.par-monitor.org