

**Milena Muk**

## Za zaslužnu lokalnu službu: Šta poseban zakon mora da unaprijedi

Zapošljavanje u lokalnim administracijama zanemareno je kada su u pitanju praćenje primjene ključnih propisa i postavljanje standarda u ovoj oblasti. Paradoksalno, nakon što su uslovi za zapošljavanje u državnim organima degradirani izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2021. godine, sprovođenje postupaka popune radnih mjesta ostalo je naprednije na lokalnom nivou nego u drugim oblastima javnog sektora (državna uprava, javna preduzeća, javne ustanove).<sup>1</sup>

Međutim, to „napredno“ je vrlo relativno jer su za to zaslužne isključivo labave procedure i izostanak elementarnih garancija za zapošljavanje na osnovu zasluga u drugim sektorima. Dodatno, bilo je nekoliko pokušaja da se uslovi za zapošljavanje u lokalnim administracijama usklade sa državnim nivoima, i time suštinski unazade.<sup>2</sup> Predstavljeni Nacrt zakona o lokalnim službenicima i namještenicima je djelimično ostvario te pokušaje, s obzirom na to da otvara prostor da se vršiocu dužnosti određuju van sistema lokalne samouprave, bez prethodnih provjera.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Detaljan pregled rizika od neprimjerenih uticaja na zapošljavanje u javnom sektoru dostupna je na posebnom sajtu Instituta alternativa: <https://mapa-rizika.me/>

<sup>2</sup> Milena Muk, *Ne urušavati dodatno zapošljavanje na lokalnom nivou*, Institut alternativa, 21. 12. 2023. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/ne-urusavati-dodatno-zaposljavanje-na-lokalnom-nivou/>

<sup>3</sup> Ministarstvo javne uprave, Javna rasprava o tekstu Nacrta zakona o lokalnim funkcionerima, lokalnim službenicima i namještenicima, 14. 10. 2025. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-tekstu-nacrta-zakona-o-lokalnim-funkcionerima-lokalnim-sluzbenicima-i-namjestenicima>

Vlada je, uvažavajući sugestije zainteresovanih strana, prvenstveno opština, tokom 2024. godine pokrenula izradu posebnog Zakona o lokalnim funkcionerima, lokalnim službenicima i namještenicima. Prema Ministarstvu javne uprave, koje je nadležno za ovaj proces, Nacrtom zakona unapređuje se lokalna samouprava kroz jasnije definisanje položaja lokalnih funkcionera i uvođenje menadžera opštine kao ključnog javnog funkcionera. Usklađuju se uslovi zapošljavanja sa državnim nivoom i uvode fleksibilni mehanizmi za brže reagovanje na sezonske i razvojne potrebe, poput angažovanja komunalnih policajaca i stručnjaka za EU projekte. Predviđeno je stipendiranje deficitarnog kadra, sprovođenje funkcionalnih analiza radnih mjesta i veća mobilnost službenika kroz interno tržište rada.<sup>4</sup>

Nacrt Zakona o lokalnim službenicima i namještenicima predstavljen je u oktobru 2025. godine, kada je održana i javna raspava. Institut alternativa je učestvovao u javnoj raspravi. U nastavku, dajemo pregled naših ključnih preporuka i argumenata zašto predstavljeni nacrt neće napraviti očekivane pomake ukoliko ne precizira određene postupke i uvede određene garancije za sprječavanje zloupotreba.

## Izbjeći zamke shodne primjene, kojima se obesmišljava donošenje posebnog zakona

Jedan od ciljeva donošenja posebnog zakona o lokalnim službenicima/-ama, onako kako smo ga mi razumjeli, bio je upravo da se izbjegniju pravne praznine i nedorečenosti, koje su godinama opeterećivale ovu oblast, a velikim dijelom upravo zbog shodne primjene propisa sa državnog nivoa. Ipak, Nacrt je zadržao shodnu primjenu za najbitnije segmente popune radnih mjesta.

*Nacrt zakona zadržava shodnu primjenu onamo gdje je najteže sprovesti: na procjenu kompetencija prilikom zapošljavanja u lokalnoj administraciji.*

*Paradoksalno, sa tim zadatkom tek treba da se krene i na državnom nivou, u smislu pružanja dodatnih obuka i priručnika za primjenu okvira kompetencija.*

*Nismo vidjeli obrazloženje i procjenu uticaja u pogledu dodatnih obuka i sredstava, koje su neophodne za primjenu ovog novog koncepta u lokalnim samoupravama.*

Naime, u Članu 50, predviđa se shodna primjena propisa o državnim službenicima i namještenicima na najbitniji aspekt popune radnih mjesta, a to je postupak provjere znanja, sposobnosti i kompetencija i vještina kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa, kriterijume i način ocjenjivanja. Posebno zabrinjava što se ovakvo rješenje uvodi u periodu kada se Uprava za ljudske resurse i jedinice za upravljanje ljudskim resursima ni na centralnom nivou nijesu odgovarajuće pripremili za okvir kompetencija, koji je bez javne rasprave i odgovarajućeg obrazloženja, uveden kroz Uredbu o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima u julu 2025. godine.<sup>5</sup>

Dodatno, podsjećamo da navedena Uredba definiše samo opšte kompetencije (analitičnost u radu, pisana komunikacija, digitalna pismenost, usmjerenost na rezultate

<sup>4</sup> Ministarstvo javne uprave, Dukaj: Crna Gora dobija prvi Zakon o lokalnim funkcionerima, lokalnim službenicima i namještenicima, 03. 10. 2025. godine, dostupno na:

<https://www.gov.me/clanak/dukaj-crna-gora-dobija-prvi-zakon-o-lokalnim-funkcionerima-sluzbenicima-i-namjestenicima>

<sup>5</sup> Uredba o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima, *Službeni list Crne Gore*, broj 88/2025

rada). Osim opštih kompetencija, Uredba prepoznaje i sljedeće kompetencije:

Specifične kompetencije – odnose se na određenu vrstu poslova i kategoriju radnih mjesta i specifična znanja, posebne vještine i sposobnosti potrebne za kvalitetno obavljanje poslova tog radnog mjesta;

Rukovodeće kompetencije - odnose se na radno mjesto iz kategorije ekspertsko-rukovodni kadar, visoko-rukovodni kadar i starješine organa uprave i podrazumijevaju sposobnost organizacije rada i upravljanja ljudskim resursima i sposobnost strateškog upravljanja.

Trenutno, na državnom nivou nema priručnika koji bi dalje definisao kriterijume i pokazatelje za procjenu svake od ovih kompetencija. Stoga, propisivanje shodne primjene otvara brojna pitanja, na koja nismo imali priliku da čujemo odgovore:

- Da li su članovi lokalnih komisija za testiranje osposobljeni da vrše procjenu kompetencija, s obzirom na to da ni na državnom nivou još uvijek nemamo odgovarajući priručnik i obučene članove komisija?
- Da li su identične opšte kompetencije neophodne za lokalne i državne službenike?
- Da li je poenta ovog Zakona bila da se izbjegne shodna primjena, a sada je ponovo uvodimo za najbitniju fazu zapošljavanja?

Takođe, da izostaje razumijevanje okvira kompetencije i njegove upotrebe u kontekstu lokalne administracije, pokazuje i činjenica da, primjera radi, kriterijumi za ocjenjivanje rada lokalnih službenika/-ca nijesu usaglašeni sa opštim kompetencijama, onako kako ih definiše Uredba na državnom nivou. Podsjećamo da upravljanje ljudskim resursima, koje je zasnovano na kompetencijama, podrazumijeva da se okvir kompetencija koristi ne samo za zapošljavanje, već i za planiranje obuka, kroz identifikovanje nedostataka u posjedovanju određenih kompetencija, **kadrovsko planiranje** kroz procjenu sadašnjih i budućih potreba za kompetencijama, bolje **ocjenjivanje učinka** kroz procjenu ponašanja u postizanju određenih ciljeva.<sup>6</sup>

## Unaprijediti izvještavanje o procjeni kompetencija

Pouzdana izvještavanje o procjeni kompetencija ključno je za uspostavljanje povjerenja u popunu radnih mjesta u lokalnim samoupravama, koje je značajno narušeno, na šta ukazuju sva relevantna istraživanja javnog mnjenja. Postoje dobre prakse u regionu u pogledu izvještavanja o ishodu popune radnih mjesta, poput Srbije i Kosova, koji čak proaktivno objavljuju i odluke o izboru službenika/-ca na državnom nivou, kao i rezultate testiranja sa brojem poena i odgovarajućim obrazloženjima.<sup>7</sup> Imajući u vidu nisku transparentnost i odgovornost u ovoj oblasti, smatramo da kroz Zakon o lokalnim službenicima i namještenicima treba propisati jasnu strukturu i obavezne elemente izvještaja o provjeri kompetencija, jer je to ključni način na koji se može obezbijediti preispitivanje odluka o izboru lokalnih službenika/-ca.

6 Regional School of Public Administration. (ReSPA), Professional Requirements and Competency Frameworks in the Civil Service Administrations of the Western Balkans, ReSPA, August 2022, dostupno na: [https://respaweb.eu/download/doc/Professional+Requirements+and+Competency+Frameworks\\_August++2022.pdf/7081381857ab65c0d825c1412bee35de.pdf](https://respaweb.eu/download/doc/Professional+Requirements+and+Competency+Frameworks_August++2022.pdf/7081381857ab65c0d825c1412bee35de.pdf)

7 Think for Europe Network (TEN), Western Balkan PAR Monitor Public Service and Human Resource Management 2024/2025, dostupno na: <https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2025/12/16130918/PSHRM-WB-report-2024-202-1.pdf>

## Rasteretiti kandidate i kandidatkinje: Ukinuti državni ispit za lokalne službenike

Nacrt zakona o lokalnim službenicima i namještenicima u potpunosti ignoriše načelo razmjene podataka po službenoj dužnosti između javnopravnih organa, koje je propisano Zakonom o upravnom postupku.<sup>8</sup> Naime, u Članu 38, koji definiše ispunjenost uslova prilikom popune radnog mjesta teret prikupljanja dokumentacije iz javnih registara stavlja se na teret kandidatima/-kinjama, i time krši ovo načelo. U Nacrtu zakona je navedeno samo da se uvjerenje da lice nije osuđivano za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u organu i službi pribavlja po službenoj dužnosti, ali ne i ostala dokumentacija.

Zbog toga je neophodno da načelo razmjene podataka po službenoj dužnosti je definisano Zakonom o upravnom postupku, i neophodno je da bude u potpunosti usvojeno u praksi i integrisano kroz sve propise, jer se u suprotnom obesmišljava, a na teret kandidata/-kinja prebacuju obaveze javnopravnih organa.

Slično tome, neopravdano je propisivati tzv. državni ispit kao eliminatorni uslov za lokalne službenike/-ce. Podsjećamo da je do skoro polaganje ovog ispita i na državnim nivou podlijegalo izuzetku, tj. da ga je moguće položiti u prvoj godini zaposlenja. Ovaj izuzetak je brisan bez prethodne rasprave i obrazloženja.

Napominjemo da način polaganja ovog ispita nije precizno definisan, u smislu redosljeda polaganja, što može predstavljati barijeru za zaposlenje.<sup>9</sup> Utrošak novca i vremena, koji se od budućih lokalnih službenika/-ca, zahtijeva kroz plaćanje troškova polaganja i putovanje iz mjesta prebivališta, je takođe nesrazmjerno velika administrativna barijera, koja nema valjano opravdanje. Podsjećamo da smo i za centralni nivo pokrenuli pitanje opravdanosti ovog ispita, koji se često polaže preko reda i narušava integritet zapošljavanja. Predlažemo brisanje ovog uslova i unapređenje teorijske provjere za buduće lokalne službenike.

## Spriječiti zloupotrebe prilikom preuzimanja službenika/-ca

Preuzimanje zaposlenih je u praksi podložno zloupotrebama. Podsjećamo da je na osnovu inicijative Instituta alternativa za inspekcijom 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.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Zakon o upravnom postupku, Službeni list Crne Gore, broj 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017

<sup>9</sup> Uredba o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima, Službeni list Crne Gore, broj 23/2024

<sup>10</sup> 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/>

Međutim, Nacrt zakona ne nudi garancije da će se prilikom procesa preuzimanja cijeliti iskustvo, ocjene rada ili bilo koja druga zasluga zaposlenih, ne uvodi ograničenja u pogledu korišćenja ovog mehanizma niti ga dovodi u vezu sa procesom optimizacije javnog sektora, tj. redovnim procesima kadrovskog planiranja koji bi trebalo da budu osnova za donošenje svih ključnih odluka o zapošljavanju, rasporedu i preuzimanju zaposlenih. Zbog toga smatramo da je neophodno uvesti sljedeća ograničenja i garancije transparentnosti, kako bi se zloupotrebe u ovom dijelu spriječile:

- Zaposleni se može preuzeti isključivo u slučaju da je popuna radnih mjesta putem preuzimanja predviđena kadrovskim planom ustanove ili privrednog društva;
- Prilikom preuzimanja na radno mjesto uzimaju se u obzir rezultati rada, radno iskustvo i potrebe ustanove ili privrednog društva, koje preuzima zaposlenog;
- Sporazum o preuzimanju zaposlenih objavljuje se na internet stranicama jedinice lokalne samouprave i ustanove ili privrednog društva;
- Nije moguće izvršiti preuzimanje na rukovodeća radna mjesta (radna mjesta koja u opisu posla imaju rukovođenje organizacionim jednicima javne ustanove).

## Unaprijediti i proširiti opseg kadrovskog planiranja

Analize Instituta alternativa pokazuju da, iako opštine u sve većem broju donose kadrovske planove, njihov obuhvat, kvalitet, posebno u pogledu prethodnih analiza i procjena nije na zadovoljavajćem nivou. I kada, u malom broju, kadrovski planovi sadrže obrazloženja, ona daju detalje o pozicijama koje je potrebno popuniti, bez jasnih naznaka zašto postoji potreba za zapošljavanjem, tj. da li je došlo do promjene nadležnosti, povećanog obima posla i sl.<sup>11</sup>

Osim što je neopodno unaprijediti analitičku osnovu za kadrovske planove, što Nacrt zakona prepoznaje u dijelu propisivanje obaveze donošenja funkcionalne analize u oblasti ljudskih resursa, obuhvat kadrovskih planova treba da bude širi. Posebno je potrebno da planovi obuhvate i potrebe za privremenim angažovanjem na osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, konsultantskim uslugama, kao i potrebe za rasporedom i preuzimanjem zaposlenih. Raspored, preuzimanje i vidovi privremenog angažovanja mogu da odgovore na određene potrebe jedinica lokalne samouprave, i samim tim, njihovo korišćenje treba da bude utemeljeno u zakonu, a potrebe jasno iskazane kroz kadrovske planove.

## Uvesti odgovarajuće sankcije

Nacrt zakona ima isuviše uzak opseg kaznenih odredaba u odnosu na prava i obaveze koje uvodi. Primjera radi, nema kaznenih odredaba za produžavanje mandata v.d. stanja, iako se uvodi eksplicitno ograničenje. Imajući u vidu obim zloupotrebe produžavanja v.d. stanja u sistemu javne uprave koji je do sada bio prisutan, neophodne su jasne sankcije za kršenje obaveza. U načelu, član zakona koji uvod kaznene odredbe je potrebno detaljno preispitati kao bi se kaznene odredbe proširile na način da obuhvate kršenje svih ključnih prava i obaveza.

<sup>11</sup> Jelena Radulović, *Neke opštine planiraju da zaposle i preko 50% aktuelne radne snage: Bez obrazloženja u nova gomilanja zaposlenih*, Institut alternativa, 1. 10.2025. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/neke-opstine-planiraju-da-zaposle-i-preko-50-aktuelne-radne-snage-bez-obrazlozenja-u-nova-gomilanja-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/>
- Jelena Radulović, *Neke opštine planiraju da zaposle i preko 50% aktuelne radne snage: Bez obrazloženja u nova gomilanja zaposlenih*, Institut alternativa, 1. 10. 2025. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/neke-opstine-planiraju-da-zaposle-i-preko-50-aktuelne-radne-snage-bez-obrazlozenja-u-nova-gomilanja-zaposlenih/>
- Mapa rizika od neprimjerenih uticaja i korupcije pri zapošljavanju u javnom sektoru, Institut alternativa, dostupna na: <https://mapa-rizika.me/>
- Milena Muk, *Ne urušavati dodatno zapošljavanje na lokalnom nivou*, Institut alternativa, 21. 12. 2023. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/ne-urusavati-dodatno-zaposljavanje-na-lokalnom-nivou/>
- Ministarstvo javne uprave, Dukaj: Crna Gora dobija prvi Zakon o lokalnim funkcionerima, lokalnim službenicima i namještenicima, 3. 10. 2025. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/dukaj-crna-gora-dobija-prvi-zakon-o-lokalnim-funkcionerima-sluzbenicima-i-namjestenicima>
- Ministarstvo javne uprave, Javna rasprava o tekstu Nacrta zakona o lokalnim funkcionerima, lokalnim službenicima i namještenicima, 14. 10. 2025. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-tekstu-nacrta-zakona-o-lokalnim-funkcionerima-lokalnim-sluzbenicima-i-namjestenicima>
- Regional School of Public Administration (ReSPA), Professional Requirements and Competency Frameworks in the Civil Service Administrations of the Western Balkans, ReSPA, August 2022, dostupno na: [https://respaweb.eu/download/doc/Professional+Requirements+and+Competency+Frameworks\\_August++2022.pdf/7081381857ab65c0d825c1412bee35de.pdf](https://respaweb.eu/download/doc/Professional+Requirements+and+Competency+Frameworks_August++2022.pdf/7081381857ab65c0d825c1412bee35de.pdf)
- Think for Europe Network (TEN), Western Balkan PAR Monitor Public Service and Human Resource Management 2024/2025, dostupno na: <https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2025/12/16130918/PSHRM-WB-report-2024-202-1.pdf>
- Uredba o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima, *Službeni list Crne Gore*, broj 88/2025
- Uredba o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima, *Službeni list Crne Gore*, broj 23/2024
- Zakon o upravnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, broj 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017

**NASLOV PUBLIKACIJE:**

Za zaslužnu lokalnu službu: Šta poseban zakon mora da unaprijedi

**IZDAVAČ:**

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

**UREDNIK:**

Stevo Muk

**AUTORKA:**

Milena Muk

**DIZAJN I PRELOM:**

Artbuk d. o. o.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

Podgorica, februar 2026.

ISBN  
COBISS.CG-ID



Funded by  
the European Union



Ministarstvo  
javne uprave

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 izneti 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 informacija posjetite

[www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)