

Crna Gora
Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva
i medija



Monitoring izvještaj o
funkcionisanju službeničkog
systema na centralnom i
lokalnom nivou

Septembar 2021. godine

SADRŽAJ

Uvod	3
1. Metodološki pristup	5
2. Kategorizacija radnih mjesta	7
3. Popuna radnih mjesta	14
3.1. Popuna radnih mjesta VRK i starješina organa	24
3.2. Žalbe na postupak popune radnih mjesta	29
3.3. Procjena uspješnosti reforme popune radnih mjesta	32
4. Ocjenjivanje	34
4.1. Ocjenjivanje VRK i starješina organa	41
4.2. Žalbe na postupak ocjenjivanja	44
4.3. Procjena uspješnosti reforme	45
5. Kadrovske planiranje	47
6. Centralna kadrovska evidencija	58
7. Žalbeni i disciplinski postupak	60
8. Inspekcijski nadzor	63
9. Izmjene zakona - nova organizacija državne uprave i fluktuacija zaposlenih	65
10. Identifikovani izazovi i preporuke	67
11. Aneksi	70
12. Predlog zaključaka	76

UVOD

Cilj donošenja **Zakona o državnim službenicima i namještenicima** iz 2018. godine bio je obezbijediti veću profesionalizaciju javne uprave, unaprijediti transparentnost procesa zapošljavanja, omogućiti najboljima da uđu u javnu upravu, ali i da oni najbolji napreduju po principu zasluga. Kvalitet novog zakonskog okvira prepoznat je od strane ključnih partnera u procesu reforme javne uprave, EK i OECD/SIGMA.

“Ostvaren je dobar napredak, posebno usvajanjem novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima, usmjerenog na primjenu principa zapošljavanja zasnovanog na zaslugama.”

Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2018. godinu

“Zakon o državnim službenicima i namještenicima uključuje odredbe za poboljšano zapošljavanje na osnovu rezultata i predviđa da se odluke o zapošljavanju delegiraju na relevantni nivo u većini slučajeva, osim u slučaju kada je direktno pretpostavljeni osobi koja se zapošljava ministar.”

Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2019. godinu

Kroz **Zakon o lokalnoj samoupravi** iz 2018. godine definisana su nova pravila i procedure koje se odnose na popunu radnih mjesta u lokalnoj upravi, a uvedeno je i kadrovsko planiranje.

Ovaj izvještaj ima za cilj da predstavi uspješnost sprovođenja i efekata koje je primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSIN) i Zakona o lokalnoj samoupravi (ZLS) imala u praksi, od početka njihovog sprovođenja - **jula 2018. godine do kraja 2020. godine.**

Izveštaj sadrži i poseban osvrt na izmjene ZDSIN od januara 2021. godine, kao i na uticaj nove organizacije državne uprave na fluktuaciju zaposlenih. Naime, izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima od januara 2021. godine uspostavljen je liberalniji sistem zapošljavanja koji obezbjeđuje fleksibilnije uslove i doprinosi većoj konkurentnosti, istovremeno ne narušavajući postojeći karijerni koncept službeničkog sistema, što je u skladu i sa dobrom evropskom praksom u ovoj oblasti. Izmjenama zakona smanjeni su uslovi po pitanju godina radnog iskustva za starješine i lica iz kategorije visokorukovodni kadar, kao i za zvanja iz nižih kategorija.

Sa ciljem jačanja konkurentnosti i otvaranja uprave što većem broju kompetentnih kandidata propisano je da vršilac dužnosti može biti i lice van organa državne uprave, koje ispunjava uslove za starješinu organa uprave, odnosno za lica iz kategorije visokorukovodni kadar. Sa istim ciljem propisano je i da radni odnos u državnom organu može zasnovati lice bez položenog stručnog ispita za rad u državnim organima, pod uslovom da isti položi u roku od jedne godine od dana zasnivanja radnog odnosa.

Fleksibilniji uslovi, ali i ostala društveno-politička zbivanja u zemlji već su rezultirala značajnim porastom prosječnog broja kandidata koji se prijavljuje na javni konkurs. Ovakvi pozitivni pomaci predstavljaju mapu puta za dalje unapređenje funkcionisanja službeničkog sistema na centralnom i lokalnom nivou, pa izvještaj sadrži i konkretne preporuke za unapređenje stanja u praksi.

1. METODOLOŠKI PRISTUP

Izveštaj prati metodologiju predloženu od strane OECD/SIGMA koja je najveći akcenat dala izmjenama koje je novi zakonski okvir donio. Tako je primjena novih instituta dobila posebnu pažnju u ovom izvještaju. Metodologija je bazirana kako na kvantitativnim, tako i na kvalitativnim indikatorima.

Ministarstvo je za potrebe pripreme ovog izvještaja prikupilo podatke od **državnih organa i jedinica lokalne samouprave (JLS)** putem jedinstvenog upitnika, dok je za organe koji imaju posebnu važnost u okviru službeničkog sistema pripremila posebne upitnike. Dodatno, posebno su targetirane sljedeće kategorije službenika: visokorukovodni kadar (VRK) i starješine organa, službenici zaduženi za upravljanje ljudskim resursima, službenici koji su nedavno zasnovali radni odnos u državnim organima, kao i službenici u odabranim institucijama vezano za postupak ocjenjivanja.

Metodologija je pripremana u periodu od marta do juna 2020. godine, dok su podaci prikupljeni u periodu od **juna do decembra 2020. godine** i odnose se na stanje prije formiranja nove Vlade. Uslijedila je detaljna obrada podataka i njihovo upoređivanje sa drugim dostupnim izvorima podataka, kao što je Centralna kadrovska evidencija (CKE), kako bi se u najvećoj mjeri postigla preciznost i tačnost u izvještavanju.

Dodatne modifikacije izvještaja uslijedile su na zahtjev Evropske komisije da se uvrsti analiza uticaja izmjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima koje su stupile na snagu 3. februara 2021. godine i nove organizacije državne uprave na fluktuaciju zaposlenih. U međuvremenu, dat je osvrt i na stanje tokom 2020. godine, kako bi izvještaj učinili što relevantnijim i potpunijim.

Od ukupno 113 državnih organa, jedinstveni upitnik je dostavilo njih 108 (**95.6%**). Uprkos brojnim urgencijama, podatke nisu dostavili:

1. **tadašnje Ministarstvo saobraćaja i pomorstva**
2. **tadašnje Ministarstvo kulture**
3. **Uprava za zaštitu kulturnih dobara**
4. **Viši sud u Podgorici**
5. **Agencija za sprečavanje korupcije**

Umjesto dubinskih intervjuja, zbog epidemiološke situacije upućeni su posebni upitnici sa otvorenim pitanjima na 10 adresa zaposlenih koji obavljaju poslove visokorukovodnog kadra i načelnika odgovornih za upravljanje ljudskim resursima u organima. Od 5 upućenih upitnika na adrese VRK, procenat odgovora je **100%**, dok je od 5 načelnika za ljudske resurse odgovorilo njih 4 (**80%**).

Posebni online upitnik pripremljen je i upućen službenicima koji su zasnovali radni odnos u državnim organima tokom 2019. godine. Od 10 adresa koje je nasumičnim izborom odabrala Uprava za kadrove, Ministarstvo je za potrebe ovog izvještaja dobilo 4 odgovora (**40%**). Slično, posebni online upitnik pripremljen je i upućen službenicima i namještenicima

vezano za postupak ocjenjivanja. Od 10 adresa na koje je upitnik upućen, dobijeno je 5 odgovora (50%).

Posebni upitnici pripremljeni su i za organe identifikovane kao posebno značajne u okviru službeničkog sistema. Procenat odgovora od ovih organa je **100%**, što znači da su posebne podatke za potrebe izvještaja dostavili:

- Uprava za kadrove
- Komisija za žalbe
- Disciplinska komisija
- Agencija za mirno rješavanje radnih sporova
- Upravna inspekcija

Izvještaj obuhvata sve važne aspekte službeničkog sistema, i to: Kategorizaciju radnih mjesta, Popunu radnih mjesta, Ocjenjivanje, Kadrovsko planiranje, Centralnu kadrovsku evidenciju, Žalbeni i disciplinski postupak i Inspeksijski nadzor. Pored navedenog, izvještaj sadrži i osvrt na izmjene zakona koje su donijete u januaru 2021. godine i s tim u vezi na efekat na proces popune radnih mjesta VRK i starješina organa. Dodatno, poseban osvrt je dat na izmjene organizacije državne uprave i njihov uticaj na fluktuaciju broja zaposlenih na najvišim rukovodnim pozicijama. Na osnovu analize stanja po navedenim kategorijama formulisani su ključni izazovi i preporuke za dalje unapređenje službeničkog sistema na centralnom i lokalnom nivou.

2. KATEGORIZACIJA RADNIH MJESTA

Radna mjesta raspoređena su u okviru pet kategorija i odgovarajućih nivoa u okviru kategorija, sa opštim opisom poslova radnog mjesta po kategorijama koji se dalje konkretizuju kroz akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta državnih organa.

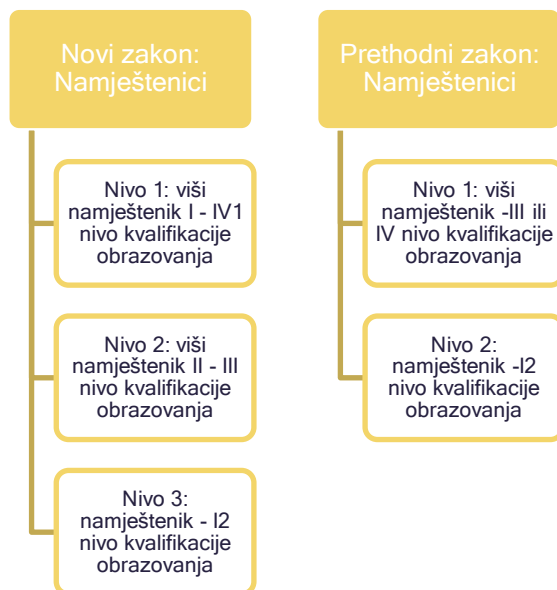
Novo zakonsko rješenje uvodi dodatnu kategoriju radnih mjesta - **starješine organa uprave**, čime se insistira na **većoj odgovornosti rukovodilaca i transparentnosti njihovog zapošljavanja**. Na ovaj način uvažena je preporuka Evropske komisije data u Izvještaju o napretku Crne Gore da je potrebno konkretnije pozicionirati položaj starješina organa u sistemu državne uprave.

Novi zakon	Prethodni zakon
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Starješina organa uprave	<input type="checkbox"/> Visokorukovodni kadar
<input type="checkbox"/> Visokorukovodni kadar	<input type="checkbox"/> Ekspertskorukovodni kadar
<input type="checkbox"/> Ekspertskorukovodni kadar	<input type="checkbox"/> Ekspertski kadar
<input type="checkbox"/> Ekspertski kadar	<input type="checkbox"/> Izvršni kadar
<input type="checkbox"/> Izvršni kadar	

Dodatno, novo zakonsko rješenje prepoznaje četiri nivoa u okviru kategorije Ekspertski kadar umjesto tri nivoa koje je predvidio prethodni zakon. Ovime je **uveden nivo 4 - saradnik I, saradnik II, saradnik III u kategorizaciju radnih mjesta**, kako bi državna uprava otvorila za lica koji imaju **VI nivo kvalifikacije obrazovanja** koju prethodni zakon nije prepoznao. Sada, kao uslov za zasnivanje radnog odnosa u nivou 3 kategorije Ekspertski kadar zakon propisuje VI nivo kvalifikacije obrazovanja, a kao uslov za zasnivanje radnog odnosa u nivou 4 kategorije Ekspertski kadar V nivo kvalifikacije obrazovanja.



Kada su u pitanju poslovi namještenika, prepoznata su tri nivoa zvanja umjesto dosadašnja dva, kako bi se napravila **razlika između zvanja** koje kao uslov propisuje IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja i zvanja koje kao uslov propisuje III nivo kvalifikacije obrazovanja.

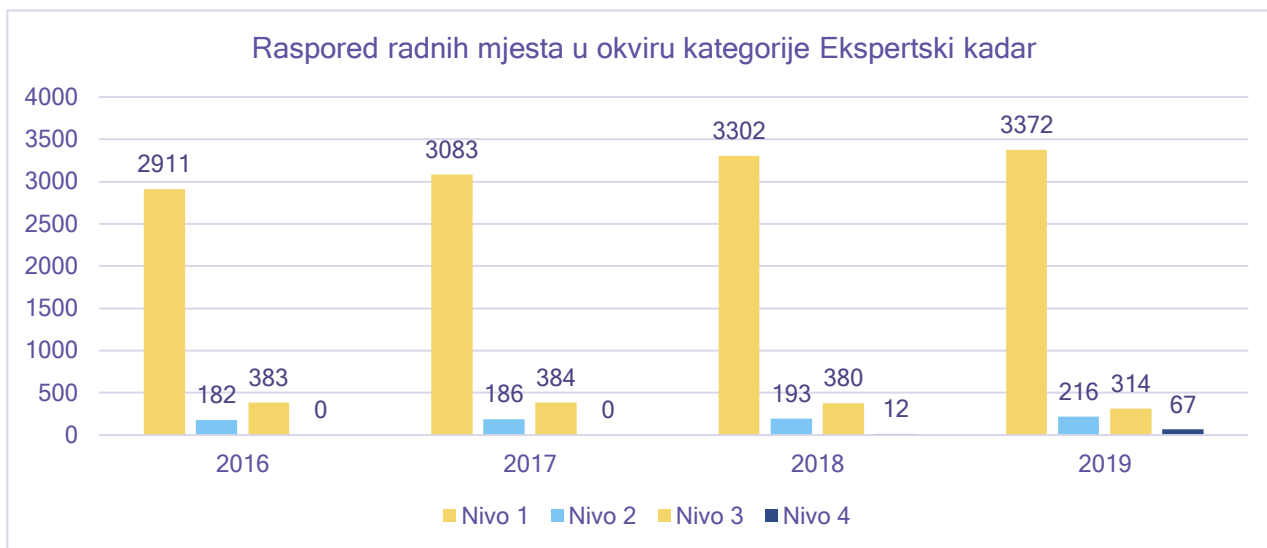


Dodatno, Zakon o državnim službenicima i namještenicima donio je **razgraničenje između uslova i opisa poslova Nivoa 3 Izvršnog kadra (referent) i uslova i opisa poslova Namještenika Nivo 1 (viši namještenik)**. Za ova radna mjesta su prethodnim zakonom bili predviđeni isti uslovi i slični opisi poslova.

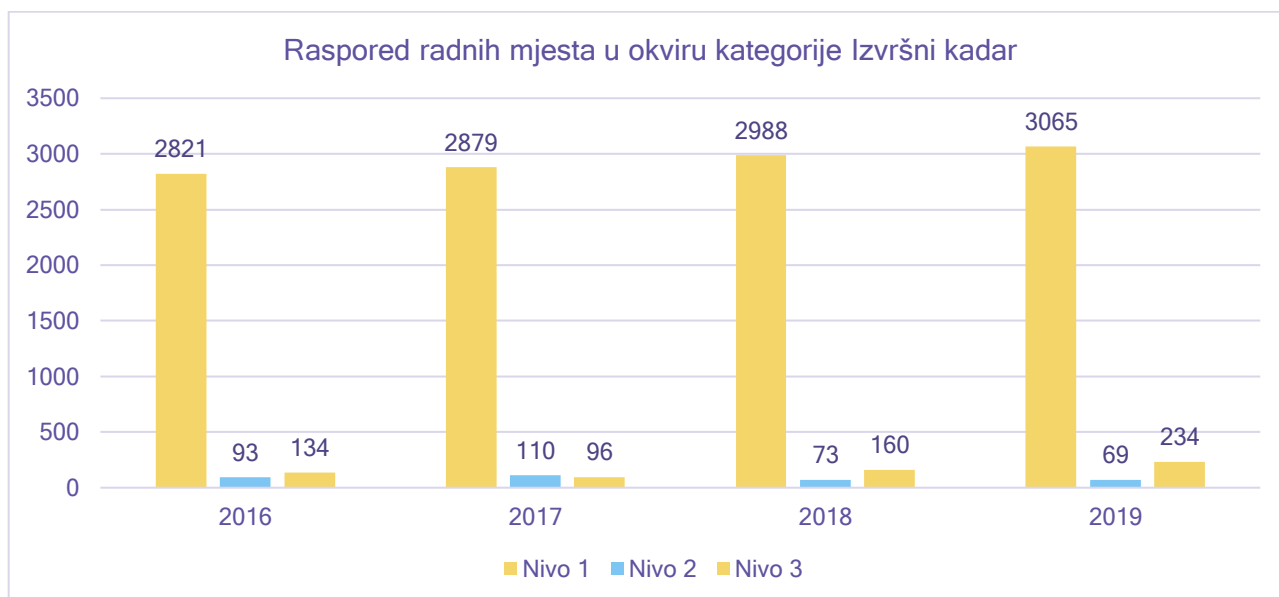
Novi zakon	Prethodni zakon
<ul style="list-style-type: none"> Izvršni kadar Nivo 3: referent - III ili IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje šest mjeseci radnog iskustva na poslovima u IV1 ili III nivou kvalifikacije obrazovanja Namještenik Nivo 1: viši namještenik - IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva 	<ul style="list-style-type: none"> Izvršni kadar Nivo 3: referent - III ili IV nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva Namještenik Nivo 1: viši namještenik - III ili IV nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva

Tako je sada propisano da Izvršni kadar obavlja poslove koji se odnose na vođenje evidencija, prikupljanje i razmjenu informacija, izvještaja, podataka i njihovu obradu, vršenje najjednostavnijih radnji u upravnom i drugom postupku, kao i druge poslove administrativne prirode, dok Namještenici obavljaju poslove koji se odnose na tehničko održavanje objekata, uređaja i opreme, štampanje i umnožavanje materijala, pružanje usluga u objektima državnih organa, odnosno pravnih lica, poslove vozača, kurira, održavanje čistoće i druge slične poslove.

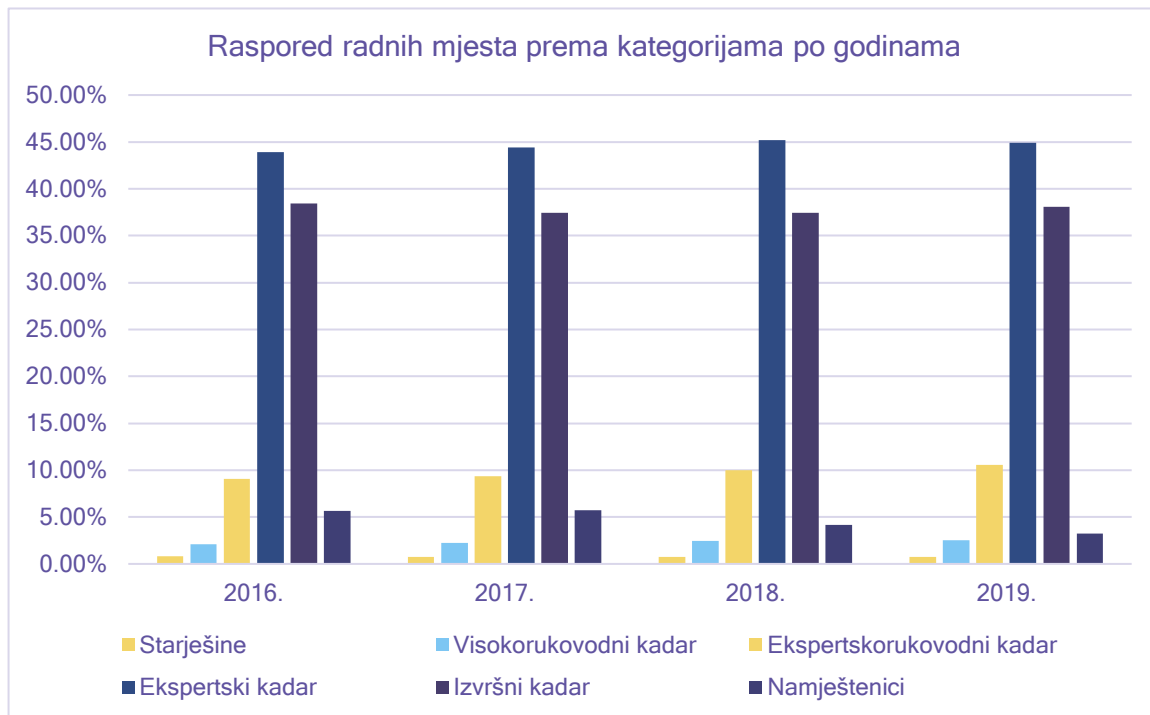
Podaci dostavljeni Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija od strane državnih organa pokazuju da **skoro polovinu zaposlenih u državnim organima čini Ekspertski kadar**. Nivoi zvanja u okviru ove kategorije **neravnomjerno su raspoređeni na način da najveći broj zaposlenih zauzima Nivo 1, oko 84%**. S obzirom na odredbu zakona koja predviđa mogućnost napredovanja zaposlenog u viši nivo zvanja ukoliko je dobio ocjenu rada „ističe se“, postavlja se pitanje koliko je moguće nagraditi zaposlenog napredovanjem u karijeri s obzirom na prikazanu distribuciju rasporeda radnih mjesta po nivoima.



Nakon kategorije Ekspertski kadar, najveći broj zaposlenih u državnim organima zauzima radna mjesta u okviru kategorije **Izvršni kadar**. Zaposleni u okviru ove kategorije su također neravnomjerno raspoređeni, na način da **najveći broj zauzima radna mjesta u okviru Nivoa 1: Samostalni referent, oko 93%**, dok ostatak radnih mjesta popunjavaju zaposleni u Nivou 2: Viši referent i Nivou 3: Referent. Ovakva distribucija radnih mjesta također predstavlja izazov sa aspekta mogućnosti napredovanja službenika u viši nivo zvanja po dobijanju ocjene „ističe se“.



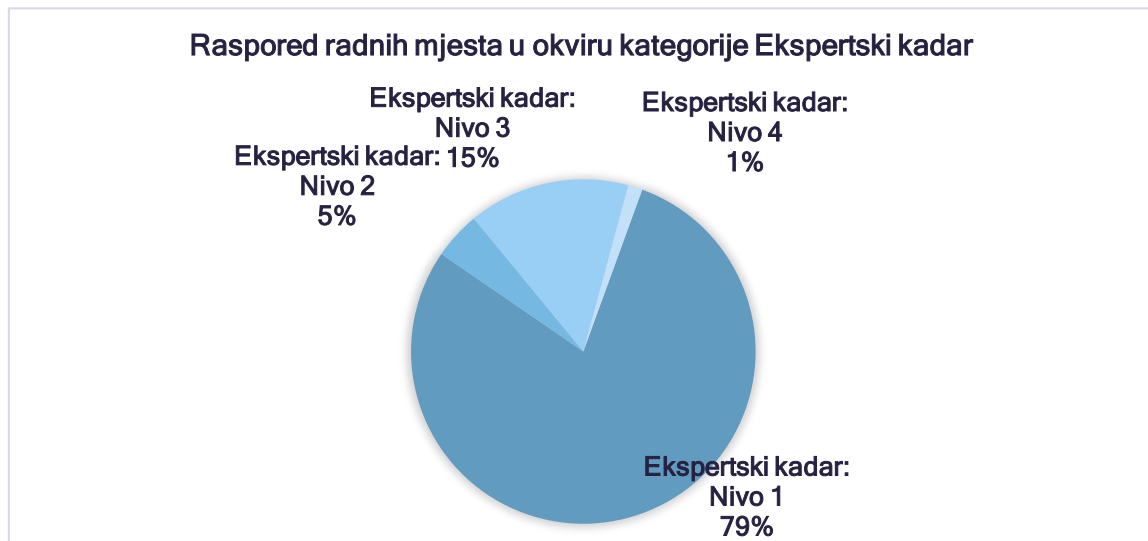
Nakon zaposlenih u kategorijama Ekspertski i Izvršni kadar, najveći broj zaposlenih zauzima Ekspertskorukovodni kadar, oko 10%, a zatim Visokorukovodni kadar, Namještenici i Starješine organa, kao što se može vidjeti na grafiku ispod.



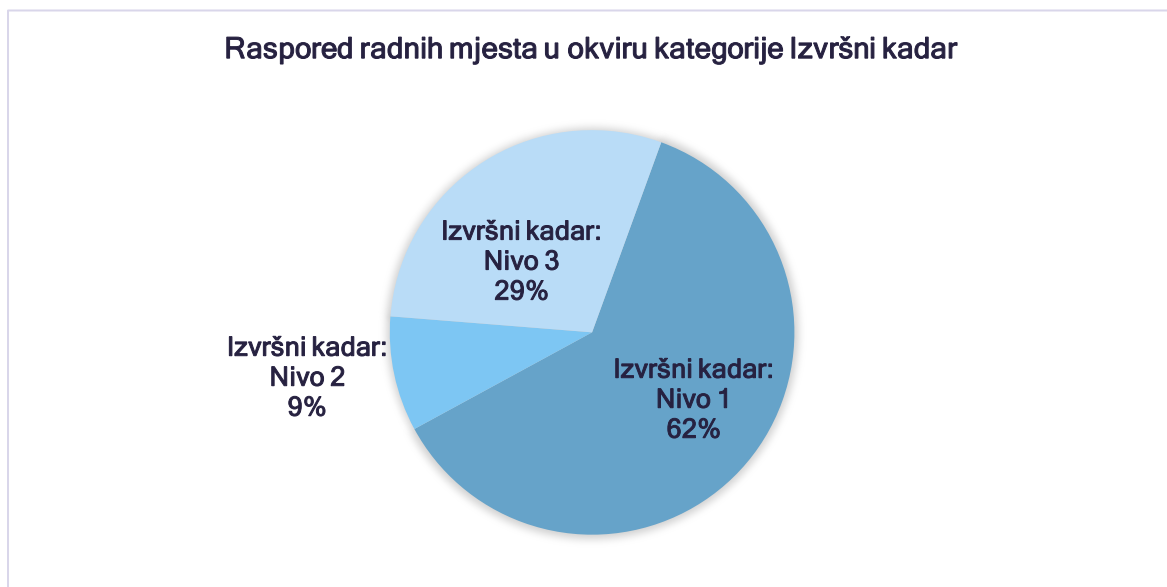
Stupanjem na snagu ovog Zakona (prije izmjena od januara 2021. godine) određeni broj službenika i namještenika koji nije ispunjavao uslove propisane zakonom raspoređen je u niži nivo zvanja. Prema podacima Uprave za kadrove, ukupan broj zaposlenih koji su raspoređeni u niži nivo zvanja u skladu sa izmjenama koje je donijelo novo zakonsko rješenje je 198. Najveći broj njih je iz kategorije ekspertskog kadra - 148, zatim iz kategorije ekspertskorukovodnog kadra - 24. Iz kategorije izvršnog kadra 23 zaposlena je raspoređeno u niži nivo, kao i 3 namještenika.

Kategorija	Broj službenika koji su raspoređeni u niži nivo iz sljedećih kategorija:
Ekspertskorukovodni kadar	24
Ekspertski kadar	148
Izvršni kadar	23
Namještenici	3

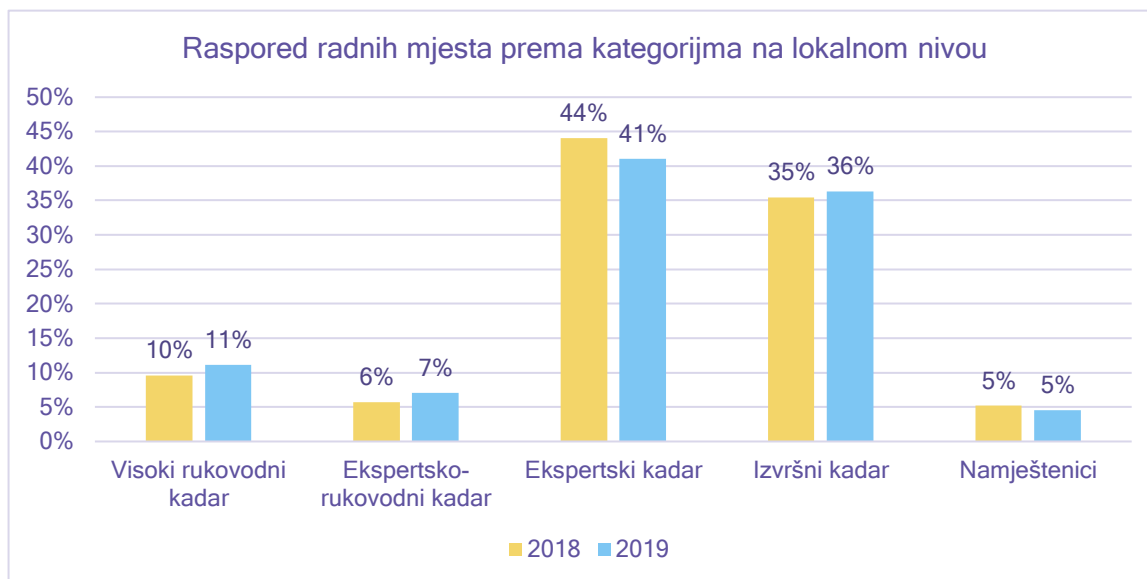
Situacija je veoma slična i kada je **lokalni nivo** u pitanju, gdje oko **40% zaposlenih čini Ekspertski kadar**, pri čemu **najveći broj zaposlenih u okviru ove kategorije zauzima Nivo 1, odnosno u prosjeku blizu 80%** (ovaj udio se na nivou pojedinačnih jedinica lokalne samouprave kreće u rasponu od 70%, do 85%).



Zbirno posmatrajući raspoložive podatke za sve lokalne uprave u okviru kategorije **Izvršni kadar** možemo zaključiti da **najveći broj zaposlenih u ovoj kategoriji zauzima radna mjesta u okviru Nivoa 1 (oko 60%)**. Međutim posmatrano pojedinačno po opštinama, ovaj udio se razlikuje.



Usljed različite organizacione strukture na lokalnom nivou, distribucija radnih mjesta po kategorijama je drugačija u odnosu na centralni nivo. Nakon kategorija Ekspertski kadar i Izvršni kadar koje obuhvataju najveći broj zaposlenih, slijedi Visokorukovodni kadar koji obuhvata oko 10% zaposlenih, pa Ekspertskorukovodni kadar i Namještenici.



Prema podacima dostavljenim od strane 22 jedinice lokalne samouprave, ukupan broj zaposlenih koji su raspoređeni u niži nivo zvanja u skladu sa zakonskim rješenjima propisanim u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima (prije izmjena od januara 2021. godine) i u Zakonu o lokalnoj samoupravi je 62, a raspored po kategorijama je prikazan u tabeli ispod.

Novim zakonodavnim okvirom predviđene su izmjene traženih uslova za pojedina zvanja, kao i primjena novih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi (ZLS). Ono što je karakteristično za lokalni nivo jeste raspoređivanje u niži nivo zvanja zaposlenih iz kategorije Visokorukovodni kadar usljed stupanja na snagu odredaba ZLS koje predviđaju posebne uslove kao što je položen pravosudni ispit za radno mjesto glavnog administratora.





Kategorija:	Broj službenika koji su raspoređeni u niži nivo
Visokorukovodni kadar	14
Ekspertskorukovodni kadar	7
Ekspertski kadar	21
Izvršni kadar	20
Namještenici	0

- **Procjena uspješnosti reforme**

Zakon o državnim službenicima i namještenicima uveo je novu kategoriju radnih mjesta - **starješina organa uprave**. Ovo znači da se starješine organa uprave biraju na javnom konkursu, da njihov rad podliježe ocjenjivanju, da se protiv njih može voditi disciplinski postupak i da imaju sva druga prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika. Ovakvim zakonskim rješenjem postignuta je veća odgovornost rukovodilaca i viši nivo transparentnosti njihovog zapošljavanja i ispunjen zahtjev Evropske komisije u pogledu jasnog razdvajanja profesionalnih od političkih funkcija u državnim organima.

Dodatno, novi zakon riješio je problem neprepoznavanja određenih nivoa kvalifikacije obrazovanja, i to VI nivo kvalifikacije obrazovanja - stepen visokog obrazovanja Bečelor (180 CSPK), kao i napravio razliku između zvanja koje kao uslov propisuje IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja (kvalifikacija srednjeg opšteg i stručnog obrazovanja - 240 CSPK) i zvanja koje kao uslov propisuje III nivo kvalifikacije obrazovanja (kvalifikacija srednjeg stručnog obrazovanja - 180 CSPK). Ovime su uslovi koji su propisani zakonom za radna mjesta u državnim organima u potpunosti usaglašeni sa Nacionalnim okvirom kvalifikacija.

Međutim, postojeća distribucija zaposlenih gdje najveći broj njih pripada Ekspertskom kadru u Nivou 1 (npr. samostalni savjetnik I, II i III) kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou predstavlja izazov sa aspekta motivacije službenika. Naime, ako većina zaposlenih ne može da napreduje u karijeri nakon određenog broja godina u službi, to znači da postoji mogućnost da su zaposleni koji obavljaju različite zadatke sa različitim nivoima odgovornosti kategorizovani na istom nivou i da dobijaju istu ili sličnu zaradu (koeficijent 7.4, 7.2 i 7.0 za samostalnog savjetnika I, II i III¹). Stoga je u okviru novog strateškog dokumenta reforme javne uprave potrebno posvetiti posebnu pažnju ovom pitanju i predložiti bolje alate kako bi se osigurala pravednija raspodjela poslova u organizacionoj hijerarhiji, kao i načini za napredovanje službenika u karijeri. Uvođenje novih alata potrebno je zasnovati na detaljnoj analizi koja bi uključila presjek godina radnog iskustva zaposlenih na postojećem radnom mjestu u Nivou 1. Ako se pokaže da zaposleni napuštaju radno mjesto ili javnu upravu nakon kratkog vremenskog perioda, to može značiti da su službenici demotivisani i/ili nezadovoljni zaradom koju dobijaju, što može uticati na kvalitet rezultata njihovog rada, a time i kvalitet rada javne uprave u cjelini.

Ciljevi reforme i ključne reformske mjere	Nivo ispunjenosti
Obezbijediti napredovanje u viši nivo zvanja u skladu sa zaslugama	
Uređivanje položaja starješine organa u sistemu državne uprave	
Otvaranje državne uprave za kandidate koji posjeduju VI nivo kvalifikacije obrazovanja	
Preciziranje uslova i opisa poslova namješteničkog kadra	

¹ Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Sl. list CG", br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 39/18, 42/18 i 34/19)

3. POPUNA RADNIH MJESTA

Prijava na slobodno radno mjesto novim zakonom je pojednostavljena na način što je smanjen broj dokumenata koje kandidati prilažu, čime su smanjeni i troškovi koje kandidat snosi za pribavljanje, kopiranje i ovjeru dokumenta. Naime, uvjerenje o zdravstvenoj sposobnosti sada dostavlja samo izabrani kandidat u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke o izboru. Dodatno, uvjerenje da kandidat nije osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u državnom organu Uprava za kadrove pribavlja po službenoj dužnosti.

Prema procjeni Uprave za kadrove, troškovi pribavljanja potrebne dokumentacije za prijavu na oglas u državnim organima sada iznose 3.09 EUR, u odnosu na 28.09 EUR koliko je procijenjeno da su troškovi prijavljivanja iznosili ranije. Ovo znači da su troškovi **smanjeni sa 5.5% na 0.6% prosječne mjesečne neto zarade u Crnoj Gori**².



Troškovi pribavljanja dokumentacije potrebne na prijavu na oglas u državnim organima

Novim zakonskim okvirom unaprijeđeno je i **pisano testiranje** kandidata. Naime, testiranje se sada vrši elektronskim putem, pod šifrom, a pitanja za praktični dio testa se dodjeljuju metodom slučajnog odabira, čime je ljudski faktor na uticaj rezultata pisanog testiranja sveden na minimum. Ministarstvo je pružilo podršku jedinicama lokalne samouprave u kreiranju softvera za elektronsko testiranje kandidata, čime su stvoreni uslovi i na lokalnom nivou za poštovanje ove zakonske odredbe.

Usmeno testiranje vrši se putem **intervjua**. Intervjuu pristupaju samo kandidati koji su prošli pisano testiranje, a **rukovodilac organizacione jedinice organa u kojoj se vrši popuna radnog mjesta jedan je od tri člana komisije za izbor**.

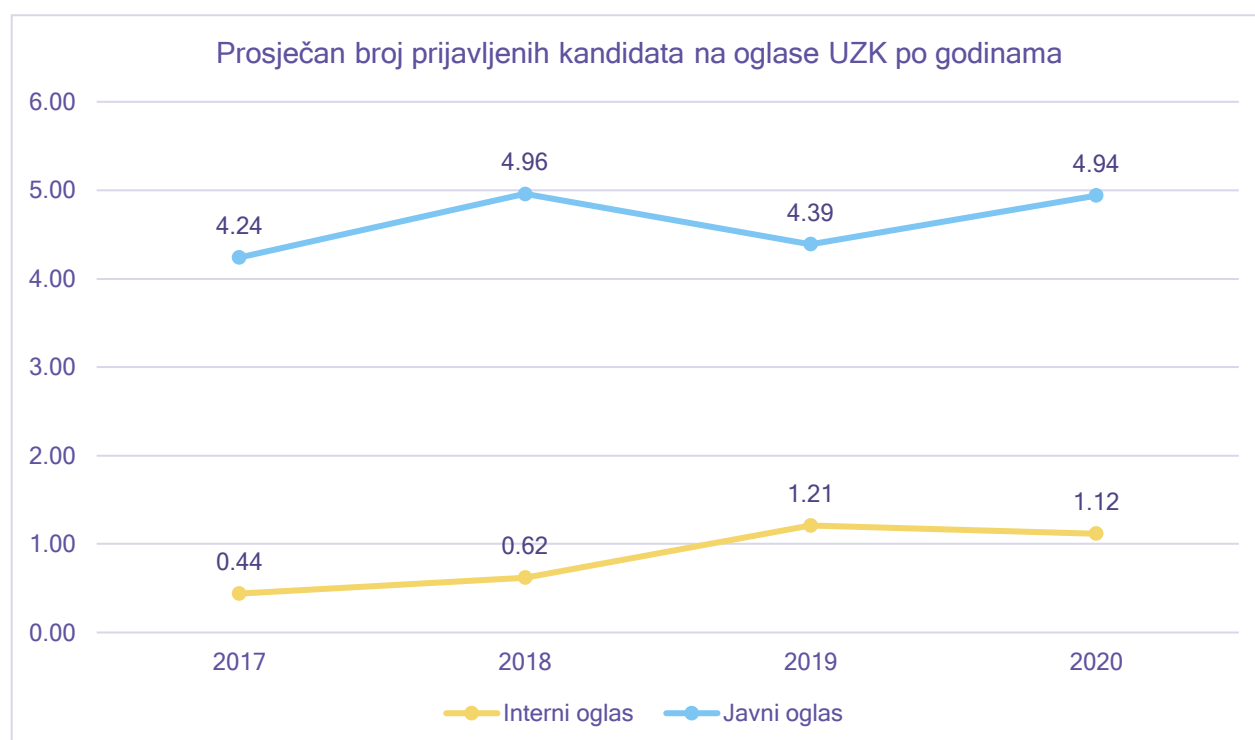
² Prema podacima MONSTAT-a, prosječna neto zarada u decembru 2020. godine iznosila je 527 EUR, a u junu 2018. godine 511 EUR, url: <http://www.monstat.org>

Popuna radnih mjesta u državnim organima vrši se putem raspoređivanja, internog oglasa, javnog oglasa i javnog konkursa.

Novim zakonskim okvirom pojednostavljena je procedura **internog oglasa**, a interno oglašavanje otvoreno je za veći broj kandidata. Naime, na interni oglas se, pored službenika koji je zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme, može prijaviti i:

- glavni inspektor i glavno ovlašćeno službeno lice
- inspektor koordinator, inspektor i ovlašćeno službeno lice
- lice kome je prestao mandat istekom mandata
- lice kome je prestao mandat na lični zahtjev
- lice kome je prestao mandat jer je dva puta uzastopno ocijenjen ocjenom rada "ne zadovoljava".

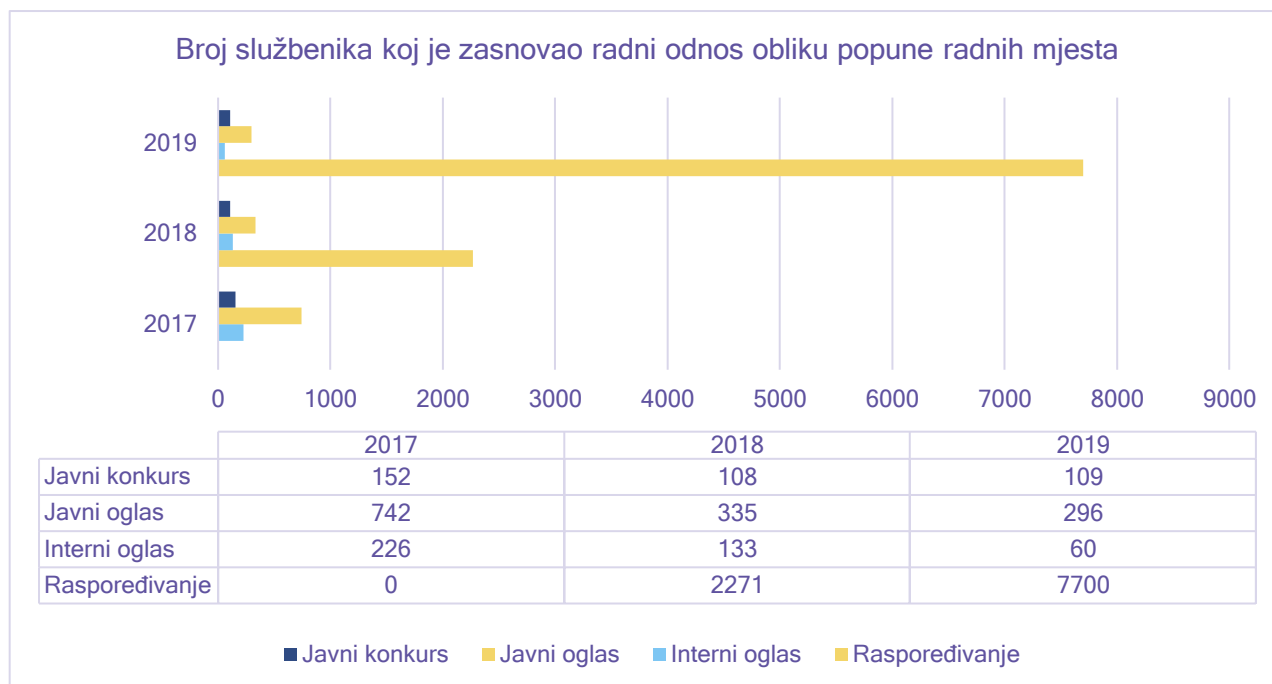
Pojednostavljanje procesa i izmjena uslova za prijavu rezultirali su **povećanjem prosječnog broja kandidata koji se prijavljuju na interni oglas** sa 0.44 u 2017. godini³ na 1.12 u 2020. godini.



Međutim, kada je u pitanju javni oglas, primjećuje se **stagnacija u prosječnom broju prijavljenih kandidata**. Naime, tokom 2017. godine na javni oglas u državnim organima u prosjeku se prijavilo 4.24 kandidata, tokom 2018. godine 4.96 kandidata, tokom 2019. godine 4.39 kandidata, a tokom 2020. godine 4.94. Ovo znači da reformske mjere u vidu smanjenja troškova za prijavu i uvođenja elektronskog testiranja kandidata nisu dale željene rezultate tokom prve dvije godine primjene zakona.

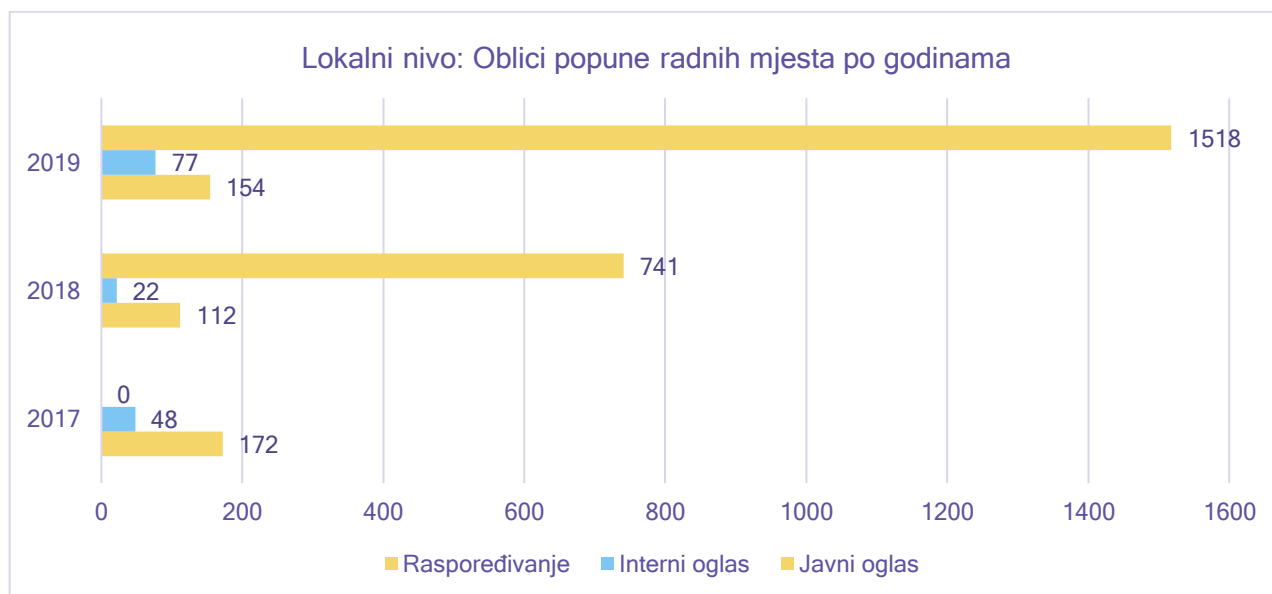
³ Isti prosječan broj kandidata prijavljivao se na interni oglas unutar organa i na interni oglas između organa.

Institut raspoređivanja kao oblik popune radnih mjesta uveden ovim zakonom kako bi se povećala mobilnost unutar uprave je zaživio u praksi. Upoređujući broj službenika koji je raspoređen sa brojem službenika koji su zasnovali radni odnos ostalim oblicima popune radnih mjesta u državnim organima zaključuje se da se raspoređivanje dominantno koristi od jula 2018. godine. Naime, od ukupnog broja službenika koji su zasnovali radni odnos putem navedena četiri vida popune radnih mjesta, 80% službenika u 2018. godini i 94% u 2019. godini je raspoređen.

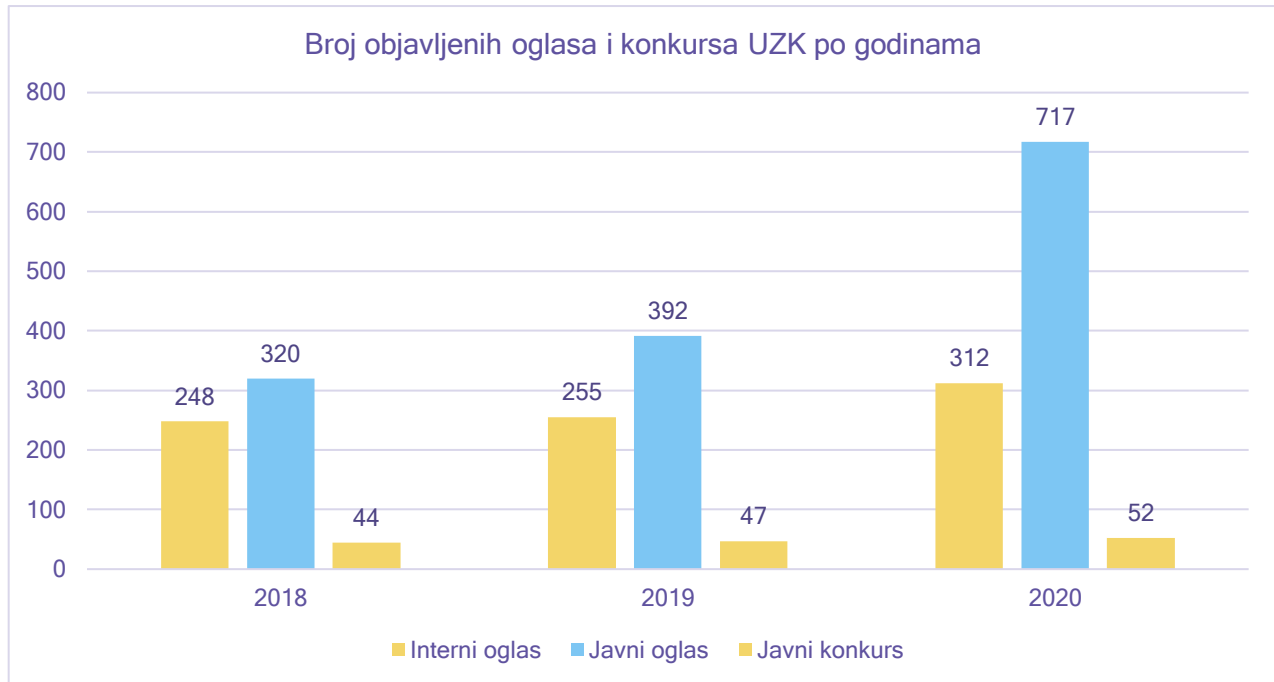


Zatim slijede službenici koji su zaposleni putem javnog oglasa, odnosno 12% u 2018. godini i 4% u 2019. godini. Nakon toga, po 4% službenika je zaposleno putem javnog konkursa i internog oglasa u 2018, a po 1% u 2019. godini.

Ovaj trend je prisutan i na lokalnom nivou, pa prema obliku popune radnog mjesta takođe je najveći broj onih koji su raspoređeni i to 85% u 2018. godini i 87% u 2019. godini.



Tokom izvještajnog perioda, najviše je objavljeno **javnih oglasa**, i to 320 tokom 2018. godine, što čini 52% ukupnog broja objavljenih oglasa i konkursa, 392 tokom 2019. godine, odnosno 56%, a 717 tokom 2020. godine, odnosno 66%. Značajan porast broja objavljenih javnih oglasa tokom 2020. godine povezuje se sa održavanjem parlamentarnih izbora u avgustu 2020, kao i sa velikim brojem zapošljavanja tokom mandata tehničke Vlade (septembar-novembar 2020).



Po brojnosti slijedi **interni oglas**, kojih je tokom 2018. godine objavljeno 248, odnosno 41% ukupno objavljenih oglasa i konkursa. 2019. godine objavljeno je 255 internih oglasa, odnosno 37%, a 2020 objavljeno je 312, odnosno 29%.

Od ukupnog broja objavljenih internih oglasa u državnim organima izborom je završeno 220 u 2018. godini, odnosno **88.7%**, dok je u 2019. godini izborom završeno 60 oglasa, odnosno **23.5%**.

Interni oglas - 2019. godina	Objavljeni oglasi	Oglasi završeni izborom	Procenat
Ekspertskorukovodni kadar	31	11	35,5%
Ekspertski kadar	170	45	26,5%
Izvršni kadar	54	4	7,4%

Prema kategorijama radnih mjesta, najmanji procenat internih oglasa u 2019. godini završen je izborom za radna mjesta u kategoriji Izvršni kadar (7.4%), a zatim slijede interni oglasi za radna mjesta u kategorijama Ekspertski kadar (26.5%) i Ekspertskorukovodni kadar (35.5%). Ovo znači da iako je identifikovan porast broja objavljenih internih oglasa, ovaj porast nije praćen povećanjem broja internih oglasa koji su završeni izborom.

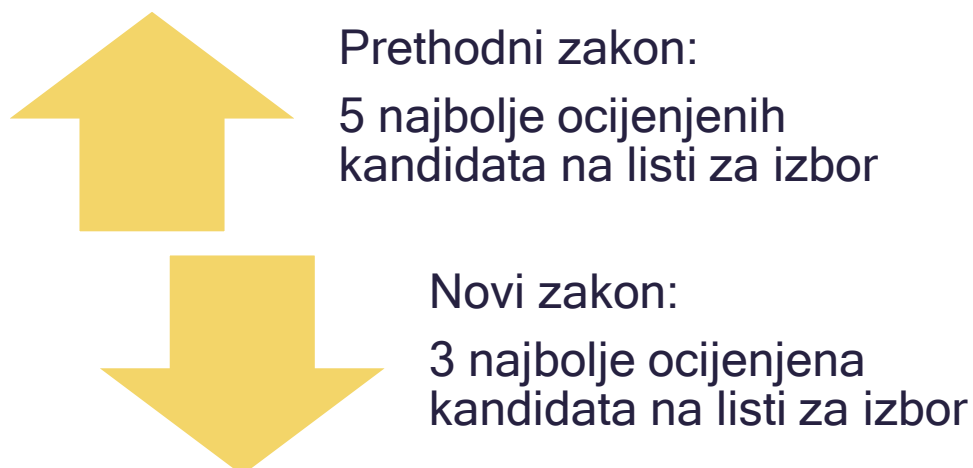
Na lokalnom nivou primjetan je rast udjela internih oglasa u ukupnom broju objavljenih internih i javnih oglasa i konkursa. Naime, tokom 2018. godine objavljena su 63 interna oglasa, što je činilo tek 25% ukupnog broja objavljenih oglasa i konkursa, dok je 2019. godine objavljeno 137 internih oglasa, odnosno 43% ukupnog broja objavljenih oglasa i konkursa.

	2017	2018	2019
Boj objavljenih internih oglasa	97	63	137
Broj objavljenih javnih oglasa i konkursa	242	186	179

Porast broja objavljenih internih oglasa na lokalnom nivou u namjeri da se na ovaj način realizuju nova radna angažovanja, ne znači da je došlo do promjene tj. porasta u broju prijavljenih kandidata po objavljenom oglasu. Naprotiv, nastavio se trend iz prethodnog perioda da se na oglase u prosjeku prijavi po jedan, a tek ponekad i to veoma rijetko 2 kandidata, a čest slučaj je i da nema prijavljenih kandidata.

Pitanje broja prijavljenih kandidata na javne oglase i konkurse ne mogu se tumačiti van konteksta specifičnosti lokalnih samouprava, odnosno regionalnog razvoja i veličine pojedinih opština i generalizovati ga prosječnom vrijednošću. Naime, u manjim opštinama situacija je slična kao kod internih oglasa, te je uobičajeni broj prijavljenih 1 do 2 kandidata, dok kod nekoliko većih JLS prosječan broj po oglasu bude i 4 do 5 prijavljenih kandidata.

Novina Zakona o državnim službenicima i namještenicima jeste donošenje odluke o izboru sa liste za izbor kandidata, koja sadrži **tri najbolje ocijenjena kandidata**, a može da sadrži i više kandidata ako su isto ocijenjeni. Ovime je izmijenjeno prethodno zakonsko rješenje koje je dozvoljavalo izbor sa liste za izbor kandidata koja sadrži **pet najbolje ocijenjenih kandidata**, iako je zakon propisivao da se, po pravilu, vrši izbor najbolje ocijenjenog kandidata.



U praksi se **prosječan broj kandidata na listi za izbor kandidata u postupku javnog oglasa nije značajno promijenio**. Naime, za radna mjesta u kategoriji Ekspertskorukovodni kadar prosječan broj kandidata na listi za izbor u 2018. godini iznosio je 1, a u 2019. godini 0.8. Za radna mjesta u kategoriji Ekspertski kadar prosječan broj kandidata iznosio je 1.64 u 2018, a 1.38 u 2019, dok je za radna mjesta u kategoriji Izvršni kadar prosječni broj kandidata na listi za izbor najveći i iznosio je 1.83, odnosno 1.69 kandidata po godinama.

Prosječan broj kandidata na listi za izbor kandidata: Javni oglas	2018.	2019.
Ekspertskorukovodni kadar	1	0.8
Ekspertski kadar	1.64	1.38
Izvršni kadar	1.83	1.69
Namještenici	-	1.39

Prosječan broj kandidata na listi za izbor kandidata: Interni oglas	2018.	2019.
Ekspertskorukovodni kadar	1	1.23
Ekspertski kadar	1	0.96
Izvršni kadar	1.1	1.12

Prosječan broj kandidata na listi za izbor kandidata u postupku internog oglasa se također nije značajno promijenio, pa je tako za radna mjesta u kategoriji Ekspertskorukovodni kadar prosječan broj kandidata na listi za izbor u 2018. godini iznosio 1, a u 2019. godini 1.23, za radna mjesta u kategoriji Ekspertski kadar prosječan broj kandidata u 2018. iznosio je 1, a u 2019. godini 0.96, dok je za radna mjesta u kategoriji Izvršni kadar prosječni broj kandidata na listi za izbor u 2018. iznosio 1.1, a u 2019. godini 1.12.

Prema podacima Uprave za kadrove, prosječan broj bodova koji su kandidati ostvarili tokom teorijskog dijela pisanog testiranja veći je u postupcima javnog oglasa za radna mjesta u svim kategorijama zvanja u odnosu na postupke internog oglasa. Posebno je zabrinjavajuće što je prosječni broj bodova tokom teorijskog dijela pisanog testiranja za radna mjesta u nivou Ekspertskorukovodnog kadra veći u postupcima javnog nego internog oglasa.

Za teorijski dio pisanog testiranja, za svaki oglas posebno, Uprava za kadrove sačinjava listu pitanja koja se odnose na provjeru znanja iz oblasti ustavnog sistema, organizacije, funkcionisanja, načina rada i postupanja organa državne uprave, u zavisnosti od vrste obrazovanja, nivoa i kategorije radnog mjesta za koje se vrši pisano testiranje. Sadržaj teorijskog dijela pisanog testa određuje se metodom slučajnog odabira 20 pitanja sa navedene liste, na koja kandidat odgovara na način što bira jedan od više ponuđenih odgovora.

Pisano testiranje: Teorijski dio	Javni oglas 2018. godina	Interni oglas 2018. godina	Javni oglas 2019. godina	Interni oglas 2019. godina
Ekspertskorukovodni kadar	16,79	15,62	16,48	13,7
Ekspertski kadar	16,67	16,3	16,59	15,81
Izvršni kadar	16,64	12,5	16,49	14,46

Situacija je potpuno drugačija kada je u pitanju prosječan broj bodova koji su kandidati ostavili tokom praktičnog dijela pisanog testiranja. Naime, kandidati u postupku internog oglasa su ostvarili značajno veći broj bodova za radna mjesta u svim kategorijama zvanja u odnosu na kandidate u postupku javnog oglasa tokom praktičnog dijela pisanog testiranja.

Među kandidatima u postupku javnog oglasa primjetna je razlika u broju ostvarenih bodova. Naime, najniži broj bodova ostvarili su kandidati za radna mjesta u nivou zvanja Ekspertskorukovodni kadar i tokom 2018. i tokom 2019. godine kada je iznosio 10,03, odnosno 11,79 od mogućih 20. S obzirom na to da praktični dio pisanog testiranja podrazumijeva izradu zadataka koji se odnose na provjeru znanja povezanih sa opisom poslova radnog mjesta za koje se sprovodi oglas, zabrinjavajuće je što su najniži broj bodova ostvarili kandidati koji pretenduju da obavljaju pozicije sa najvećom odgovornošću od svih za koje se javni oglas prema kategorizaciji radnih mjesta raspisuje. Praktični dio pisanog testa ocjenjuje se prema sljedećim kriterijumima: strukturiranje i sistematika - do 10 bodova, korišćenje relevantnih informacija - do 5 bodova, i preciznost izražavanja - do 5 bodova.

Pisano testiranje: Praktični dio	Javni oglas 2018. godina	Interni oglas 2018. godina	Javni oglas 2019. godina	Interni oglas 2019. godina
Ekspertskorukovodni kadar	10,03	15,41	11,79	17,75
Ekspertski kadar	11,58	17,11	13,73	14,73
Izvršni kadar	12,07	19,33	13,34	12,63

Na usmenom intervjuu svakom kandidatu postavljaju se ista pitanja kao tokom praktičnog dijela pisanog testiranja, po istom redoslijedu i zadaje rješavanje istog problema, odnosno zadatka, pri čemu se mogu postavljati dodatna pitanja i zahtijevati dodatna objašnjenja. Usmeni intervju ocjenjuje se prema sljedećim kriterijumima: vještina komunikacije i lični nastup - do 5 bodova, motivacija - do 5 bodova, i znanje i iskustvo koje je relevantno za radno mjesto za koje se sprovodi oglas - do 10 bodova.

Prema podacima Uprave za kadrove predstavljenim u tabeli niže, kandidati u postupku internog oglasa su ostvarili veći broj bodova za radna mjesta u skoro svim kategorijama zvanja u odnosu na kandidate u postupku javnog oglasa tokom usmenog intervjua.

Usmeni intervju	Javni oglas 2018. godina	Interni oglas 2018. godina	Javni oglas 2019. godina	Interni oglas 2019. godina
Ekspertskorukovodni kadar	15,39	19	17,3	17,16
Ekspertski kadar	16,02	19,26	17,26	18,03
Izvršni kadar	15,73	20	16,39	16,9

Provjera sposobnosti kandidata koji ispunjavaju uslove javnog oglasa za popunu radnog mjesta namještenika vrši se usmenim intervjuom. Ocjenjivanje usmenog intervjua vrši se prema sljedećim kriterijumima: vještina komunikacije - do 10 bodova, i motivacija - do 10 bodova. Tokom 2018. godine, kandidati su na usmenom intervjuu u prosjeku ostvarili 16,65 bodova, a tokom 2019. godine 16,98.

Usmeni intervju	2018.	2019.
Namještenici	16,65	16,98

Sa aspekta menadžerske odgovornosti, uvedena je novina koja predviđa da odluku o izboru državnog službenika, odnosno namještenika umjesto starješine državnog organa donosi **rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se vrši popuna radnog mjesta iz kategorije Visokorukovodni kadar.**

Dodatno, značajna novina zakona jeste **omogućavanje licima koja nijesu izabrana po javnom oglasu, a nalaze se na listi za izbor kandidata, da zasnuju radni odnos na određeno vrijeme, najduže do šest mjeseci, bez javnog oglašavanja.** Prema podacima Uprave za kadrove, korišćenje ovog instituta zaživjelo je tokom 2019. godine, kada je 21 lice sa evidencije UZK zasnovalo radni odnos.

	2018.	2019.
Broj lica o kojima UzK vodi evidenciju shodno članu 49 ZDSIN koji su zasnovali radni odnos na određeno vrijeme bez objavljivanja javnog oglasa	0	21

- **Kako je unaprijeđen rad komisija?**

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisano je da provjeru znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina vrši komisija koju čine predstavnik organa za upravljanje kadrovima, predstavnik državnog organa koji je, po pravilu, **rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se vrši popuna radnog mjesta** i stručno lice iz odgovarajuće oblasti rada.

Ovime je unaprijeđena odredba prethodnog zakona kojom je bilo propisano da provjeru sposobnosti vrši komisija koju čine predstavnik organa za upravljanje kadrovima, predstavnik državnog organa u kome se zasniva radni odnos i stručna lica za provjeru posebnih vještina koje se traže oglasom. Naime, preciziranjem da je član komisije predstavnik državnog organa koji je, po pravilu, rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se vrši popuna radnog mjesta, smanjen je politički uticaj na proces selekcije, na način da je precizirano da je član komisije, po pravilu, lice koje obavlja profesionalnu funkciju u državnom organu.

Shodno Uredbi o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima⁴, a radi sačinjavanja liste stručnih lica u odgovarajućoj oblasti rada koji će biti članovi komisija, Uprava za kadrove **najmanje jednom godišnje objavljuje javni poziv za izbor stručnih lica, odnosno istaknutih stručnjaka** u dnevnom štampanom mediju koji se distribuira na teritoriji cijele Crne Gore i na svojoj Internet stranici. Uprava za kadrove je tokom 2018. godine objavila dva poziva za izbor stručnih lica u odgovorajućoj oblasti rada, a u 2019. godini jedan poziv. 125 kandidata je ispunilo uslove za izbor stručnih lica u 2018. godini, a 49 u 2019. godini. Od ovog broja, **Komisija za izbor stručnih lica i istaknutih stručnjaka odabrala je 114 stručnih lica u 2018. godini, odnosno 91.2%, i 44 stručna lica u 2019. godini, odnosno 89.8% prijavljenih**

⁴ Uredba o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima, "Službeni list CG", br. 50/18.

kandidata koji su ispunjavali uslove da budu izabrani. Na kraju 2019. godine, Uprava za kadrove je na raspolaganju imala **158 stručnih lica**.

Od ovog broja, **82 stručna lica** je učestvovalo u radu komisija za provjeru znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina u 2018. godini, što čini **71.9%** stručnih lica koji su tada bili na raspolaganju Upravi za kadrove. U 2019. godini, u postupcima provjere učestvovalo je **91 stručno lice**, što čini **57.6%** stručnih lica koji su tada bili na raspolaganju Upravi za kadrove.

Svako stručno lice je u **prosjeku učestvovalo 6.59 puta** u radu komisija za provjeru znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina u 2018. godini i **4.97 puta** u 2019. godini. Najveći broj puta koliko je jedno stručno lice učestvovalo u radu komisija na godišnjem nivou tokom 2018. godine iznosi 22, odnosno 16 puta tokom 2019. godine.

Uprava za kadrove je organizovala 3 obuke u 2018. godini za stručna lica i 4 u 2019. godine. Trajanje ovih obuka iznosilo je 18 sati u 2018. godini i 24 sata u 2019. godini. U 2018. godini, 52 stručna lica je prošlo organizovane obuke, što čini **45.6% ukupnog broja stručnih lica** koja su tada bila na raspolaganju UzK. Tokom 2019. godine, od ukupnog broja stručnih lica, njih 29 je prošlo organizovane obuke, što čini **18.4% ukupnog broja stručnih lica** koji su tada bili na raspolaganju UzK.



45.6% ukupnog broja stručnih lica je prošlo obuke UzK tokom 2018. godine



18.4% ukupnog broja stručnih lica je prošlo obuke UzK tokom 2019. godine

Iz Uprave za kadrove su naglasili da za pojedine, specifične oblasti rada ne postoji dovoljan broj stručnih lica, te da UzK planira da u narednom periodu objavi i četvrti javni poziv, kako bi se obezbijedio dovoljan broj stručnih lica za sljedeće oblasti: arhitektura, biohemija, geodezija, geologija, hidrometeorologija, seizmologija, medicina, metrologija, nauka, pomorstvo, saobraćaj, telekomunikacije, poljoprivreda, šumarstvo, veterina i dr.

Uprava za kadrove se suočava sa poteškoćama da motiviše eksperte da se prijave da budu na listi stručnih lica u relevantnim oblastima iz sljedećih razloga prepoznatih od strane UZK: neadekvatne novčane nadokande za učešće u selekciji, nedostatak slobodnog vremena da uzmu učešće u postupku selekcije, odnosno nemogućnost odsustva u toku radnog vremena, konflikt interesa, udaljenost mjesta boravka eksperta, itd.

- **Šta kažu zaposleni?**

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je putem online upitnika izvršilo prikupljanje podataka vezano za postupak popune radnih mjesta u državnim organima. Upitnikom su ispitani stavovi zaposlenih koji su zasnovali radni odnos tokom 2019. godine putem javnog oglasa.

Kada je u pitanju vrijeme koje su ispitanici utrošili na prikupljanje i podnošenje potrebnih dokumenata za prijavu na javni oglas, ispitanici su saglasni da je bilo potrebno nekoliko sati. Više ne postoji obaveza dostavljanja uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti za sve

kandidate, a Uprava za kadrove po službenoj dužnosti pribavlja dokaz da kandidat nije osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u državnom organu.

Ispitanici su saglasni da su znanje, sposobnosti i vještine koje su testirane tokom postupka selekcije relevantne za zadatke koje sada obavljaju na radnom mjestu, kao i da je postupak selekcije optimalno uređen.

- **Šta kažu rukovodioci?**

Za potrebe pripreme ovog izvještaja, Ministarstvo je putem online upitnika ispitalo stavove rukovodilaca iz kategorije Visokorukovodni kadar i načelnika koji su zaduženi za kadrovsko planiranje u organima o postupku popune radnih mjesta.

S obzirom na uvođenje novog instituta popune radnih mjesta - raspoređivanje, željeli smo da saznamo u kojim slučajevima je procedura internog oglasa bolja u odnosu na raspoređivanje. Ispitanici su saglasni da je procedura raspoređivanja dobro uređena, dok je dio njih istakao da ne smatraju da je interni oglas bolji, budući da starješina organa, preko rukovodilaca organizacionih jedinica, raspolaže svim informacijama i podacima na osnovu kojih donosi pravilnu odluku o rasporedu. Na drugoj strani, dio ispitanika smatra da je interni oglas bolji samo u slučaju kada u organu postoji više službenika sa sličnim znanjem, sposobnostima i kompetencijama koji su zainteresovani za isto radno mjesto, kao način da se osigura transparentnost i pravičnost postupka popune radnog mjesta. Dodatno, dio ispitanika smatra da je interni oglas bolji onda kada u organu nema adekvatnog kandidata za popunu upražnjenog radnog mjesta.

Na pitanje kako ocjenjuju proceduru internog oglasa, ispitanici su odgovorili da smatraju da je procedura dobro uređena i pojednostavljena u odnosu na prethodno zakonsko rješenje. Naime, interno oglašavanje se više ne sprovodi dva puta, pa se značajno skratilo vrijeme sprovođenja procedure oglašavanja, a samim tim je i popuna radnog mjesta blagovremena. Kao predlog kako bi se mogla dodatno pojednostaviti, dio ispitanika smatra da kandidati treba da budu oslobođeni dostavljanja bilo kakve dodatne dokumentacije, već da se podaci o zaposlenima koji su se prijavili na oglas pribavljaju iz Centralne kadrovske evidencije.

S obzirom na novine u procesu selekcije kandidata, ispitali smo da li postupak selekcije osigurava prepoznavanje najboljih kandidata. Svi ispitanici su saglasni da im postupak selekcije predviđen zakonom omogućava da procijene da li kandidat posjeduje kompetencije koje se traže za obavljanje poslova radnog mjesta. Jedan ispitanik je posebno istakao važnost učešća predstavnika organa kao člana komisije, a istaknuta je i prednost obavljanja razgovora sa svim kandidatima sa liste za izbor kandidata, koje omogućava bolju selekciju i prepoznavanje sposobnosti i slabosti kandidata za obavljanje poslova određenog radnog mjesta.

Ispitanici su saglasni i da su informacije pružene od strane komisije za izbor i Uprave za kadrove bile dovoljne i relevantne prilikom donošenja odluke o izboru, te da se mišljenje rukovodilaca prilikom donošenja odluke o izboru u najvećem broju slučajeva podudara sa mišljenjem komisije za izbor.

3.1. POPUNA RADNIH MJESTA VRK I STARJEŠINA ORGANA

Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 kao jedan od ključnih ciljeva u oblasti službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima prepoznat je cilj jačanja profesionalnih sposobnosti starješina organa i visokorukovodnog kadra sa jasno utvrđenim kriterijumima za njihov izbor. Za ostvarivanje definisanog cilja ključni izazovi bili su usmjereni na uspostavljanju okvira kompetencija i propisivanju procedure za proces selekcije starješina organa i visokorukovodnog kadra.

Novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima poseban naglasak je stavljen na veću profesionalizaciju i odgovornost starješina, kao i lica iz visokorukovodnog kadra, to jeste lica na najvišim rukovodećim pozicijama. Naime, ojačane su procedure selekcije za visokorukovodni kadar i starješine organa, na način da nova zakonska rješenja precizno propisuju da se provjera kompetencija, znanja i sposobnosti vrši putem

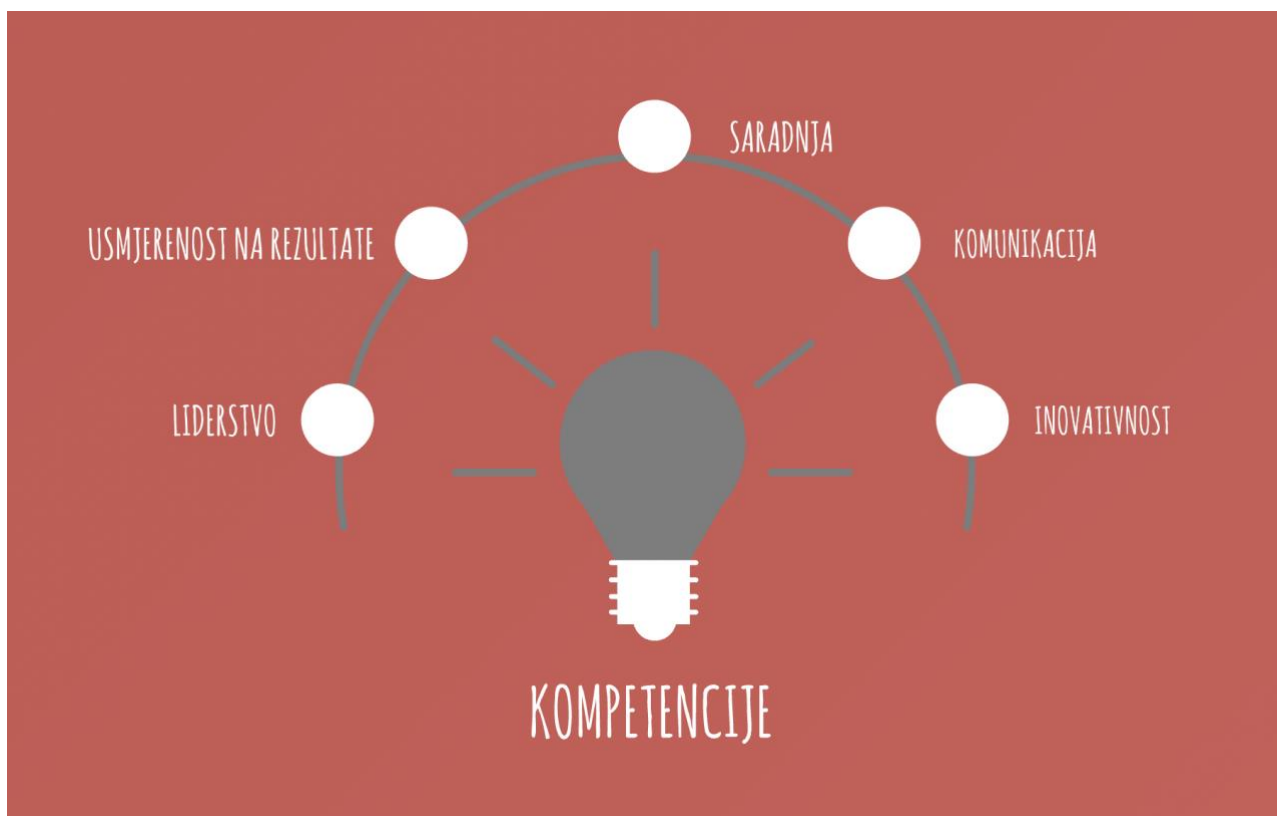
- pisanog rada
- strukturiranog intervjua

Pisani rad, koji predstavlja novinu uvedenu ovim zakonom, podrazumijeva sagledavanje prioriteta i predloga za unapređenje procesa rada, odnosno stanja u oblasti rada za koju se kandidat imenuje, odnosno postavlja. Na strukturiranom intervjuu kandidati prezentuju pisani rad, nakon toga članovi komisije postavljaju pitanja i ocjenjuje njegove kompetencije. Polazna osnova za vođenje intervjua i ocjenjivanje kompetencije je pisani rad, odnosno vizija kandidata o budućem radu. Kandidatu se postavljaju pitanja kako bi se ocijenile njegove kompetencije u odnosu na zadatke radnog mjesta, a uzimajući u obzir i njegovo prethodno radno iskustvo.

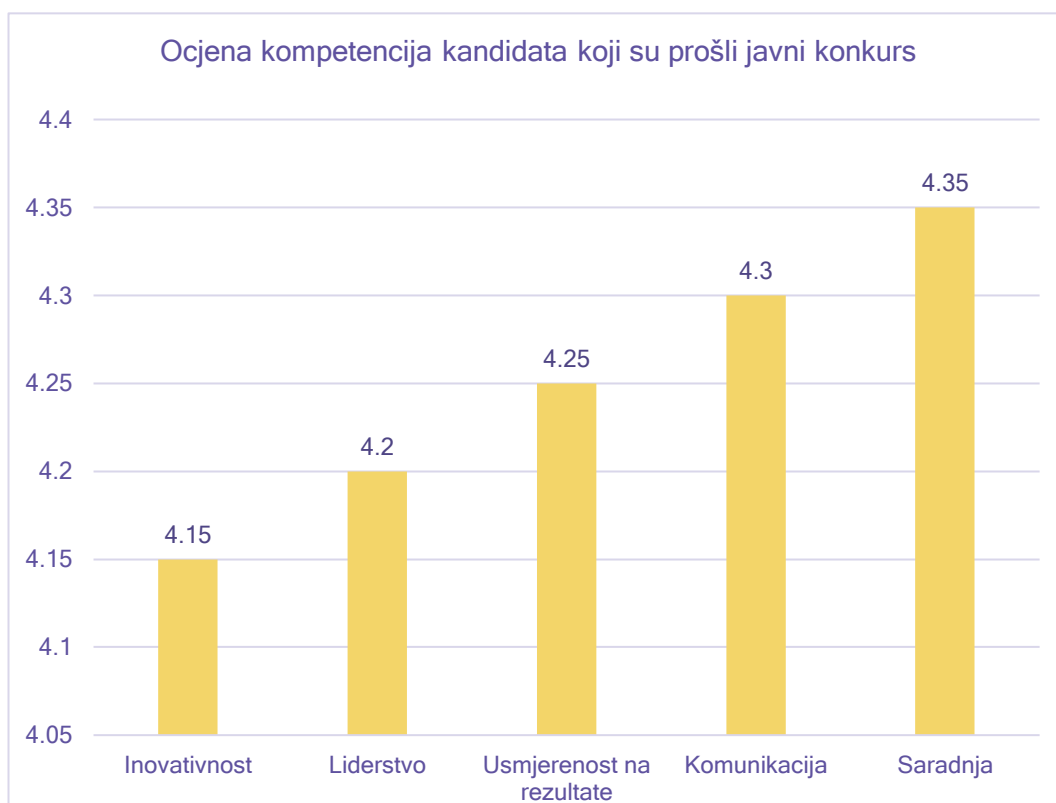
Ministarstvo javne uprave i Uprava za kadrove su, u saradnji sa SIGMA/OECD i Britanskim savjetom, radili na uvođenju **Okvira kompetencija po ugledu na pozitivne evropske prakse**. Uvođenje određenih kompetencija omogućava jasan i transparentan postupak izbora lica koja će se naći na radnim mjestima starješina organa i visokorukovodnog kadra.

Kompetencije predstavljaju skup znanja, sposobnosti i vještina koje su neophodne za obavljanje poslova radnog mjesta, odnosno sposobnost da se zadovolje zahtjevi radnog mjesta i specifični radni zadaci.

Uredba o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima uvodi kompetencije sa ciljem da se na najznačajnijim pozicijama u državnim organima nađu službenici čije kompetencije i znanja garantuju efikasno vršenje poslova i ostvarivanje zacrtanih strateških ciljeva. Cilj primjene Okvira kompetencija je da se pruži podrška procesu selekcije i zapošljavanja visokih rukovodilaca i njihovom profesionalnom razvoju, kao i da pruži kriterijume za ocjenjivanje učinka rukovodilaca.



Podaci UZK pokazuju da kandidati koji su prošli selekcionu proceduru tokom 2018. i 2019. godine u najvećoj mjeri posjeduju kompetenciju **saradnja**, a u najmanjoj mjeri kompetenciju **inovativnost**. Ocjene dobijene prilikom postupka selekcije prikazane su na grafiku ispod.



Kada je u pitanju pisani rad kojim počinje provjera kompetencija, znanja i sposobnosti kandidata koji ispunjavaju uslove javnog konkursa, ostvarena prosječna ocjena ima tendenciju pada za radna mjesta starješine organa. Naime, od mogućih 20 bodova kandidati su u prosjeku ostvarili 18.54 tokom 2018. godine, 16.67 tokom 2019. godine i 15.89 tokom 2020. godine. Za radna mjesta iz kategorije visokorukovodni kadar, kandidati koji ispunjavaju uslove javnog konkursa ostvarili su prosječno 17.87 bodova tokom 2018. godine, 15.85 bodova tokom 2019. i 16.94 tokom 2020. godine.

Pisani rad ocjenjuje se prema sljedećim kriterijumima: znanje iz oblasti rada za koju se kandidat imenuje, odnosno postavlja - do 10 bodova, postavljanje prioriteta i davanje predloga - do 5 bodova, i strukturiranje i sistematika - do 5 bodova.

Prosječna ocjena ostvarena na pisanom radu	2018.	2019.	2020.
Starješine organa	18,54	16,67	15,89
VRK	17,87	15,85	16,94

Prosječna ocjena koju kandidati ostvaruju na strukturiranom intervjuu za radno mjesto starješine organa takođe je u blagom je padu i iznosi u prosjeku 22.3 u 2018. godini, 21.25 u 2019. i 19.67 u 2020. godini. Za radna mjesta VRK, prosječan broj bodova ostvaren na strukturiranom intervju ostao je približno isti i iznosi 22.14 u 2018. godini, 21.26 u 2019. godini i 21.36 u 2020. godini.

Prosječna ocjena ostvarena na strukturiranom intervjuu	2018.	2019.	2020.
Starješine organa	22,3	21,25	19,67
VRK	22,14	21,26	21,36

Broj kandidata koji ispunjavaju uslove javnog konkursa je u prosjeku nizak i kada su upitanju starješine organa i kada je u pitanju VRK. Naime, na javni konkurs za radno mjesto starješine organa tokom 2018. u prosjeku se prijavilo 1.1 kandidata, a tokom 2019. godine 1.2. Kada su u pitanju javni konkursi za VRK na centralnom nivou, blagi porast prosječnog broja kandidata koji ispunjava uslove određene konkusom osjetan je tokom 2018. godine kada je iznosio 2.6. Tokom 2017. godine iznosio je 1.61, a tokom 2019. godine 1.38.

Tokom 2020. godine na centralnom nivou primjetan je porast broja prijavljenih kandidata koji ispunjavaju uslove javnog konkursa i iznosi u prosjeku 2.14.

Prosječan broj kandidata po objavljenom javnom konkursu koji ispunjavaju uslove predviđene konkursom	2017.	2018.	2019.	2020.
Starješine organa	1,5	1,1	1,2	2,14
VRK	1,61	2,6	1,38	
Ukupno starješine organa + VRK				

Broj objavljenih javnih konkursa tokom godina je u blagom porastu i iznosi 44 tokom 2018. godine, 47 tokom 2019. godine i 52 tokom 2020. godine.

Javni konkurs	Broj objavljenih javnih konkursa	Udio u ukupnom broju oglašavanja
2018. godina	44	7%
2019. godina	47	7%
2020. godina.	52	5%

Na lokalnom nivou, broj kandidata je nizak i iznosi u prosjeku 1 tokom 2018. godine i 1.17 tokom 2019. godine.

Prosječan broj kandidata po objavljenom javnom konkursu koji ispunjavaju uslove predviđene konkursom	2018.	2019.
VRK lokalni nivo	1	1,17

- **Kako je unaprijeđen rad komisija?**

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisano je da provjeru kompetencija, znanja i sposobnosti vrši komisija koju čine starješina organa za upravljanje kadrovima, lice iz kategorije visokorukovodni kadar iz državnog organa u kojem se vrši popuna radnog mjesta i istaknuti stručnjak u odgovarajućoj oblasti rada.

Ovime je unaprijeđena odredba prethodnog zakona kojom je bilo propisano da provjeru sposobnosti vrši komisija koju čine predstavnik organa za upravljanje kadrovima, predstavnik državnog organa u kojem se zasniva radni odnos i renomirani stručnjak u oblasti rada državnog organa u kojem se zasniva radni odnos. Naime, preciziranjem da je član komisije lice iz kategorije visokorukovodni kadar iz državnog organa u kojem se vrši popuna radnog mjesta smanjen je politički uticaj na proces selekcije, na način da je precizirano da je član komisije lice koje obavlja profesionalnu funkciju u državnom organu.

Shodno Uredbi o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima, a radi sačinjavanja liste istaknutih stručnjaka, Uprava za kadrove najmanje jednom godišnje objavljuje javni poziv za izbor stručnih lica, odnosno istaknutih stručnjaka u dnevnom štampanom mediju koji se distribuira na teritoriji cijele Crne Gore i na svojoj Internet stranici. Uprava za kadrove je tokom 2018. godine objavila dva poziva za izbor istaknutih stručnjaka, a u 2019. godini jedan poziv.

30 kandidata je ispunilo uslove za izbor istaknutih stručnjaka u 2018. godini, a 42 u 2019. godini. Od ovog broja, Komisija za izbor stručnih lica i istaknutih stručnjaka odabrala je **26 istaknutih stručnjaka u 2018. godini i 36 istaknutih stručnjaka u 2019. godini**. Na kraju 2019. godine, Uprava za kadrove je na raspolaganju imala 52 istaknuta stručnjaka.

Od ovog broja, 28 istaknutih stručnjaka je učestvovalo u radu komisija za provjeru kompetencija, znanja i sposobnosti u 2018. godini. U 2019. godini, u postupcima provjere učestvovalo je 32 istaknuta stručnjaka.

Svaki istaknuti stručnjak je u prosjeku učestvovao 1.40 puta u radu komisija u 2018. godini i 1.47 puta u 2019. godini. Najveći broj puta koliko je jedan istaknuti stručnjak učestvovao u radu komisija na godišnjem nivou tokom 2018. godine iznosi 3, odnosno 4 puta tokom 2019. godine.

Uprava za kadrove je organizovala 3 obuke u 2018. godini za istaknute stručnjake i 4 u 2019. godini. Trajanje ovih obuka iznosilo je 18 sati u 2018. godini i 24 sata u 2019. godini. U 2018. godini, 15 istaknutih stručnjaka je prošlo organizovane obuke, što čini **58% ukupnog broja istaknutih stručnjaka** koji su tada bila na raspolaganju UzK. Tokom 2019. godine, od ukupnog broja istaknutih stručnjaka, njih 10 je prošlo organizovane obuke, odnosno **19.2%**.



58% ukupnog broja istaknutih stručnjaka je prošlo obuke UzK tokom 2018. godine



19.2% ukupnog broja istaknutih stručnjaka je prošlo obuke UzK tokom 2019. godine

3.2. ŽALBE NA POSTUPAK POPUNE RADNIH MJESTA

Komisija za žalbe je tokom 2018. godine zapremila ukupno 239 žalbi na postupak popune radnih mjesta. Od ovog broja, 99 žalbi izjavljeno je na postupak raspoređivanja, 3 žalbe izjavljeno je na postupak internog oglasa, dok je 137 žalbi izjavljeno na postupak javnog oglasa. Tokom 2019. godine, Komisija je zapremila ukupno 279 žalbi, od čega je 196 izjavljeno na postupak raspoređivanja, 1 na postupak internog oglasa i 82 na postupak javnog oglasa.

Broj izjavljenih žalbi Komisiji za žalbe tokom godine	Raspoređivanje	Interni oglas	Javni oglas	Ukupno
2018.	99	3	137	239
2019.	196	1	82	279

Značajan porast broja žalbi na postupak raspoređivanja može se obrazložiti značajnim povećanjem broja službenika koji su raspoređeni u 2019. godini u odnosu na 2018, i to 7700 u odnosu na 2271. Naime, stupanjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima na snagu u julu 2018. godine, raspoređivanje kao postupak popune radnih mjesta mogao je biti korišćen svega pola godine, u odnosu na 2019. kada je korišćen tokom cijele godine. Slično, broj javnih oglasa koji je završen izborom u 2019. godini manji je nego u 2018. godini (296 u odnosu na 335), pa je i broj žalbi manji.

Posmatrajući navedene podatke u procentima, u odnosu na broj zaposlenih koji su raspoređeni i broj oglasa koji je završen izborom, **broj izjavljenih žalbi je u 2019. godini smanjen u odnosu na 2018. godinu**, kao što se može vidjeti u tabeli ispod.

Broj izjavljenih žalbi u odnosu na broj zaposlenih koji je raspoređen i broj oglasa koji je završen izborom	2018. godina (%)	2019. godina (%)
Raspoređivanje	4.36%	2.5%
Interni oglas	2.26%	1.6%
Javni oglas	40.9%	27.7%

Najveći broj žalbi na postupak popune radnih mjesta, odnosno odluka o izboru odnosi se na zakonitost sprovođenja postupka izbora kandidata. Žalioци u žalbama ističu propuste i nejasnoće u vezi sa bodovanjem praktičnog dijela pisanog testiranja i usmenog intervjua, na osnovu kojih se utvrđuje rang lista za izbor kandidata. Kandidati u žalbama ukazuju da nema dokaza ni obrazloženja u vezi sa bodovanjem usmenog intervjua, te im je u konačnom sporan ukupan broj bodova i rang lista na osnovu koje se donosi odluka o izboru kandidata. Takođe, u žalbama ukazuju i na formalne nedostatke same odluke o izboru, nedostatak obrazloženja ili nejasan dispozitiv odluke.

Komisija je odlučila po svim izjavljenim žalbama, a usvojila ih je ukupno 108 u 2018. godini (45.2%) i 161 u 2019. godini (57.7%). U tabeli niže dat je prikaz usvojenih u odnosu na izjavljene žalbe po godinama.

2018. godina	Raspoređivanje	Interni oglas	Javni oglas	Ukupno
Broj izjavljenih žalbi	99	3	137	239
Broj usvojenih žalbi	63	0	45	108
Procenat	63.6%	0%	32.8%	45.2%

2019. godina	Raspoređivanje	Interni oglas	Javni oglas	Ukupno
Broj izjavljenih žalbi	196	1	82	279
Broj usvojenih žalbi	121	1	39	161
Procenat	61.7%	100%	47.6%	57.7%

Najveći broj žabi usvojen je vezano za postupak raspoređivanja, 63.6% u 2018. i 61.7% u 2019. godini, zatim vezano za postupak sprovođenja javnog oglasa, i to 45.2% u 2018. i 57.7% u 2019. godini.

Komisija za žalbe kao razloge za poništaj odluka o izboru prepoznaje nedostatke u pogledu obrazloženja odluke o izboru, s obzirom da prvostepeni organi često ne daju razloge za izbor kandidata, već samo nabroje materijalne propise na osnovu kojih su donijeli odluku. Nadalje, razlozi za poništaj često budu i nedostaci procesnog karaktera u pogledu utvrđivanja liste kandidata koji ispunjavaju uslove, utvrđivanja bodova kandidata, naročito kod usmenog intervjua ili utvrđivanja rang liste, što u konačnom dovodi do nezakonitosti donesene odluke o izboru.

Upravni sud je poništio 7 rješenja Komisije za žalbe u 2018. godini koja se tiču popune radnih mjesta, dok je u 2019. godini poništio 22 rješenja. Iskazano u procentima u odnosu na ukupan broj rješenja koje je Komisija donijela na izjavljene žalbe na postupak popune, **Upravni sud je poništio 2.9% rješenja Komisije iz 2018. godine i 7.9% rješenja iz 2019. godine.**

2018. godina	Raspoređivanje	Interni oglas	Javni oglas	Ukupno
Broj žalbi po kojima je Komisija odlučila	99	3	137	239
Broj poništenih rješenja od strane Upravnog suda	5	0	2	7
Procenat	5.1%	0%	1.5%	2.9%

2019. godina	Raspoređivanje	Interni oglas	Javni oglas	Ukupno
Broj žalbi po kojima je Komisija odlučila	196	1	82	279
Broj poništenih rješenja od strane Upravnog suda	11	0	11	22
Procenat	5.6%	0%	13.4%	7.9%

Iako je procenat izvjavljenih žalbi smanjen u 2019. godini u odnosu na 2018. godinu, procenat poništenih rješenja Komisije od strane Upravnog suda značajno je povećan u 2019. godini sa 2.9% koliko je iznosio u 2018. godini na 7.9%. Rješenja Komisije su u 2019. godini u najvećoj mjeri poništena za postupke sprovedenih javnih oglasa.

3.3. PROCJENA USPJEŠNOSTI REFORME POPUNE RADNIH MJESTA

Zakon o državnim službenicima i namještenicima uveo je brojne novine u postupak popune radnih mjesta. Sa ciljem **povećanja broja prijavljenih kandidata na javni oglas**, smanjeni su troškovi prijave za kandidate. Naime, troškovi pribavljanja potrebne dokumentacije za prijavu na oglas smanjeni su sa 5.5% na 0.6% prosječne mjesečne neto zarade u Crnoj Gori. Dodatno, unaprijeđeno je pisano testiranje kandidata koje se sada vrši elektronskim putem, pod šifrom, a pitanja za praktični dio testa se dodjeljuju metodom slučajnog odabira.

Međutim, **ove reformske mjere nisu dale željene rezultate**, s obzirom na to da je broj prijavljenih kandidata ostao skoro nepromijenjen. Naime, tokom 2017. godine na javni oglas u državnim organima u prosjeku se prijavilo 4.24 kandidata, tokom 2018. godine 4.96 kandidata, tokom 2019. godine 4.39 kandidata, a tokom 2020. godine 4.94.

Takođe, **pojednostavljena je procedura internog oglasa**, a interno oglašavanje otvoreno je za veći broj kandidata. Ove reformske mjere rezultirale su povećanjem prosječnog broja kandidata koji se prijavljuju na interni oglas sa 0.44 u 2017. godini na 1.12 u 2020. godini.








Zakon je unaprijeđen i u dijelu koji se odnosi na **donošenje odluke o izboru sa liste za izbor kandidata**. Lista za izbor sada sadrži tri najbolje ocijenjena kandidata, umjesto pet najbolje ocijenjenih kandidata koliko je propisivao prethodni zakon. Ipak, kako prosječan broj kandidata na listi za izbor nije povećan ni u okviru postupka javnog oglasa, ni u okviru postupka internog oglasa, rukovodioci u prosjeku biraju između 0.8 i 1.83 kandidata za javni oglas i 0.96 i 1.23 kandidata za interni oglas.

Dodatno, **odluku o izboru državnog službenika, odnosno namještenika umjesto starješine državnog organa donosi rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se vrši popuna radnog mjesta iz kategorije Visokorukovodni kadar**, što je posebno važno sa aspekta uvođenja principa menadžerske odgovornosti u javnoj upravi.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima ojačane su procedure selekcije za visokorukovodni kadar i starješine organa, na način da nova zakonska rješenja precizno propisuju da se provjera kompetencija, znanja i sposobnosti vrši putem pisanog rada i strukturiranog intervjua. Uveden je **Okvir kompetencija**, čiji je cilj pružiti podršku procesu selekcije i zapošljavanja visokih rukovodilaca i njihovom profesionalnom razvoju, kao i da pruži kriterijume za ocjenjivanje učinka rukovodilaca. Podaci UZK pokazuju da kandidati koji su prošli selekcionu proceduru tokom 2018. i 2019. godine u najvećoj mjeri posjeduju kompetenciju saradnja, a u najmanjoj mjeri kompetenciju inovativnost.

Tokom 2020. godine na centralnom nivou primjetan je **porast broja prijavljenih kandidata koji ispunjavaju uslove javnog konkursa i iznosi u prosjeku 2.14**. Povećanje broja prijavljenih kandidata može se pripisati transparentnijoj i preciznije uređenoj proceduri zapošljavanja.

Rad komisija koje vrše provjeru kompetencija, znanja i sposobnosti unaprijeđen je na način da je smanjen politički uticaj na proces selekcije kandidata. Naime, zakonom je precizirano da komisiju sačinjavaju direktor Uprave za kadrove, lice iz kategorije visokorukovodni kadar iz državnog organa u kojem se vrši popuna radnog mjesta i stručno lice/istaknuti stručnjak u odgovarajućoj oblasti rada. Naime, preciziranjem da je član komisije iz državnog organa u kojem se vrši popuna radnog mjesta lice iz kategorije visokorukovodni kadar **smanjen je politički uticaj na proces selekcije**, na način da je precizirano da je član komisije lice koje obavlja profesionalnu funkciju u državnom organu.

Ciljevi reforme i ključne reformske mjere	Nivo ispunjenosti
Pojednostavljanje i skraćivanje postupka zapošljavanja	
Smanjenje troškova prijave za kandidate	
Povećanje broja prijavljenih kandidata - povećanje konkurentnosti	
Povećanje mobilnosti u okviru državnih organa	
Osiguravanje da su znanje, sposobnosti, vještine i kompetencije koje se testiraju relevantne za obavljanje poslova radnog mjesta	
Unapređivanje postupka selekcije najviših rukovodilaca	
Povećanje kvaliteta rada komisija za izbor i smanjenje političkog uticaja na proces selekcije	

4. OCJENJIVANJE

Ocjenjivanje zauzima važno mjesto u okviru sveobuhvatne reforme upravljanja orjentisane ka rezultatima. Javne uprave prate i mjere strateške ciljeve, indikatore i dostignuća kako bi donosili informisane odluke u okviru politike upravljanja ljudskim resursima.

Imajući u vidu da ocjenjivanje igra važnu ulogu u individualnoj karijeri državnih službenika, važno je razumjeti ovaj proces i dizajnirati ga uzimajući u obzir rezultate najnovijih istraživanja procesa ocjenjivanja. Iako postoje brojne definicije ocjenjivanja, za potrebe ovog izvještaja opredijelili smo se za definiciju Evropske komisije⁵, koja je navedena u nastavku.



U okviru upravljanja ljudskim resursima, ocjenjivanje je skup postupaka koji imaju za cilj pojedinačnu procjenu radnog učinka zaposlenih prema unaprijed utvrđenim kriterijumima, obično uključujući pojedinačne ciljeve zaposlenog i, tamo gdje postoje, okvire kompetencija. Proces ocjenjivanja obično uključuje i potrebe službenika za učenjem i usavršavanjem, u kontekstu njegovog učinka, potencijala i ambicija.

Ocjenjivanje pruža osnovu za brojne odluke u domenu upravljanja ljudskim resursima, kao što su planiranje karijere službenika, obuke, nagrade, raspoređivanje, prestanak radnog odnosa, i slično. Istovremeno, ocjenjivanje pruža priliku za rukovodioca da razgovara sa službenikom o vrijednostima, viziji i misiji organa i da pretoči plan rada i ciljeve organa u individualne ciljeve i kriterijume ocjenjivanja službenika.⁶

Vodeći se ovim pristupom, novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima uveo je brojne novine u proces ocjenjivanja. Prije svega, izvršeno je pojašnjenje postupka i promjena strukture ocenjivanja, na način da državni službenik, odnosno namještenik dobija sljedeće ocjene rada:

- **"ističe se"** ako je sa natprosječnim rezultatima ispunio radne zadatke i ostvario rezultate rada bolje od predviđenih za radno mjesto na koje je raspoređen;
- **"dobar"** ako je sa prosječnim rezultatima ispunio radne zadatke i ostvario rezultate rada koji obezbjeđuju prihvatljive standarde kvaliteta rada, sa zanemarljivim greškama u radu;
- **"ne zadovoljava"** ako nije sa prosječnim rezultatima ispunio radne zadatke u skladu sa zahtjevima radnog mjesta, a neposredni rukovodilac je imao primjedbe na njegov rad i upozoravao ga na propuste i nepravilnosti u radu.

Jedan od ciljeva reforme je obezbijediti ravnomjernije raspoređivanje ocjena rada, u odnosu na prethodni period kada je državni službenik, odnosno namještenik mogao dobiti ocjene rada "odličan", "dobar", "zadovoljava" i "ne zadovoljava".

⁵ Staroňová, Katarína, Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission, Government Office of the Slovak Republic, European Public Administration Network and the Slovak Presidency of the Council of the European Union, 2017, strana 9.

⁶ Ibid, strana 10.

Dodatno, Uredbom o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika⁷ precizirana su mjerila za ocjenjivanje rada zaposlenih, kao i način i postupak ocjenjivanja.

Također, propisana je obaveza rukovodioca da tokom kalendarske godine **kontinuirano** prati rad i postupanje zaposlenog, kao i da upozna zaposlenog sa predlogom ocjene rada i omogući mu da se o ovom predlogu **izjasni**, o čemu sačinjava **službenu zabilješku**.

Podaci o ocjenjivanju dostavljeni od strane državnih organa razlikuju se od podataka dostupnih u Centralnoj kadrovskoj evidenciji. Naime, prema podacima iz Centralne kadrovske evidencije od ukupno 11,178 zaposlenih, za 2018. godinu ocijenjeno je 7,527 državnih službenika i namještenika na način kako je predstavljeno u tabeli niže. Za 2019. godinu, od ukupno 13,679 zaposlenih ocijenjeno je 8670 državnih službenika i namještenika na način kako je predstavljeno u tabeli.

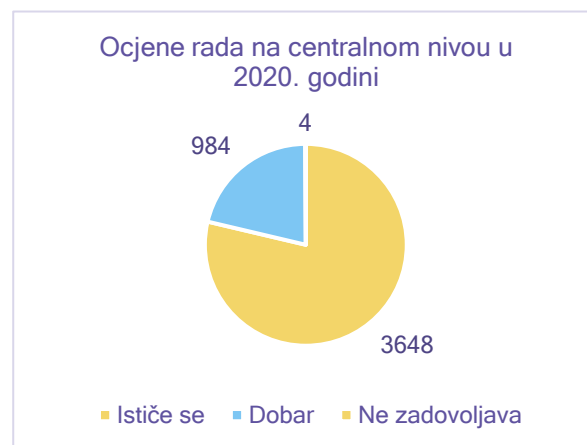
CKE	Ukupno zaposlenih	Ukupno ocijenjeno	Ističe se	Dobar	Ne zadovoljava
2018. godina	11178	7527	3868	3656	3
2019. godina	13679	8670	4619	4041	10
2020. godina	11076	4636	3648	984	4

S obzirom na to da podaci dostupni u Centralnoj kadrovskoj evidenciji obuhvataju veći broj službenika nego podaci dostavljeni od strane državnih organa, za potrebe ovog izvještaja korišćeni su podaci o ocjenjivanju dostupni u CKE.

Prema podacima dostupnim u CKE za 2018. godinu, više od polovine službenika dobilo je ocjenu rada „ističe se” (51%). Nakon toga, najviše zaposlenih je dobilo ocjenu „dobar” za svoj rad tokom 2018, i to 49%. Tek je troje zaposlenih dobilo ocjenu rada „ne zadovoljava” za 2018. godinu.



⁷ Uredba o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika, "Službeni list CG", br. 16/19.



Za 2019. godinu, prema podacima dostupnim u CKE, ocjenom rada „ističe se” ocijenjeno je 4619 zaposlenih, odnosno 53%, ocjenu rada „dobar” dobilo je 47%, dok je ocjenu „ne zadovoljava” dobilo svega 10 zaposlenih.

Podatke za 2020. godinu u CKE je unio 61 organ, odnosno 54%. Na osnovu dostupnih podataka, 3648 zaposlenih ocijenjeno je ocjenom rada „ističe se”, odnosno 79%, ocjenom rada „dobar” ocijenjeno je 984 službenika, odnosno 21%, dok je svega 4 službenika dobilo ocjenu rada „ne zadovoljava”.



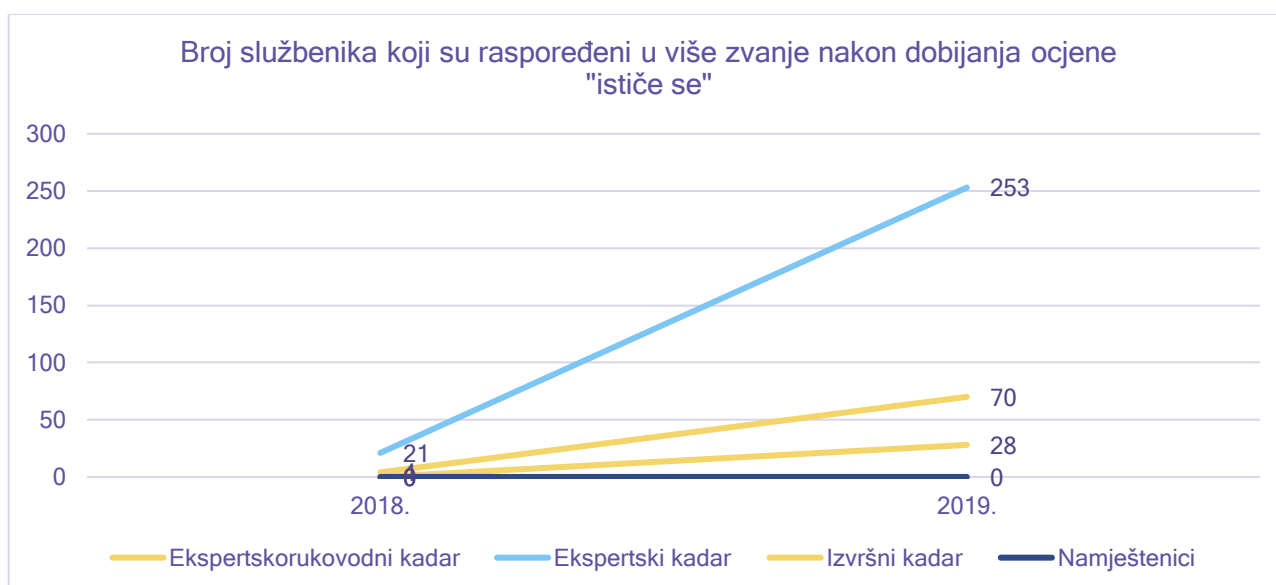
Slični podaci su pristigli i sa lokalnog nivoa, pa je evidentno da je najboljom ocjenom „ističe se” ocijenjen najveći broj lokalnih službenika i namještenika tj. 66.24% u 2018. godini i 65.65% u 2019. godini, te i da se ovaj trend nije promijenio u posmatranom vremenskom razdoblju. Tako da je ocjenu „ne zadovoljava” i u 2018. godini i u 2019. godini dobilo samo 0,26% lokalnih službenika i namještenika, dok je ocjenom „dobar” u 2018. godini ocijenjeno 33,50%, a u 2019. godini 34,09% lokalnih službenika i namještenika.

Dodatno, kao jedna od novina zakonskog okvira propisana je obaveza državnog službenika, odnosno namještenika čiji je rad ocijenjen ocjenom "ne zadovoljava" da se **po nalogu rukovodioca stručno osposobljava** za poslove radnog mjesta na koje je raspoređen.

U periodu od 2018. do 2020. godine, 17 službenika je ocijenjeno ocjenom „ne zadovoljava”. Upravi za kadrove upućen je samo jedan zahtjev početkom 2020. godine za organizovanje obuke za jednog službenika koji je ocijenjen ocjenom rada „ne zadovoljava”. Zahtjev je upućen od strane Osnovnog suda u Beranama.

Sa druge strane, Zakon je predvidio povezivanje ocjenjivanja sa motivacionim mehanizmima koji bi nagrađivali državne službenike sa najboljim učinkom na način što je propisano da se državni službenik, odnosno namještenik, može **rasporediti u više zvanje** ako je ocijenjen ocjenom "ističe se" u prethodnoj godini i ako ispunjava neophodne uslove propisane zakonom.

Podaci Uprave za kadrove pokazuju da je broj službenika koji su raspoređeni u više zvanje nakon što su u prethodnoj godini ocijenjeni ocjenom "ističe se" značajno porastao u 2019. godini u odnosu na 2018, posebno za zaposlene u kategoriji Ekspertski kadar gdje se uočava eksponencijalni rast. Kao što se može vidjeti na grafiku ispod, broj zaposlenih iz kategorije Ekspertskorukovodni kadar koji je raspoređen u više zvanje shodno primjeni člana 63 zakona porastao je sa 4 u 2018. na 70 u 2019. godini, dok je broj zaposlenih koji su unaprijeđeni iz kategorije Ekspertski kadar povećan sa 21 u 2018. na 253 u 2019. godini. Kada je u pitanju izvršni kadar, zbog izuzetne ocjene unaprijeđeno je 28 zaposlenih u 2019. godini.

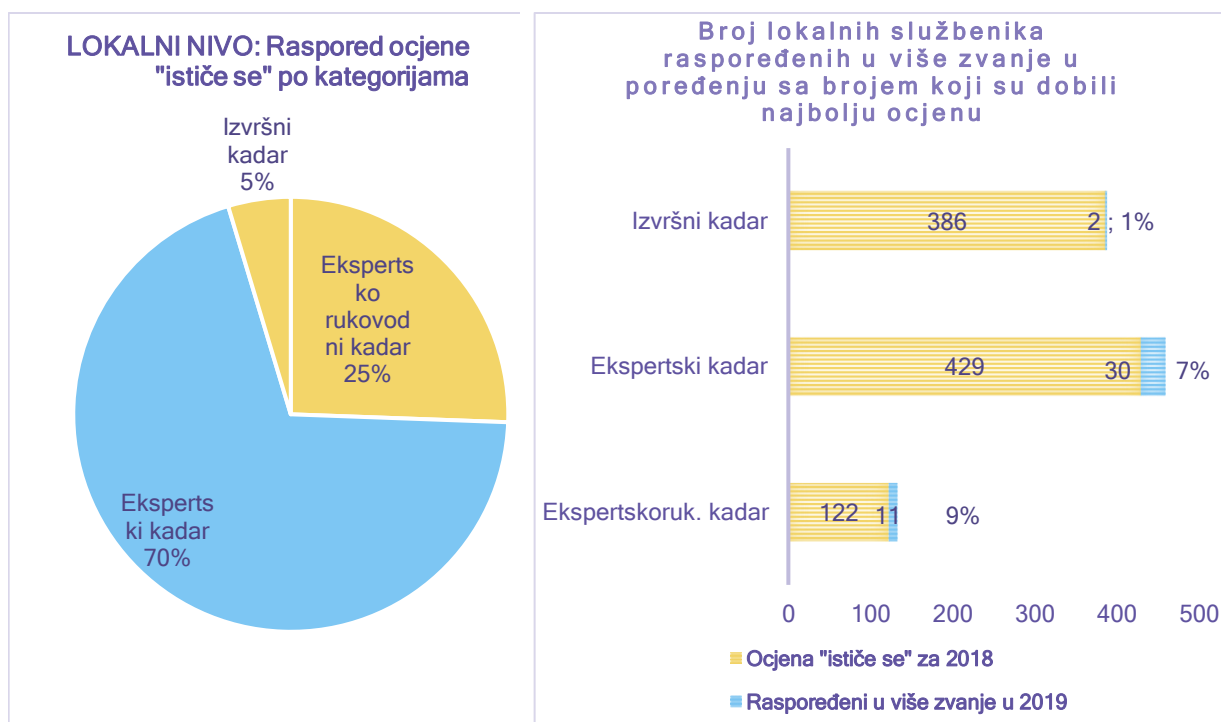


Ukoliko uporedimo podatke o ocjenjivanju sa podacima u raspoređivanju u više zvanje shodno članu 63 ZDSIN, zaključuje se da je od zaposlenih koji su za svoj rad tokom 2018. godine ocijenjeni najboljom ocjenom unaprijeđeno njih 0.6%, dok je od zaposlenih koji su za svoj rad tokom 2019. godine ocijenjeni istom ocjenom u više zvanje unaprijeđeno njih 7.6%.

Raspoređivanje u više zvanje	2018.	2019.
Ukupan broj unaprijeđenih	25	351
Ukupan broj ocijenjenih ocjenom „ističe se“	3868	4619
Procenat	0.6%	7.6%

Ovdje se postavlja pitanje pravičnosti unapređivanja, odnosno kriterijuma i razloga zbog kojih su određeni službenici unaprijeđeni, a ostali nisu. Ovaj problem je nastao zbog inflacije najboljih ocjena, pa je napredovanje ostalo u domenu diskrecione odluke rukovodilaca.

Prema podacima dobijenih od JLS primjenom člana 125 Zakona o lokalnoj samoupravi od ukupnog broja zaposlenih lokalnih službenika, koji su ocijenjeni sa najboljom ocjenom "ističe se" za 2018. godinu svega je 4,5% unaprijeđeno u više zvanje u 2019. godini. Takođe najviše ocjena "ističe se" bilo je u okviru kategorije ekspertskeg kadra (70%) koji je i najbrojnija kategorija, zatim u kategoriji ekspertske rukovodnog kadra (25%), a najmanje među izvršnim kadrom (5%). Međutim, ovaj raspored je nešto drugačiji ako posmatramo broj raspoređenih u više zvanje u odnosu na broj onih koji su ocijenjeni najboljom ocjenom, pa je tako najviše raspoređenih u više zvanje u 2019. godini bilo iz kategorije ekspertske rukovodnog kadra (9%), pa iz kategorije ekspertskeg (7%). Ovo svakako može biti posledica toga što je najveći broj zaposlenih odnosno 79% iz kategorije ekspetskeg kadra već raspoređen u Nivo 1.



Kako bi se postigla svrha instituta ocjenjivanja, kao i stimulacija zaposlenih, a imajući u vidu da je Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru⁸ predviđeno **pravo na varijabilni dio zarade samo za službenike koji su ostvarili izuzetne rezultate i kvalitet rada**, ovim zakonom je radi mogućnosti nagrađivanja samo najboljih dat opis ocjene "ističe se" za službenike koji su natprosječnim rezultatima ispunili radne zadatke i ostvarili rezultate **bolje od predviđenih za radno mjesto na koje su raspoređeni**.

Shodno Odluci o varijabilnom dijelu zarade⁹, izuzetni rezultati i kvalitet rada zaposlenog cijene se na osnovu posebnog doprinosa unapređenju procesa rada, izuzetne uspješnosti i kvaliteta izvršenih poslova, posebne efikasnosti u radu, povećanog obima posla i dodatnog angažovanja zbog nepopunjenosti radnih mjesta.

⁸ Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, "Službeni list CG", br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 39/18, 42/18 i 34/2019.

⁹ Odluka o varijabilnom dijelu zarade, "Službeni list CG", br. 32/16 i 28/17.

Međutim, s obzirom na veliki broj zaposlenih koji dobijaju ocjenu „ističe se“ postavlja se pitanje u kojoj mjeri zaposleni mogu biti ravnopravno nagrađeni na osnovu rezultata procesa ocjenjivanja kroz predviđene zakonske mjere **raspoređivanja u više zvanje i dobijanja varijabilnog dijela zarade za izuzetne rezultate.**

Prema podacima dostupnim u CKE, tokom 2018. godine ocijenjeno je 67.3% ukupnog broja službenika, tokom 2019. godine ocijenjeno je 63.4% službenika, a tokom 2020. godine 41.9% službenika.

CKE	2018.	2019.	2020.
Procenat službenika koji je ocijenjen po godinama	67.3%	63.4%	41.9%

Nadalje, važna novina zakonskog okvira donijeta u cilju povećanja stepena menadžerske odgovornosti jeste da ocjenu rada državnog službenika, odnosno namještenika daje **rukovodilac organizacione jedinice iz kategorije visokorukovodni kadar**, na predlog neposrednog rukovodioca. Ranijim zakonskim rješenjem, ocjenu rada državnog službenika, odnosno namještenika donosio je starješina državnog organa, na predlog neposrednog rukovodioca.

Ocjena rada upisuje se u Centralnu kadrovsku evidenciju, a državnom službeniku, odnosno namješteniku koji dva puta dobije ocjenu „ne zadovoljava“ prestaje radni odnos po sili zakona, danom izvršnosti rješenja o ocjenjivanju.

- **Šta kažu službenici?**

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija prikupilo je stavove službenika o postupku ocjenjivanja putem online upitnika. Rezultati pokazuju da ispitanici u najvećoj mjeri smatraju da je postupak ocjenjivanja jednostavan i prilagođen službenicima, a rezultati ocjenjivanja predstavljeni su im i objašnjeni. Zaposleni su takođe naveli da su imali mogućnost da iskažu svoje mišljenje tokom postupka ocjenjivanja.

Ipak, na pitanje da li su im opisi ocjena dovoljno jasni, polovina je odgovorila negativno, a dio ispitanika smatra i da postupak ocjenjivanja nije pravičan i zasnovan na zaslugama službenika, već da su svi službenici ocijenjeni isto.

- **Šta kažu rukovodioci?**

Ministarstvo je za potrebe ovog izvještaja prikupilo stavove predstavnika visokorukovodnog kadra, kao i načelnika zaduženih za ljudske resurse u organima putem online upitnika. Rezultati pokazuju da su rukovodioci u većini slučajeva stava da je procedura ocjenjivanja prilagođena potrebama rukovodilaca, dok je manji broj njih izrazio sumnju u navedenu proceduru, ističući da se kao rezultat ocjenjivanja ne dobija realna slika rada zaposlenih i da se postupak samo formalno odrađuje.

Ohrabruje činjenica da su svi rukovodioci naveli da se postupak ocjenjivanja sprovodi kontinuirano, tokom trajanja cijele godine, a da se konačna ocjena formira na osnovu sveobuhvatne slike rada zaposlenog. S obzirom na navedeno, rukovodioci su naglasili da popunjavanje formulara koji se odnose na ocjenjivanje ne iziskuje puno vremena. Ipak, navedeno je da bi trebalo razmotriti produženje roka za ocjenjivanje za organe koji imaju veliki broj zaposlenih i područne jedinice. Dodatno, svi rukovodioci su istakli da obavljaju razgovor sa zaposlenima kojima su nesposredni rukovodioci prije nego što daju predlog ocjene, što se podudara sa stavovima zaposlenih.

Kao odgovor na pitanje u kojoj mjeri proces ocjenjivanja podstiče inicijative za dodatnim učenjem i usavršavanjem, utiče na razvoj karijere i planiranje ljudskih resursa, odgovori ispitanika razlikuju se od neznatno do u velikoj mjeri.

Dio ispitanika smatra da se državni službenici i namještenici koji su ocjenjeni ocjenama „dobar“ ili „ne zadovoljava“ upućuju na usavršavanja, shodno Planu i programu stručnog osposobljavanja i usavršavanja koje sprovodi Uprava za kadrove, kako bi se dodatno edukovali i unaprijedili svoje znanja i vještine i postigli bolje rezultate u pogledu izvršavanja radnih zadataka. Takođe, proces ocjenjivanja rada podstiče službenike za dodatnim učenjem i usavršavanjem, što doprinosi razvoju karijere, posebno imajući u vidu činjenicu da se službenik može rasporediti u više zvanje, ukoliko je ocijenjen ocjenom „ističe se“ u prethodnoj godini.

Ipak, dio ispitanika smatra da proces ocjenjivanja u nedovoljnoj mjeri utiče na razvoj karijere zaposlenih. Naime, u praksi službenici koji su ocijenjeni ocjenom „ističe se“ nemaju mogućnost da napreduju zbog popunjenih radnih mjesta ekspertskorukovodnog kadra. Zbog toga je neophodno osmisliti modalitete za afirmaciju njihovog znanja kroz angažovanje u određenim obukama Uprave za kadrove kao predavača i moderatora, kako bi ih motivisali za dalje kvalitetno obavljanje poslova.

Kao predlozi za pojednostavljenje procedure ocjenjivanja i njeno bolje prilagođavanje potrebama rukovodilaca navedeno je **normiranje i standardizacija opisa poslova zaposlenih**, kao i uvođenje postupka **samoprocjene** od strane zaposlenih.

4.1. OCJENJIVANJE VRK I STARJEŠINA ORGANA¹⁰

Novina Zakona o državnim službenicima i namještenicima jeste **uvođenje obaveze ocjenjivanja rada starješina organa uprave**. Dodatno, ocjene visokorukovodnog kadra i starješina organa su unaprijeđene i precizirane na sljedeći način:

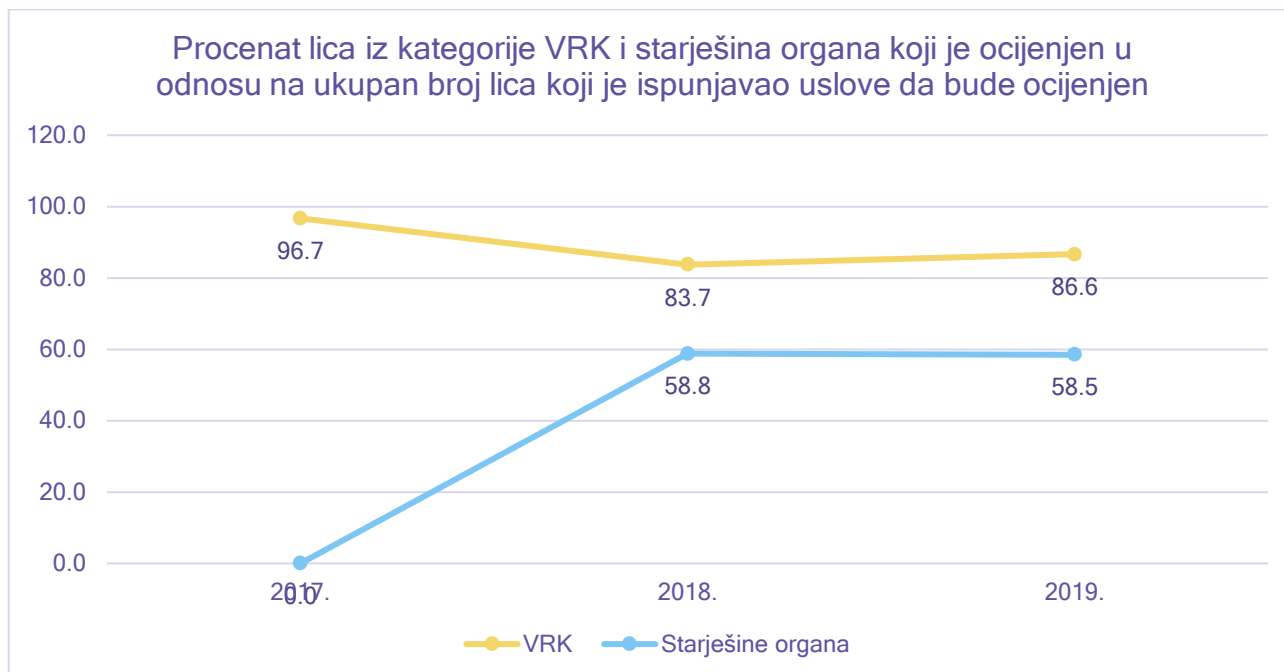
Novi zakon	Prethodni zakon
<ul style="list-style-type: none"> - "ističe se" ako je pokazao izuzetne sposobnosti u organizaciji rada i rukovođenju, u saradnji i komunikaciji sa drugim organima, odnosno zaposlenima i druge sposobnosti u cilju efikasne realizacije radnih zadataka; - "dobar" ako je pokazao prosječne sposobnosti u organizaciji rada i rukovođenju, u saradnji i komunikaciji sa drugim organima, odnosno zaposlenima i druge sposobnosti u cilju efikasne realizacije radnih zadataka; - "ne zadovoljava" ako nije pokazao prosječne sposobnosti u organizaciji rada i rukovođenju, niti prosječne sposobnosti u saradnji i komunikaciji sa drugim organima, odnosno zaposlenima, kao ni druge sposobnosti za efikasnu realizaciju radnih zadataka. 	<ul style="list-style-type: none"> - "zadovoljava" i - "ne zadovoljava"

Dodatno, propisano je da se ocjenjivanje rada lica koje vrši poslove visokorukovodnog kadra i starješina organa uprave vrši **dva puta godišnje**, o čemu se sačinjava **izvještaj**. Ocjenu rada lica koje vrši poslove visokorukovodnog kadra daje starješina državnog organa, dok ocjenu rada starješine organa uprave daje resorni ministar.

U slučaju kada rad lica iz kategorije VRK i starješina organa dva puta uzastopno bude ocijenjen ocjenom rada "ne zadovoljava", starješina državnog organa, odnosno ministar, podnosi Vladi predlog za prestanak mandata tog lica.

Podaci dostavljeni Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija od strane državnih organa pokazuju da se sprovođenje postupka ocjenjivanja starješina organa sprovodi u nedovoljnoj mjeri, dok je broj lica iz kategorije visokorukovodnog kadra koji je ocijenjen u blagom padu.

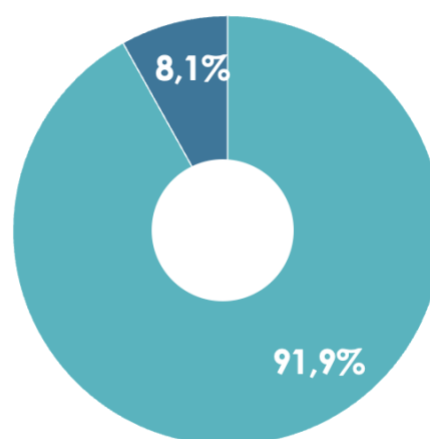
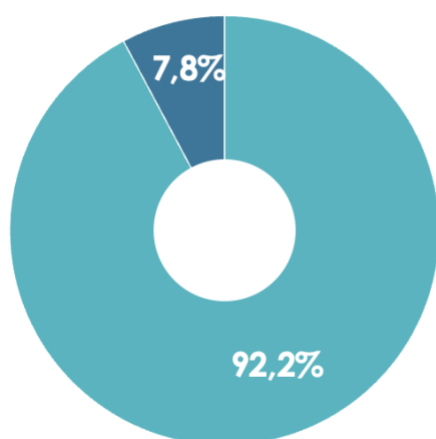
¹⁰ Važno je naglasiti da kada su u pitanju sudski i tužilački organi ovaj postupak uređuje Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ("Službeni list CG", br. 11/15, 28/15 i 42/18) i Zakon o Državnom tužilaštvu ("Službeni list CG", br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20), pa su isti izuzeti iz navedenog prikaza.



Kada je u pitanju raspored ocjena, najveći broj VRK i starješina organa dobilo je ocjenu "ističe se", i to 92.2% u 2018. godini, odnosno 91.9% u 2019. godini. Ocjenu "dobar" dobilo je 7.8% u 2018. godini, a 8.1% u 2019. godini. Ocjenu "ne zadovoljava" starješine organa i VRK nisu dobile u izvještajnom periodu.

Podaci od organa - VRK i starješine organa	Ističe se	Dobar	Ne zadovoljava
2018. godina	153	13	0
2019. godina	158	14	0

Rezultati ocjenjivanja VRK i starješina organa u 2018. i 2019.



● Ističe se ● Dobar ● Ne zadovoljava

Na lokalnom nivou je primjetan porast primjene postupka ocjenjivanja na lica iz kategorije VRK, barem kada se radi o **15 JLS** koje su dostavile podatke o ocjenjivanju svog VRK, kao i činjenica da je najveći broj ocjenjen ocjenom "ističe se". Naime u 2018. godini oko 94% VRK je ocjenjeno najboljom ocjenom, a 6% ocjenom "dobar". U 2019. godini ocjenu "ističe se" dobilo je oko 89% ocjenjenog VRK, a ocjenu "dobar" 11%. U ovoj kategoriji nije bilo lica koja su ocjenjena ocjenom "ne zadovoljava".

Ocjenjivanje VRK: Lokalni nivo	2018	2019
Ukupan broj ocjenjenih lica iz kategorije VRK	117	230
Ocijenjeni ocjenom „Ističe se“	110	205
Ocijenjeni ocjenom „Dobar“	7	25
Ocijenjeni ocjenom „Ne zadovoljava“	0	0

* Pregled za 15 JLS koje su dostavile podatke o ocjenjivanju VRK

- **Šta kažu rukovodioci?**

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija prikupilo je stavove lica iz kategorije VRK i starješina organa putem online ankete. Odgovori pokazuju da su ispitanici saglasni u stavu da im proces ocjenjivanja pruža dovoljno povratnih informacija o učinku kao rukovodiocu, kao i da je proces ocjenjivanja dobro usklađen sa potrebom procjene rada VRK i starješina organa.

4.2. ŽALBE NA POSTUPAK OCJENJIVANJA

Komisija za žalbe je tokom 2018. godine zapremila ukupno 47 žalbi na postupak ocjenjivanja, a tokom 2019. godine 24 žalbe. Komisija je odlučila po svim izjavljenim žalbama, a usvojila je 34 žalbe u 2018. godini, odnosno 72.3%, i 18 žalbi u 2019. godini, odnosno 75%.

Upravni sud je poništio 2 rješenja Komisije za žalbe u 2019. godini, što čini 8.3% ukupnog broja rješenja Komisije za žalbe u 2019. godini. U 2018. godini nije bilo rješenja koja su poništena od strane Upravnog suda. Detaljni prikaz statistike vezano za izjavljene žalbe na postupak ocjenjivanja dat je u tabeli ispod.

Žalbe na postupak ocjenjivanja	2018.	2019.
Broj izjavljenih žalbi na postupak ocjenjivanja	47	24
Broj žalbi na postupak ocjenjivanja po kojima je Komisija odlučila	47	24
Broj žalbi na postupak ocjenjivanja po kojima Komisija nije odlučila	0	0
Broj usvojenih žalbi na postupak ocjenjivanja	34	18
Broj podnesenih tužbi protiv rješenja Komisije za žalbe na postupak ocjenjivanja	6	0
Broj rješenja Komisije za žalbe na postupak ocjenjivanja potvrđenih od strane Upravnog suda	0	3
Broj rješenja Komisije za žalbe na postupak ocjenjivanja poništenih od strane Upravnog suda	0	2

4.3. PROCJENA USPJEŠNOSTI REFORME

Reforma postupka ocjenjivanja predstavlja jedan od najvažnijih segmenata izmjena zakonodavnog okvira. Kako je jedan od ciljeva reforme obezbijediti ravnomjernije raspoređivanje ocjena rada promijenjena je struktura ocjena državnih službenika i namještenika. Stoga je propisano da državni službenik, odnosno namještenik dobija ocjenu rada „ističe se“, „dobar“ i „ne zadovoljava“ umjesto ocjena rada „odličan“, „dobar“, „zadovoljava“ i „ne zadovoljava“. Takođe, propisana je obaveza rukovodioca da tokom kalendarske godine kontinuirano prati rad i postupanje zaposlenog, kao i da upozna zaposlenog sa predlogom ocjene rada i omogući mi da se o ovom predlogu izjasni, o čemu sačinjava službenu zabilješku.






Tokom izvještajnog perioda 2018-2020 ocjenu „ističe se“ dobilo više od polovine službenika, i to 51%, 53% i 79% po godinama. Slično, i na lokalnom nivou ocjenom „ističe se“ ocjenjen je najveći broj lokalnih službenika i namještenika tj. 66.24% u 2018. godini i 65.65% u 2019. Uzimajući ove podatke u obzir, upitno je u kojoj mjeri se mogu sprovesti motivacioni mehanizmi u vidu raspoređivanja u više zvanje i dobijanja varijabilnog dijela zarade za izuzetne rezultate predviđenih zakonom.

Dodatno, kao jedna od novina zakonskog okvira propisana je obaveza državnog službenika, odnosno namještenika čiji je rad ocijenjen ocjenom "ne zadovoljava" da se po nalogu rukovodioca stručno osposobljava za poslove radnog mjesta na koje je raspoređen. Međutim, od 17 službenika koji su ocijenjeni ocjenom „ne zadovoljava“ tokom 2018-2020, Upravi za kadrove upućen je samo jedan zahtjev za organizovanje obuke za jednog službenika koji je ocijenjen ocjenom rada „ne zadovoljava“, pa se zaključuje da državni organi ovu obavezu ne poštuju u dovoljnoj mjeri.

Nadalje, važna novina jeste da ocjenu rada državnog službenika, odnosno namještenika daje rukovodilac organizacione jedinice iz kategorije visokorukovodni kadar, na predlog neposrednog rukovodioca. Ranijim zakonskim rješenjem, ocjenu rada državnog službenika, odnosno namještenika donosio je starješina državnog organa, na predlog neposrednog rukovodioca.

Ocjene VRK i starješina organa novim zakonom su unaprijeđene i precizirane, a propisano je da se ocjenjivanje vrši dva puta godišnje, o čemu se sačinjava izvještaj. Podaci dostavljeni Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija od strane državnih organa pokazuju da se sprovođenje postupka ocjenjivanja starješina organa sprovodi u nedovoljnoj mjeri, dok je broj lica iz kategorije visokorukovodnog kadra koji je ocijenjen u blagom padu. Najveći broj VRK i starješina organa dobija ocjenu „ističe se“, i to 92.2% u 2018. godini, odnosno 91.9% u 2019. godini, što ukazuje na visok stepen neravnomjernosti u raspodjeli ocjena. Slično stanje je i na lokalnom nivou, gdje je oko 94% ocijenjenog VRK u 2018. godini i oko 89% ocijenjenog VRK u 2019. godini dobilo ocjenu „ističe se“, dok nije bilo lica koja su ocijenjena ocjenom „ne zadovoljava“.

Broj žalbi na postupak ocjenjivanja pred Komisijom za žalbe je smanjen, što može biti rezultat velikog broja ocjena „ističe se“.

Ciljevi reforme	Nivo ispunjenosti
Ravnomjernije raspoređivanje ocjena rada	
Povećanje odgovornosti rukovodilaca iz kategorije VRK u postupku ocjenjivanja	
Povezivanje ocjenjivanja sa motivacionim mehanizmima koji bi nagrađivali državne službenike sa najboljim učinkom	
Povećanje broja ocijenjenih lica iz kategorije VRK i starješina organa	
Smanjenje broja žalbi u postupku ocjenjivanja	

5. KADROVSKO PLANIRANJE

Novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima značajno je unaprijeđen institut kadrovskog planiranja. U skladu sa Zakonom, putem kadrovskog plana se planira broj zaposlenih, promjene u kadrovskoj strukturi i druga strateška pitanja upravljanja kadrovima u skladu sa budžetskim i strateškim planiranjem rada Vlade, a donosi se za kalendarsku godinu, u roku od **30 dana od dana donošenja zakona o budžetu i sadrži projekcije za naredne dvije godine**. Kadrovski plan je uspostavljen kao jedan od vidova strateškog planiranja Vlade, a Zakon ga jasno povezuje sa drugim oblicima strateškog planiranja, prije svega, sa **budžetskim planiranjem**.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 6. jula 2018. godine prvi put donijela **Uredbu o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade** ("Sl. list CG", br. 50/2018) i na ovaj način cjelovito uredila pitanja od značaja za institut kadrovskog planiranja. Ovime se obezbjeđuje da kadrovski plan koji usvaja Vlada bude mehanizam za realno planiranje ljudskih resursa u definisanom vremenskom periodu.



Kadrovski plan za 2019. godinu je, prema podacima Uprave za kadrove, donio 101 državni organ, odnosno 92%. Kadrovskim planovima planirano je zapošljavanje 1138 izvršilaca, od čega je realizovano 382 zapošljavanja, odnosno 33.6%. Van kadrovskog plana realizovano je 32 novih zapošljavanja, što predstavlja 7.7% ukupnog broja zaposlenih tokom 2019. Nizak stepen realizacije kadrovskih planova posljedica je kašnjenja u njihovom donošenju.

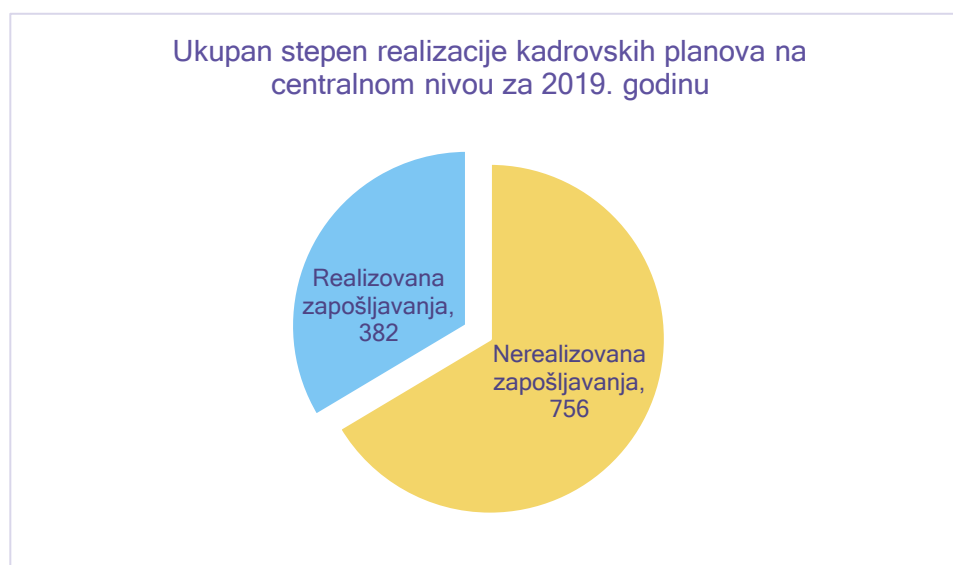
Stepen donošenja kadrovskih planova za 2019. godinu predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na 2018. godinu, kada je ovu zakonsku obavezu ispunilo svega 60% organa. Ostvareno poboljšanje tokom 2019. godine može se pripisati primjeni novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima i nove Uredbe o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade. Naime, Zakonom je propisano da se odluka o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta u državnom organu ne može donijeti ako popuna tog radnog mjesta nije predviđena kadrovskim planom.

Kadrovski plan organa državne uprave, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore za 2019. godinu donijet je na sjednici Vlade od **20. juna 2019. godine**. Kadrovski plan je dodatno mijenjan tri puta (10. oktobra, 21. novembra i 19. decembra 2019. godine). Kadrovske planove drugih državnih organa donijele su starješine tih organa uglavnom tokom prve polovine 2019. godine. Kašnjenje u donošenju kadrovskih planova može se opravdati primjenom novog zakonodavnog okvira u oblasti službeničkog sistema.

Kadrovskom planom organa državne uprave, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore za 2019. godinu, planirano je zapošljavanje 778 izvršilaca od čega je realizovano 293 zapošljavanja. Kadrovskim planovima drugih državnih organa za 2019. godinu, broj planiranih zapošljavanja je 360 od čega je realizovano 89 zapošljavanja.



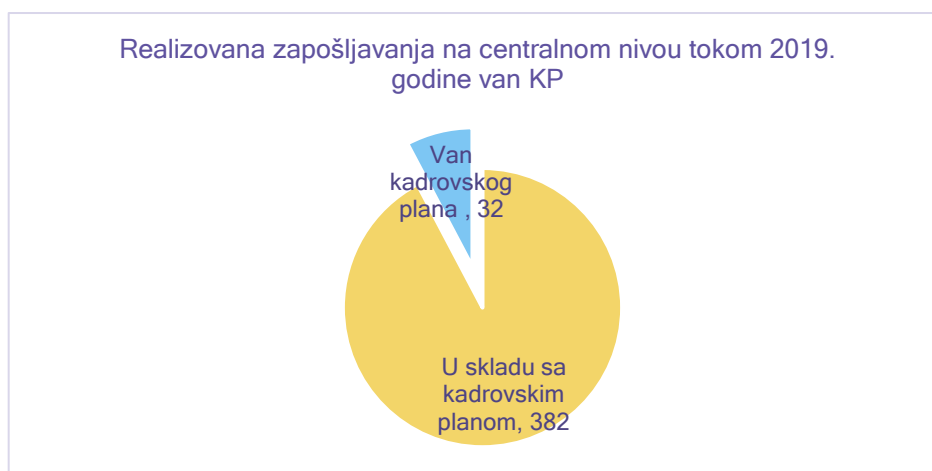
Ovo znači da je tokom 2019. godine realizovano **37.7%** planiranih zapošljavanja za tu godinu shodno Kadrovskom planu organa državne uprave, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore, dok je shodno kadrovskim planovima drugih državnih organa realizovano **24.7%** planiranih zapošljavanja. Ukupno posmatrano, realizovano je 382 zapošljavanja predviđenih kadrovskim planovima za 2019. godinu, odnosno 33.6%, dok je nerealizovano 756 zapošljavanja, odnosno 66.4%.



Član 38 novog Zakona o držvnim službenicima i namještenicima predviđa izuzetke pod kojima se postupak zasnivanja radnog odnosa može pokrenuti iako radno mjesto nije predviđeno kadrovskim planom. To su:

- za radno mjesto koje je ostalo **upražnjeno** prestankom radnog odnosa državnog službenika, odnosno namještenika u državnom organu
- ako zbog organizacionih izmjena i/ili neophodnosti popune radnog mjesta pribavi **saglasnost Vlade**.

Organi obuhvaćeni zajedničkim kadrovskim planom realizovali su 24 nova zapošljavanja koja nisu bila predviđena ovim dokumentom, dok su drugi državni organi realizovali 8 novih zapošljavanja koja nisu bila planirana kadrovskim planovima ovih organa. Posmatrano po organima, najveći broj zapošljavanja koja nisu bila predviđena kadrovskim planom realizovali su Kabinet predsjednika Vlade Crne Gore (8), Ministarstvo unutrašnjih poslova (3), Sud za prekršaje u Podgorici (3), Ministarstvo pravde (2), Ministarstvo nauke (2), Uprava za inspeksijske poslove (2), Sekretarijat tužilačkog savjeta (2) i Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici (2).



Ukupno posmatrano, tokom 2019. godine realizovana su 32 nova zapošljavanja van kadrovskog plana, što predstavlja 7.7% ukupnog broja zaposlenih tokom 2019. godine.



Na lokalnom nivou, devet lokalnih uprava nije donijelo kadrovski plan za 2019. godinu, što čini procenat ispunjenja ove zakonske obaveze 64%. Od planiranih 894 zapošljavanja, realizovano je 228, odnosno 25.5%. Van kadrovskog plana realizovano je 14 novih zapošljavanja, što čini 6.1% ukupnog broja novozaposlenih tokom 2019. godine.

Kadrovsko planiranje na lokalnom nivou uvedeno je Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 34/19 i 38/20), koji je stupio na snagu početkom 2018. godine. Uvođenje ovog instituta ima za cilj da obezbijedi **blagovremeno planiranje kadrova i ograničavanje zapošljavanja na raspoloživa sredstva u budžetu.**

Kadrovskim planom se planira broj zaposlenih, promjene u kadrovskoj strukturi i druga pitanja upravljanja kadrovima u skladu sa budžetskim i strateškim planiranjem rada opštine na čiji se sadržaj, postupak i način primjene shodno primjenjuju propisi o državnim službenicima i namještenicima. U cilju boljeg upravljanja ljudskim resursima u opštinama, propisano je da predsjednik opštine donosi kadrovski plan u roku **od 30 dana od dana donošenja budžeta.**

Kadrovsko planiranje predstavlja novinu na lokalnom nivou u odnosu na raniji zakonski okvir, a novina je i formiranje jedinica za upravljanje ljudskim resursima koje predlažu kadrovski plan. Stoga se razlog za neispunjenje ove obaveze može naći u nespremnosti JLS da primjene nova zakonska rješenja. U cilju prevazilaženja ovog problema, tadašnje Ministarstvo javne uprave i Uprava za kadrove su u saradnji sa UNDP u Crnoj Gori organizovale nekoliko radionica kako bi se predstavnicima lokalnih samouprava pružila podrška u upoznavanju sa procesom kadrovskog planiranja.



Opštine koje nisu donijele kadrovske planove za 2019. godinu su **Plav, Plužine, Šavnik, Ulcinj, Žabljak, Gusinje, Petnjica, Kotor i Berane.**

Kada je u pitanju realizacija kadrovskih planova za 2019. godinu, kao što je navedeno, ukupno posmatrano realizovano je 25.5% planiranih zapošljavanja. Posmatrano po opštinama, najveći stepen realizacije ostvarile su opštine Rožaje (100%) i Podgorica (52%), dok su najniži stepen realizacije kadrovskih planova ostvarile opštine Tuzi (10.4%), Bar (8.3%), Cetinje (5.7%) i Gusinje (0%).



Shodno članu 110 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19 i 38/20), lice koje rukovodi organom lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe, može donijeti odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta čija popuna nije predviđena kadrovskim planom, ako je to radno mjesto ostalo **upražnjeno** prestankom radnog odnosa

lokalnog službenika, odnosno namještenika u organu lokalne uprave, stručnoj službi, odnosno posebnoj službi tokom tekuće kalendarske godine, što se mora navesti u toj odluci.

Prema podacima dostavljenim od strane JLS, tokom 2019. godine realizovano je 14 zapošljavanja van kadrovskog plana, i to u opštinama Podgorica (6), Golubovci (6), Cetinje (1) i Pljevlja (1).



Kadrovski plan za 2020. godinu je, prema podacima Uprave za kadrove, donijelo 112 državnih organa, odnosno 99.1%. Kadrovskim planovima za 2020. godinu planirano je zapošljavanje 1260 izvršilaca, od čega je realizovano 767 zapošljavanja, odnosno 60.9%. Van kadrovskog plana, realizovano je 108 novih zapošljavanja, što predstavlja 12.3% ukupnog broja zaposlenih u 2020. godini. Uočeno je povećanje stepena realizacije kadrovskih planova u odnosu na 2019. godinu, ali i povećanje broja zaposlenih van kadrovskog plana.

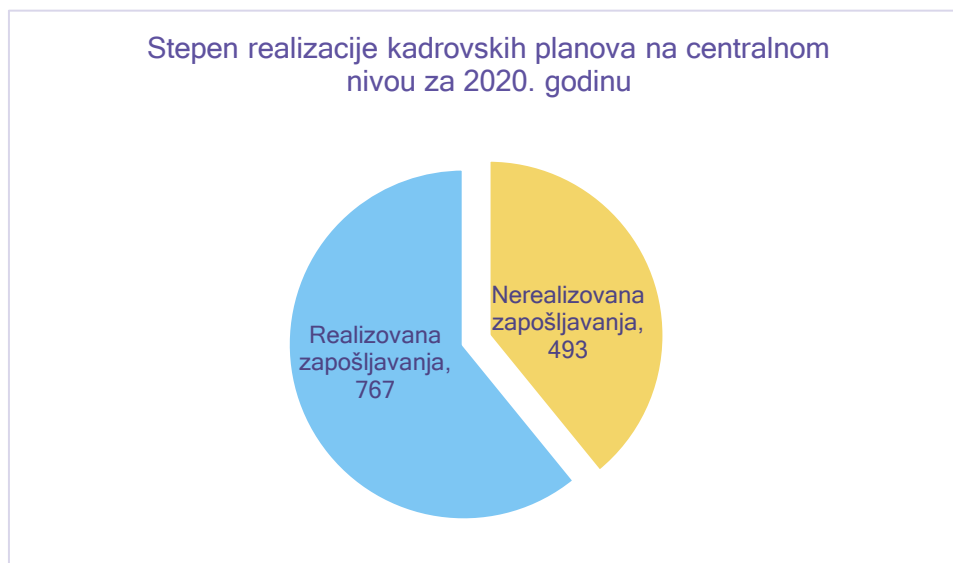
Ukoliko posmatramo dinamiku donošenja kadrovskih planova tokom prethodnih pet godina, evidentan je porast broja državnih organa koji su donijeli kadrovski plan za 2020. godinu. Naime, 2015. godine ovu obavezu je ispunilo svega 43% organa, 2016. godine 83%, 2017. godine 75%, a 2018. godine 60% organa koji su imali ovu obavezu. 2019. godine kadrovske planove donijelo je 92% organa, a 2020. godine 99.1%. **Po prvi put 2020. godine ispunjen je indikator predviđen Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 da 95% državnih organa donese kadrovske planove.**



Kadrovski plan organa državne uprave, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore za 2020. godinu donijet je na sjednici Vlade Crne Gore od **13. februara 2020. godine**. Kadrovske planove drugih državnih organa donijeli su starješine ovih organa u najvećem broju tokom prvog kvartala 2020. godine.

Kadrovskim planom organa državne uprave, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore za 2020. godinu planirano je zapošljavanje **805**

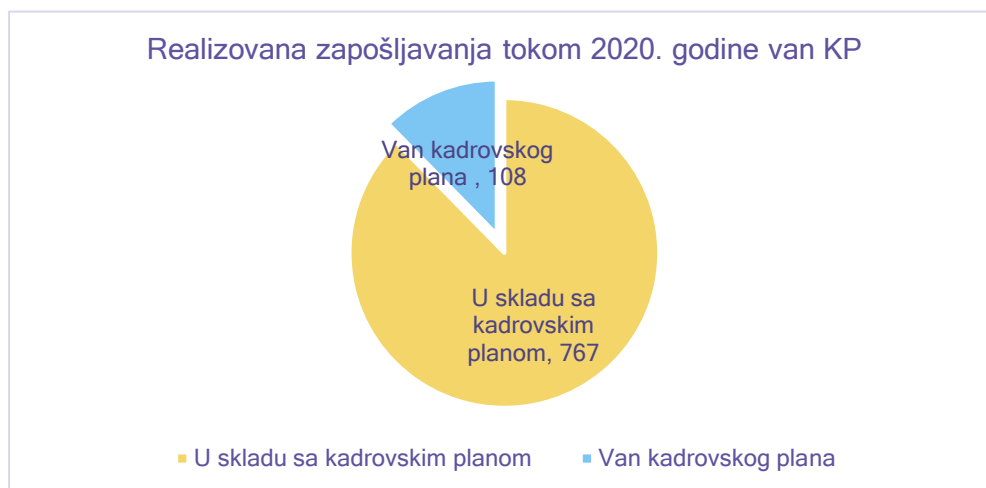
izvršilaca, od čega je realizovano **512** zapošljavanja, odnosno 63.6%. Kadrovskim planovima drugih državnih organa planirano je zapošljavanje **455** izvršilaca, od čega je realizovano **255** zapošljavanja, odnosno 56%.



Ukupno posmatrano, na centralnom nivou **realizovano je 767 planiranih zapošljavanja, odnosno 60.9%**, dok je 493 planiranih zapošljavanja ostalo nerealizovano, odnosno 39.1%. Posmatrano po organima, **15 državnih organa je pravilno planiralo nova zapošljavanja za 2020. godinu i 100% realizovalo kadrovske planove za 2020. godinu**. Lista ovih organa predstavljena je u Aneksu 3 ovog izvještaja.

Organi koji nisu realizovali nijedno planirano zapošljavanje u 2020. godini su dati u Aneksu 4 ovog izvještaja. **Od 17 organa čiji je stepen realizacije 0%** prednjače sudstvo i tužilaštvo, što ukazuje na potrebu da se značaj kvalitetnog kadrovskog planiranja posebno promovira u ovom sektoru, uz neophodne obuke za službenike koji se bave ljudskim resursima.

Van kadrovskog plana zapošljeno je 108 izvršilaca, što predstavlja 12.3% ukupnog broja zaposlenih u 2020. godini. Povećanje ovog broja u odnosu na prethodnu godinu, ali i stepen realizacije kadrovskih planova koji nije zadovoljavajući, govori da organi moraju preciznije planirati popunu radnih mjesta na godišnjem nivou. Takođe, povećanje broja zapošljavanja van kadrovskog plana povezuje se sa održavanjem parlamentarnih izbora u avgustu 2020, kao i sa zapošljavanjima realizovanim tokom mandata tehničke Vlade.



Od ovog broja, 85 izvršilaca zaposleno je u državnim organima obuhvaćenim zajedničkim kadrovskim planom, a 23 u drugim državnim organima. Posmatrano prema organima, najviše zapošljavanja van kadrovskog plana realizovano je Upravi za inspeksijske poslove (17), Poreskoj upravi (8), Upravi javnih radova (8), Upravi za imovinu (7) i Upravi za kadrove (7).



Na lokalnom nivou, 24 lokalne samouprave su donijele kadrovske planove za 2020. godinu (96%), što predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na 2019. godinu. Međutim, stepen realizacije ostaje nizak, s obzirom da je kadrovskim planovima planirano zapošljavanje 1543 izvršilaca, od čega je realizovano 411 zapošljavanja, odnosno 26.6%. Van kadrovskog plana, realizovano je 24 zapošljavanja, što čini 5.8% ukupnog broja novozaposlenih tokom 2020. godine.

24 lokalne samouprave ispunilo je svoju zakonsku obavezu i donijelo kadrovski plan za 2020. godinu, što čini 96%. Njih 19 je kadrovski plan donijelo u toku prvog kvartala 2020. godine. Kadrovski plan za 2020. godinu nije donijela opština **Ulcinj**.

Pomenutim kadrovskim planovima planirano je zapošljavanje 1543 službenika, dok je realizovano 411, što čini 26.6%. Najviši stepen realizacije kadrovskog plana za 2020. godinu ostvarile su opštine Pljevlja, Tivat, Žabljak i Podgorica.



Prema podacima dostavljenim od strane JLS, najniži stepen realizacije kadrovskih planova za 2020. godinu ostvarile su opštine Gusinje, Šavnik, Plav, Andrijevića, Mojkovac, Budva i Cetinje.

JLS	Broj planiranih službenika predviđenih kadrovskim planom za 2020. godinu	Broj realizovanih postupaka za popunu radnog mjesta predviđenih kadrovskim planom za 2020. godinu	Procenat realizacije
Gusinje	54	0	0%
Šavnik	53	0	0%
Plav	23	0	0%
Andrijevića	72	0	0%
Mojkovac	86	3	3%
Budva	164	6	4%
Cetinje	222	12	5%

Navedene lokalne samouprave planirale su iznimno veliki broj zapošljavanja za 2020. godinu, koji u pojedinim slučajevima dostiže ukupan broj zaposlenih u ovim opštinama na kraju 2019. godine. Zaključuje se da ove JLS nisu realno planirale nova zapošljavanja u skladu sa svojim budžetskim mogućnostima, pa bi u narednom periodu trebalo posebnu pažnju obratiti na edukaciju jedinica za ljudske resurse u ovim opštinama.

Van kadrovskog plana, shodno članu 110 Zakona o lokalnoj samoupravi, zaposleno je 24 izvršilaca, i to 22 u opštini Podgorica i po jedan u opštinama Golubovci i Rožaje.

- **Šta kažu rukovodioci državnih organa?**

Svi ispitanici su naglasili da kadrovski plan koriste za adekvatno planiranje ljudskih resursa. Naime, organizaciona jedinica koja se bavi ljudskim resursima je nadležna za predlaganje nacrti kadrovskog plana. Nakon analize postojećeg stanja od strane nižeg nivoa menadžmenta, uz određene sugestije koje se većinom odnose na kadrovska kretanja u okviru budžetskih sredstava, dostavlja se predlog visokorukovodnom kadru za utvrđivanje prioritete popune radnih mjesta u njihovim organizacionim jedinicama u narednom periodu. Strateško planiranje ljudskih resursa, pored prethodno navedenog, kao polazište ima efikasnije vršenje poslova iz nadležnosti organa.

Dodatno, istaknuto je da se prilikom dostavljanja zahtjeva za budžetskim sredstvima u junu za narednu budžetsku godinu vodi računa o određenim kadrovskim procesima koji se tiču i tekućeg kadrovskog plana, kao što je odliv, odnosno prikazivanje broja lica koja ispunjavaju uslove za penziju. Takođe, prilikom planiranja budžetskih sredstava za priliv kadra u narednoj budžetskoj godini, polaznu osnovu predstavlja pregled slobodnih radnih mjesta iz tekućeg kadrovskog plana, na osnovu čega se utvrđuju prioritete.

Naglašeno je i da sva planiranja zavise od sredstava koja se odobre budžetom, te da je to ograničavajući faktor.

Jedan ispitanik posebno je naglasio da smatra da akt o sistematizaciji treba da bude vizija organa sa kojim kapacitetima može da realizuje zakonom i strateškim dokumentima utvrđene ciljeve, te da ad hoc izmjene akata o sistematizaciji pokazuju da se nedovoljno dobro planira.

Na drugoj strani, jedan ispitanik je naveo da se kroz kadrovsko planiranje sagledavaju kadrovski kapaciteti na osnovu postojećeg kadra. Međutim, radi se o procesu koji se ne može detaljno i precizno isplanirati usljed nepredviđenih događaja, pa su zbog toga izmjene kadrovskog plana na godišnjem nivou neophodne.

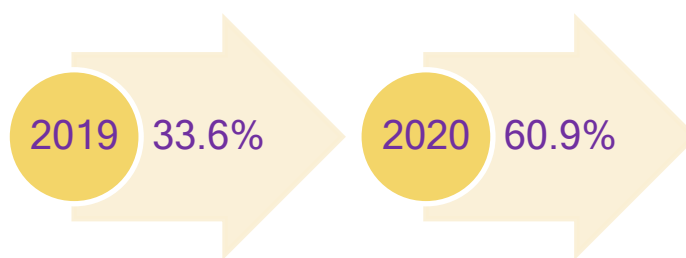
Procjena potreba za razvojem i usavršavanjem kadrova prije svega je obaveza neposredno nadređenih rukovodilaca koji nakon praćenja rezultata rada zaposlenih utvrđuju potrebe za individualnim obukama. Kao jedan od nedostataka ovog procesa, istaknuto je da kadrovski plan državnih organa, kao standardizovana forma, ne sadrži procjenu potreba za razvojem i usavršavanjem kadra. Dodatno, najveći broj službenika je u nivou najvišeg zvanja, tako da je teško omogućiti razvoj i usavršavanje jer on ne može rezultirati karijernim napretkom.

- **Procjena uspješnosti reforme**

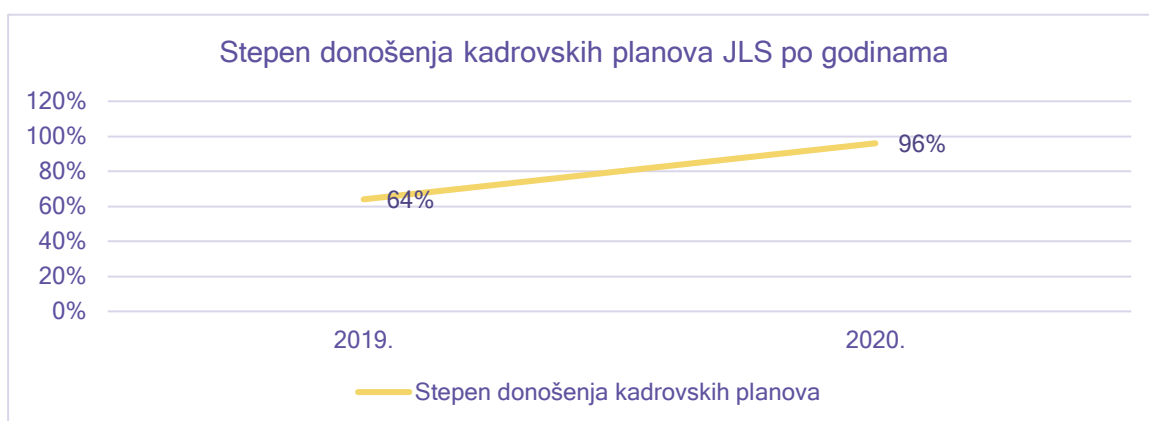
Donošenjem novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima i novog Zakona o lokalnoj samoupravi značajno je unaprijeđen postojeći sistem kadrovskog planiranja na centralnom nivou i uveden sistem kadrovskog planiranja na lokalnom nivou. Značajan pomak postignut je predviđanjem ograničenja da se odluka o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta ne može donijeti ako ista nije predviđena kadrovskim planom (član 38 ZDSIN i član 110 ZLS).

Vlada Crne Gore je donijela Uredbu o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade, a pripremljene su i Smjernice za izradu kadrovskog plana. Dodatno, Uprava za kadrove je sprovela obuke o kadrovskom planiranju kako na centralnom, tako i lokalnom nivou.

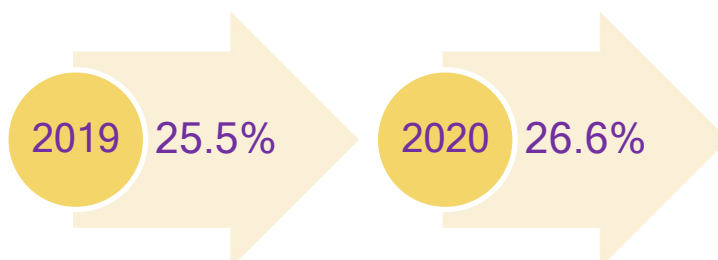
Na centralnom nivou je došlo do značajnog poboljšanja u ispunjavanju obaveze donošenja kadrovskog plana, dok nivo implementacije nije na zadovoljavajućem nivou. Naime, procenat državnih organa koji je donio kadrovski plan za 2019. i 2020. godinu je 92%, odnosno 99%, dok je stepen realizacije ovih kadrovskih planova 33.6%, odnosno 60.9%. Do poboljšanja u realizaciji tokom 2020. godine došlo je prije svega zbog značajnog kašnjenja u donošenju kadrovskog plana za 2019. godinu, čime je za samu realizaciju ostalo manje od pola godine. Ipak, ni tokom 2020. godine nisu realizovana sva planirana zapošljavanja, djelimično zbog ograničenja zapošljavanja u okviru procesa optimizacije javne uprave. Posebnu pažnju treba posvetiti pravosuđu, imajući u vidu da je 13 sudova i tužilaštava imalo stepen realizacije kadrovskih planova za 2020. godinu od 0%. Istima je bilo planirano zapošljavanje 51 izvršilaca tokom ove godine.



Na lokalnom nivou, kadrovsko planiranje predstavlja novinu uvedenu Zakonom o lokalnoj samoupravi. Posmatrano u odnosu na 2019. godinu, **primjetno je poboljšanje kada je u pitanju donošenje kadrovskih planova**. Kadrovski plan za 2020. godinu donijele su 24 opštine (96%), dok je kadrovski plan za 2019. donijelo svega 16 opština (64%).





Međutim, **kvalitet kadrovskog planiranja ostao je na niskom nivou**, s obzirom na to da je stepen realizacije neznatno povećan sa 25.5% u 2019. na 26.6% u 2020. godini.



Nizak stepen realizacije kadrovskih planova govori o nerealnom planiranju politike upravljanja ljudskim resursima od strane jedinica lokalne samouprave. Kako je pored samog kadrovskog planiranja novina u JLS i postojanje jedinica za ljudske resurse, potrebno je posvetiti posebnu pažnju jačanju njihovih kapaciteta za kreiranje održivih i realnih kadrovskih planova, kao i za integrisanje kadrovskog planiranja u okviru šire politike upravljanja ljudskim resursima.

Monitoring i izvještavanje o donošenju i realizaciji kadrovskih planova je potrebno poboljšati i učiniti obaveznim za sve državne organe i jedinice lokalne samouprave kako bi se u narednom periodu značajno unaprijedio ovaj važan instrument za kreiranje politika na nivou javne uprave.

Ciljevi reforme	Nivo ispunjenosti
Pružanje kvalitetnijih informacija donosiocima odluka i bolje razumijevanje potražnje i ponude kadrova u srednjoročnoj perspektivi kako bi se odgovorilo na promjene u javnoj upravi	
Povezivanje kadrovskog planiranja sa budžetskim planiranjem prilikom izrade ovih strateških dokumenata	

6. CENTRALNA KADROVSKA EVIDENCIJA

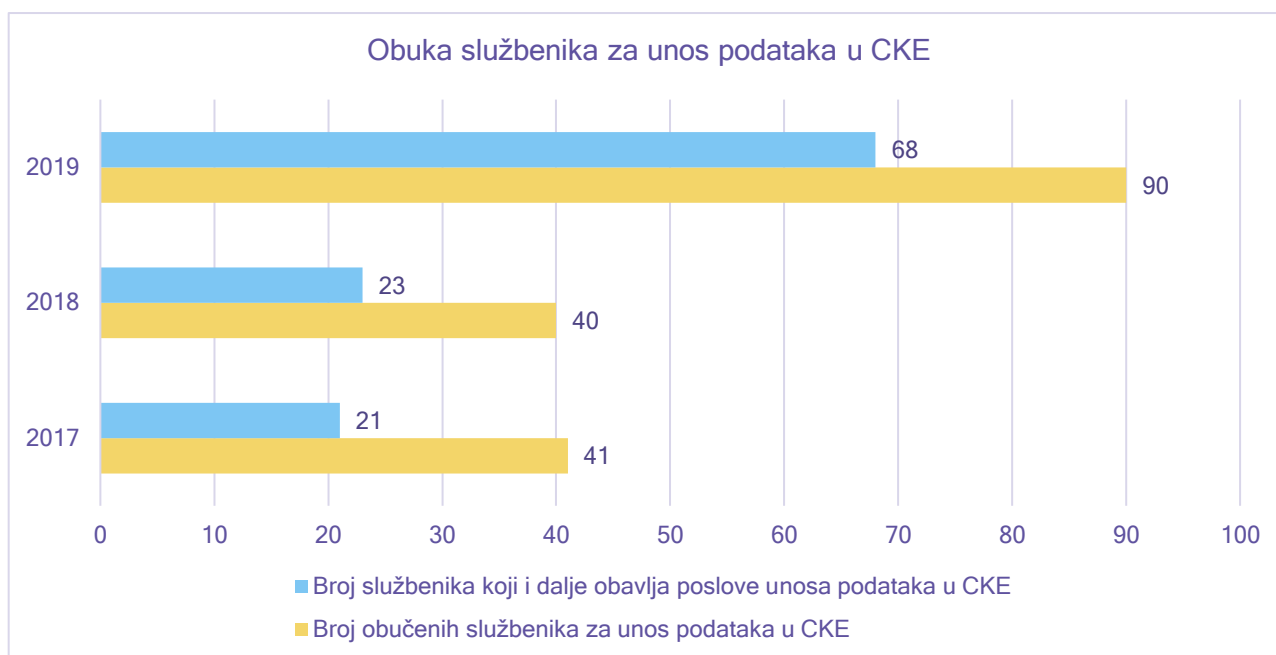
Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisuje da Centralna kadrovska evidencija (CKE) obuhvata podatke o državnom organu, aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnog organa, državnim službenicima i namještenicima, nepopunjenim radnim mjestima, pripravnicima, kao i podatke na osnovu kojih će se vršiti obračun zarada zaposlenih i druge podatke od značaja za upravljanje kadrovima. Dodatno, propisano je da je Centralna kadrovska evidencija povezana sa informacionim sistemom za obračun zarada u skladu sa propisima kojima se uređuje elektronsko poslovanje.

Zakon o lokalnoj samoupravi prepoznaje obavezu jedinica za upravljanje ljudskim resursima da vode kadrovsku evidenciju lokalnih službenika i namještenika i evidenciju internog tržišta rada, kao i da kadrovska evidencija obuhvata podatke o organu i službi, aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa i službi, lokalnim službenicima i namještenicima, nepopunjenim radnim mjestima, pripravnicima, kao i podatke na osnovu kojih će se vršiti obračun zarada zaposlenih i druge podatke od značaja za upravljanje kadrovima. Dodatno, propisana je obaveza JLS da po službenoj dužnosti dostavljaju podatke iz kadrovske evidencije Upravi za kadrove koja vodi Centralnu kadrovsku evidenciju.

Iako svi državni organi koriste CKE, podaci dostupni u ovoj bazi nisu ažurni, pa se procenat državnih službenika i namještenika čiji se podaci unose u CKE ne može sa sigurnošću znati. Uprava za kadrove sprovodi projekat „Nadogradnja i ažuriranje CKE“ u sklopu kojeg je **povezivanje CKE sa evidencijom za obračun zarada Ministarstva finansija i socijalnog staranja završeno, ali se podaci ne razmjenjuju**. Do kraja 2020. godine sprovedeno je pilot testiranje u okviru četiri državna organa koje se pokazalo uspješnim (Uprava za kadrove, Poreska uprava, Služba Skupštine i Apelacioni sud), pa se uspostavljanje razmjene podataka između ovih evidencija očekuje do kraja 2021. godine. Proširivanje CKE na lokalni nivo se očekuje u narednoj fazi projekta.

Unos podataka u Centralnu kadrovsku evidenciju vrši državni službenik koje je određen aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, čime je izvršeno delegiranje odgovornosti. Prema podacima UzK, svi državni organi u aktu o organizaciji i sistematizaciji imaju prepoznato radno mjesto čiji je jedan od poslova unos podataka u CKE. Međutim, o popunjenosti navedenih radnih mjesta nije dostupan podatak.

Broj službenika koji su prošli obuku za unos podataka u CKE ima tendenciju rasta u periodu od 2017. do 2019. Tokom 2017. godine obučeno je 41 zaposlenih, od kojih i sada **21** službenik obavlja poslove vezane za unos podataka u CKE, što čini **51.2%**. Tokom 2018. godine obučeno je 40 zaposlenih, od kojih **23** službenika i dalje rade na unosu podataka u CKE, odnosno **57.5%**. Tokom 2019. godine obučeno je 90 zaposlenih, od kojih **68** i dalje radi na unosu podataka u CKE, odnosno **75.5%**. **Ovo znači da je tokom trogodišnjeg perioda Uprava za kadrove obučila 112 službenika za korišćenje CKE**. Na drugoj strani, 59 obučenih službenika se više ne bave unošenjem podataka u CKE, što predstavlja 34.5% od ukupnog broja obučenih službenika. Organi treba da obrate posebnu pažnju na jačanje institucionalne memorije i zadržavanje obučenog kadra kako bi se jačali njihovi kapaciteti i obezbijedilo kvalitetnije vršenje poslova javne uprave.



- **Procjena uspješnosti reforme**

Ažurnost podataka Centralne kadrovske evidencije preduslov je za uspješno kreiranje, sprovođenje i monitoring reforme upravljanja ljudskim resursima koja predstavlja okosnicu reforme javne uprave. Imajući ovo u vidu, od suštinske je važnosti obezbijediti razmjenu podataka između CKE i evidencije za obračun zarada Ministarstva finansija i socijalnog staranja kako bi osigurali tačnost dostupnih podataka. Pozitivan pomak u ovom procesu predstavlja delegiranje odgovornosti za izvršeno unošenje podataka na službenika zaduženog za unošenje podataka u CKE, kao i sprovođenje redovnih obuka za unos podataka od strane UZK. Dodatno, inspeksijski nadzor nad unošenjem podataka koji vrši Upravna inspekcija (Poglavlje 8) je potrebno ojačati. Na kraju, CKE je potrebno proširiti na jedinice lokalne samouprave, što može biti aktivnost predviđena novim strateškim dokumentom reforme javne uprave.

Ciljevi reforme	Nivo ispunjenosti
CKE je unaprijeđena i ažurirana	●
Delegiranje odgovornosti za ažuran unos podataka u CKE sa starješine organa na službenika prepoznatog aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta	●
Osiguravanje redovnog ažuriranja podataka u CKE od strane državnih organa	●

7. ŽALBENI I DISCIPLINSKI POSTUPAK

- **Rad Komisije za žalbe**

Članom 136 Zakona o državnim službenicima i namještenicima propisano je da se protiv rješenja kojim je odlučeno o pravima, obavezama i odgovornostima državnog službenika, odnosno namještenika i odluke o izboru državnog službenika, odnosno namještenika može podnijeti žalba.

Počev od 1. jula 2018. godine, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, nadležnost Komisije za žalbe je da **odlučuje i o pravima, obavezama i odgovornostima lokalnog službenika, odnosno namještenika**, što je jedan od razloga za povećan priliv predmeta u radu Komisije za žalbe u odnosu na ranije godine.

Ukupan broj izjavljenih žalbi tokom 2018. i 2019. imao je trend rasta, što se povezuje sa proširivanjem nadležnosti Komisije za žalbe, dok je tokom 2020. godine ostao na nivou iz prethodne godine.

Pored povećanja ukupnog broja žalbi, evidentan je i porast ukupnog broja podnesenih tužbi protiv rješenja Komisije za žalbe, što govori o nezadovoljstvu žalilaca donijetim rješenjima.

Detaljni prikaz rada Komisije za žalbe tokom izvještajnog perioda prikazan je u tabeli ispod.

Rad Komisije za žalbe	2018.	2019.	2020.
Ukupan broj izjavljenih žalbi	677	984	848
Ukupan broj žalbi po kojima je Komisija odlučila	634	968	837
Ukupan broj žalbi po kojima Komisija nije odlučila	43	16	11
Ukupan broj usvojenih žalbi	344	574	348
Ukupan broj podnesenih tužbi protiv rješenja Komisije za žalbe	162	183	276
Ukupan broj rješenja Komisije za žalbe potvrđenih od strane Upravnog suda	65	122	120
Ukupan broj rješenja Komisije za žalbe poništenih od strane Upravnog suda	50	74	49

- **Rad Disciplinske komisije**

Shodno zakonu, državni službenik, odnosno namještenik disciplinski je odgovoran za povrede službene dužnosti iz radnog odnosa, koje mogu biti lakše ili teže.

Disciplinski postupak za težu povredu službene dužnosti protiv državnog službenika, odnosno namještenika vodi Disciplinska komisija. Komisija takođe izriče disciplinsku mjeru za težu povredu službene dužnosti. Predsjednik i članovi Disciplinske komisije svoju funkciju obavljaju profesionalno.

Disciplinske mjere za teže povrede službene dužnosti su:

- 1) novčana kazna u trajanju od dva do šest mjeseci, u iznosu od 20% do 40% zarade isplaćene za mjesec u kojem je počinjena teža povreda službene dužnosti
- 2) prestanak radnog odnosa.

Ukupan broj pokrenutih disciplinskih postupaka je u porastu tokom perioda 2018-2020, a broj neriješenih disciplinskih postupaka takođe ima značajan trend rasta. Tokom 2019. godine izrečeno je 50 mjera novčane kazne, a tokom 2020. godine 78 mjera. U izvještajnom periodu izrečena je jedna mjera prestanka radnog odnosa, u 2020. godini.

Detaljni prikaz rada Disciplinske komisije tokom izvještajnog perioda prikazan je u tabeli ispod.

Rad Disciplinske komisije	2018.	2019.	2020.
Ukupan broj pokrenutih disciplinskih postupaka	17	112	134+3 (137) ¹¹
Ukupan broj riješenih disciplinskih postupaka	0	87	172
Ukupan broj neriješenih disciplinskih postupaka	17	43+59	114 ¹² +79
Broj disciplinskih odluka kojima je izrečena mjera novčane kazne	0	50	78
Broj disciplinskih odluka kojima je izrečena mjera prestanka radnog odnosa	0	0	1
Broj drugih odluka Disciplinske komisije	0	37	109
Ukupan broj odluka Disciplinske komisije protiv kojih je pokrenut upravni spor	0	17	35 ¹³
Ukupan broj odluka Disciplinske komisije potvrđenih od strane Upravnog suda	0	1	11
Ukupan broj odluka Disciplinske komisije poništenih od strane Upravnog suda	0	0	4 ¹⁴
Broj drugih odluka Upravnog suda	0	0	1+3 ¹⁵

¹¹ Od kojih u 3 predmeta Disciplinska komisija je postupala u izvršenju presuda Upravnog suda u ponovnom postupku.

¹² Broj neriješenih predmeta iz prethodne godine - 114

¹³ Od kojih 6 na rješenje o troškovima postupka.

¹⁴ Od kojih 1 poništeno rješenje o obustavljanju postupka i vraćen predmet na ponovni postupak.

¹⁵ U 3 predmeta tužba je povučena i obustavljen postupak pred Upravnim sudom.

- **Disciplinski postupci za lakšu povredu službene dužnosti**

Novina zakona jeste vođenje disciplinskog postupka za lakšu povredu službene dužnosti protiv državnog službenika, odnosno namještenika **u državnom organu**. Postupak vodi državni službenik koga ovlasti starješina tog državnog organa ili lice koje starješina državnog organa odredi sa liste lica za vođenje disciplinskog postupka za lakšu povredu službene dužnosti koju utvrđuje Uprava za kadrove na osnovu javnog poziva.

Disciplinsku mjeru za lakšu povredu službene dužnosti protiv državnog službenika, odnosno namještenika, na predlog ovlašćenog lica za vođenje disciplinskog postupka, izriče starješina državnog organa. Protiv ovog rješenja državni službenik, odnosno namještenik ima pravo žalbe.

Disciplinske mjere za lakše povrede službene dužnosti su:

- 1) pisana opomena
- 2) novčana kazna koja se izriče za jedan mjesec, u iznosu do 20% zarade isplaćene za mjesec u kojem je učinjena lakša povreda službene dužnosti.

Prema podacima dostavljenim od strane državnih organa, tokom 2019. godine vidljiv je porast broja pokrenutih i riješenih postupaka za lakšu povredu službene dužnosti. Tokom izvještajnog perioda, izrečeno je ukupno 9 mjera pisana opomena i 40 mjera novčana kazna. Detaljan prikaz disciplinskih postupaka za lakšu povredu službene dužnosti dat je u tabeli niže.

Disciplinski postupci za lakšu povredu službene dužnosti	2018.	2019.
Ukupan broj pokrenutih disciplinskih postupaka za lakšu povredu službene dužnosti	7	26
Ukupan broj riješenih disciplinskih postupaka za lakšu povredu službene dužnosti	6	25
Ukupan broj neriješenih disciplinskih postupaka za lakšu povredu službene dužnosti	0	1
Broj disciplinskih odluka kojima je izrečena mjera pisana opomena	3	6
Broj disciplinskih odluka kojima je izrečena mjera novčana kazna	16	24

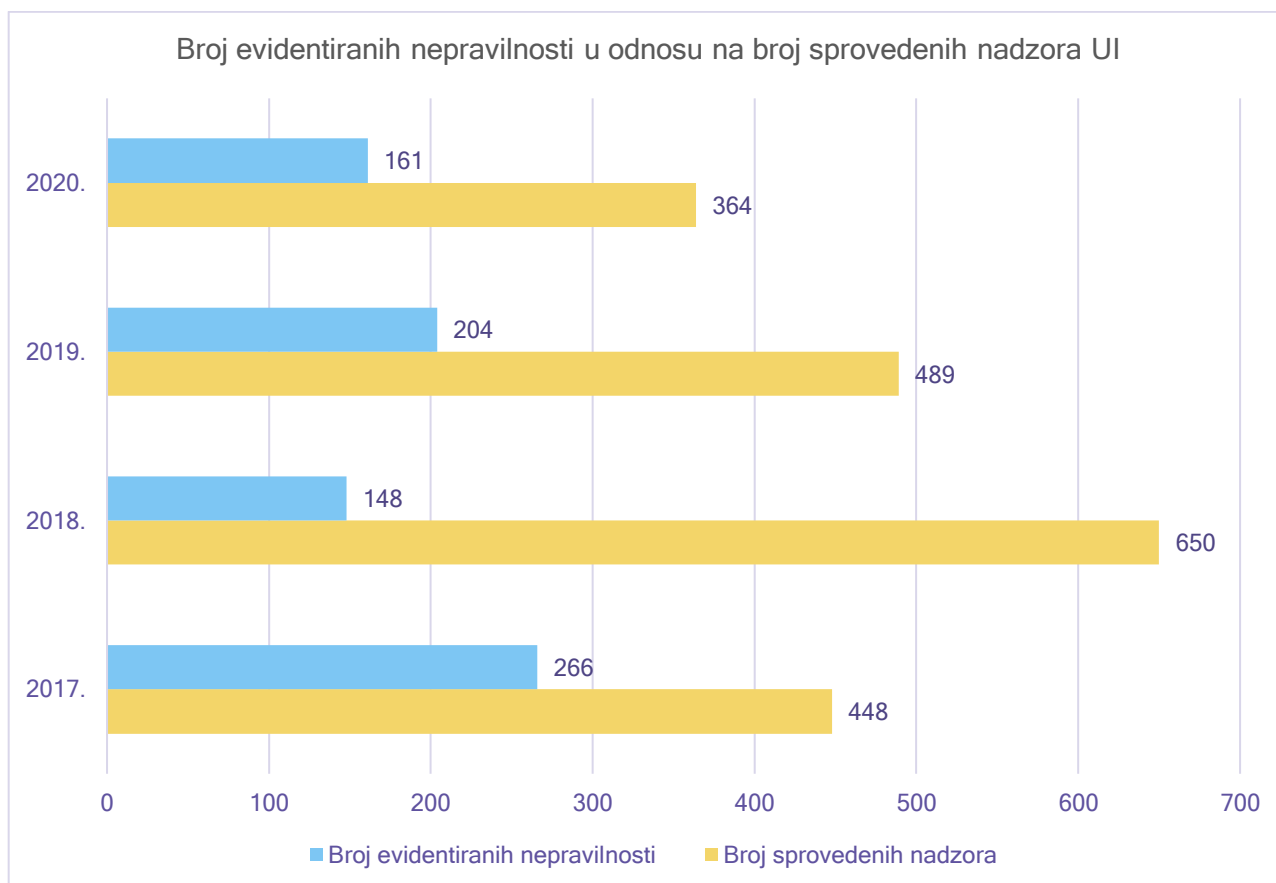
8. INSPEKCIJSKI NADZOR

Shodno členu 154 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona vrši Ministarstvo, preko Upravne inspekcije.

Najveći broj nadzora koji se tiču Zakona o državnim službenicima i namještenicima Upravna inspekcija izvršila je tokom 2018. godine, i to 650, zatim tokom 2019. 489, tokom 2017. 448, a tokom 2020. godine 364.

	2017.	2018.	2019.	2020.
Broj izvršenih inspekcijskih nadzora	448	650	489	364

Upravna inspekcija evidentirala je 266 nepravilnosti koje se tiču sprovođenja zakona u 2017. godini, 148 nepravilnosti u 2018. godini, 204 nepravilnosti u 2019. godini i 161 nepravilnost u 2020. godini.



Najčešće nepravilnosti koje je Upravna inspekcija utvrdila kod primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima odnose se na uslove i postupak zasnivanja radnog odnosa u državnim organima, raspoređivanje državnog službenika, odnosno namještenika zbog potreba rada i prestanak radnog odnosa. Tokom 2019. i 2020. godine, Upravna inspekcija utvrdila je i nepravilnosti koje se tiču i Centralne kadrovske evidencije i postupka ocjenjivanja.



2017. i 2018.

- Uslovi i postupak zasnivanja radnog odnosa
- Raspoređivanje zbog potreba rada
- Prestanak radnog odnosa



2019. i 2020.

- Uslovi i postupak zasnivanja radnog odnosa
- Raspoređivanje zbog potreba rada
- Prestanak radnog odnosa
- Centralna kadrovska evidencija
- Ocjenjivanje rada državnog službenika

Izveštaj o radu Upravne inspekcije je sastavni dio godišnjeg Izveštaja o radu Ministarstva i sadrži statističke podatke o izvršenim inspekcijskim nadzorima (redovnim, vanrednim i kontrolnim) sa bročanim podacima o utvrđenim nepravilnostima i preduzetim mjerama. U cilju prepoznavanja rizika i uzroka nepravilnosti kod subjekata nadzora tokom 2021. započete su aktivnosti na jačanju preventivne uloge inspekcije (objavljivanje zapisnika, pružanje stručne pomoći organima, osnaživanje saradnje sa drugim inspekcijama i organima i dr.) što predstavlja osnov za kvalitetniju analizu stanja i izvještavanje u oblasti službeničkog sistema, a sve u funkciji realnijeg planiranja godišnjeg inspekcijskog nadzora.

9. IZMJENE ZAKONA – NOVA ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE I FLUKTUACIJA ZAPOSLENIH

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list CG", broj 8/21) uspostavlja se **liberalniji sistem zapošljavanja koji obezbjeđuje fleksibilnije uslove i doprinosi većoj konkurentnosti**, istovremeno ne narušavajući postojeći karijerni koncept službeničkog sistema, što je u skladu i sa dobrom evropskom praksom u ovoj oblasti. Naime, izmjenama zakona smanjeni su uslovi po pitanju godina radnog iskustva za starješine i lica iz kategorije visokorukovodni kadar, kao i za zvanja iz nižih kategorija.

U postojećim okolnostima, sa ciljem **jačanja konkurentnosti i otvaranja uprave što većem broju kandidata**, propisano je da radni odnos u državnom organu može zasnovati i lice bez položenog stručnog ispita za rad u državnim organima, pod uslovom da isti položi u roku od jedne godine od dana zasnivanja radnog odnosa.

Brisana je odredba po kojoj radni odnos u državnom organu ne može da zasnuje lice protiv koga je pokrenut krivični postupak po službenoj dužnosti, što ima utemeljenje u Ustavu, kod zagarantovane prezumpcije nevinosti.

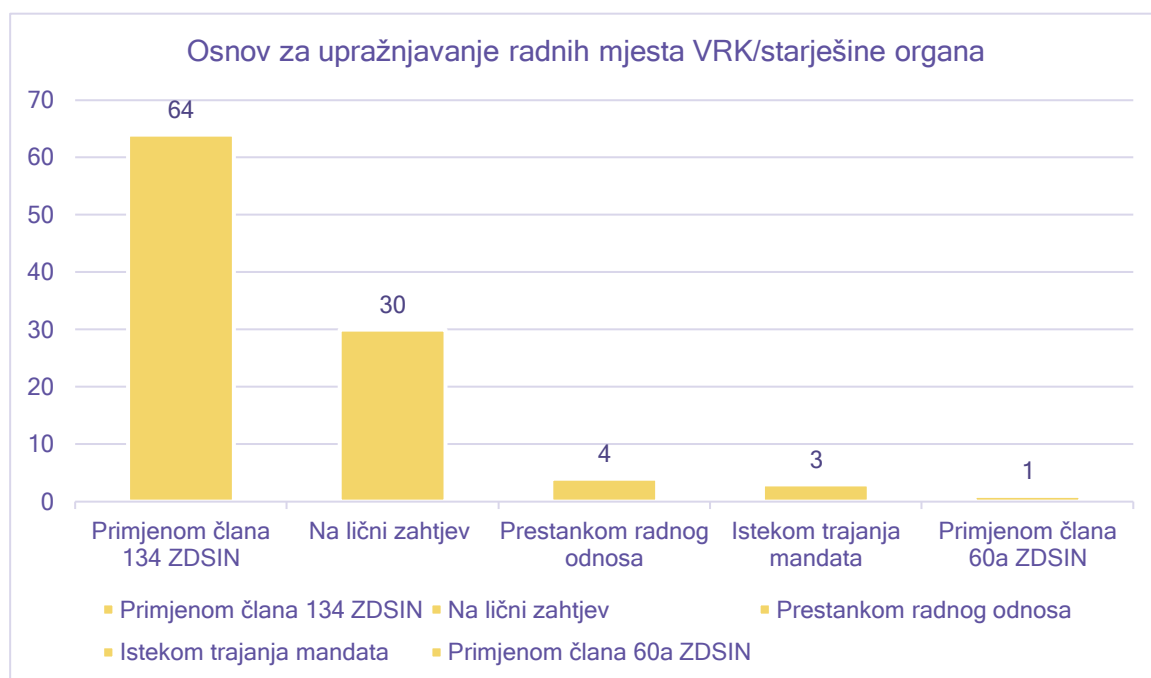
U cilju konkurentnosti i otvaranju uprave većem broju kompetentnih kadrova, propisano je da vršilac dužnosti može biti i lice van organa državne uprave, koje ispunjava uslove za starješinu organa uprave, odnosno za lice iz kategorije visokorukovodni kadar.

Nakon formiranja nove Vlade u decembru 2020. godine donijeta je Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, br. 118/20, 121/20, 1/21, 2/21, 29/21, 34/21, 41/21 i 85/21), kojom je izvršena reorganizacija državne uprave. Novom organizacijom osnovano je 12 ministarstava i 29 organa uprave, dok je ranijom organizacijom postojalo 17 ministarstava i 28 organa uprave. Kasnijim izmjenama Uredbe došlo je do spajanja Uprave za nekretnine i Uprave za imovinu u Upravu za katastar i državnu imovinu, dok su se Poreska uprava i Uprava za igre na sreću spojile u Upravu prihoda. U narednoj fazi došlo je i do spajanja Uprave prihoda i Uprave carina u Upravu prihoda i carina. Trenutno u sistemu državne uprave postoji **12 ministarstava i 25 organa uprave**.

Nova organizacija usloвила je i potrebu za **donošenjem novih akata o sistemaizaciji organa državne uprave i raspoređivanjem zaposlenih u skladu sa novom organizacijom**. S tim u vezi, sva ministarstva su donijela pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ministarstava (12), dok je od 25 organa uprave njih 20 donijelo pravilnike.

U skladu sa zakonom, državni službenici i namještenici koji ne mogu biti raspoređeni u skladu sa novim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ostvaruju prava u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima (pravo na naknadu za VRK i straješine organa, odnosno stavljanje na raspolaganje UZK i naknada 6 mjeseci).

Izmjene u organizaciji sistema državne uprave i s tim u vezi donošenje novih Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji rezultirale su porastom broja lica kojima je prestao mandat. Prema podacima SIGMA-e, dobijenih na osnovu javno dostupnih podataka, u periodu od 4. decembra 2020. do 4. juna 2021. godine **103 pozicije VRK i starješina organa postalo je upražnjeno, što predstavlja procenat fluktuacije od 55.1% u prvih pola godine od formiranja nove Vlade.** Od ukupnog broja upražnjenih radnih mjesta, 62.8% pozicija VRK i starješina organa postale su upražnjene primjenom člana 134 ZDSIN, koji podrazumijeva prestanak mandata VRK/starješine organa ukidanjem državnog organa ili dijela poslova koji ne prelaze u djelokrug drugog državnog organa ili ako je radno mjesto ukinuto donošenjem novog ili izmjenom postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Dodatno, 29.4% pozicija VRK/starješina organa postalo je upražnjeno na lični zahtjev, 3.9% prestankom radnog odnosa, 2.9% istekom trajanja vremena mandata, a 1% primjenom člana 60a ZDSIN.



Od ukupnog broja upražnjenih radnih mjesta iz kategorije VRK i starješina organa, prema podacima UZK na dan 04.06.2021, **vršiocima dužnosti popunjena su 53 radna mjesta, odnosno 51.5%.** Takođe, prema podacima UZK, zaključno sa 29.09.2021. godine, tokom 2021. godine objavljeno je **13 javnih konkursa**, dok je Kadrovskim planom za 2021. godinu predviđeno sprovođenje javnog konkursa za **83 pozicija VRK i 7 direktora uprava.**

10. IDENTIFIKOVANI IZAZOVI I PREPORUKE

Iako su zakonodavne osnove službeničkog sistema na centralnom i lokalnom nivou postavljene na sistemu zasluga (merit-based sistem), **u praksi su identifikovani izazovi u pogledu mogućnosti napredovanja najboljih**. Naime, iako je zakonom propisano da se službenik/namještenik koji je u prethodnoj godini ocijenjen ocjenom rada „ističe se“ može rasporediti u više zvanje, neravnomjerna distribucija radnih mjesta, posebno u okviru najbrojnijih kategorija Ekspertski kadar i Izvršni kadar na način da je velika većina zaposlenih raspoređena u Nivou 1 (84% u okviru Ekspertskog kadra i 93% u okviru Izvršnog kadra na nivou državnih organa, odnosno 80% u okviru Ekspertskog kadra i 60% u okviru Izvršnog kadra na nivou lokalnih uprava), onemogućava dalje napredovanje onih zaposlenih koji su pokazali najbolje rezultate. Ako većina zaposlenih ne može da napreduje u karijeri nakon određenog broja godina u službi, to znači da postoji mogućnost da su zaposleni koji obavljaju različite zadatke sa različitim nivoima odgovornosti kategorizovani na istom nivou i da dobijaju istu ili sličnu zaradu, što može negativno uticati na njihovu motivisanost i kvalitet rezultata rada, a time i kvalitet rada javne uprave u cjelini.

Nagrađivanje zaposlenih za izvanredne rezultate rada se takođe suočava sa izazovima u praksi, počevši od **inflacije najboljih ocjena**, što dalje ostavlja široko diskreciono pravo rukovodiocu da odluči koji će zaposleni od velikog broja onih koji su dobili najbolju ocjenu biti nagrađeni. Naime, ocjenu rada „ističe se“ je tokom izvještajnog perioda 2018-2020 dobilo više od polovine ocijenjenih državnih i lokalnih službenika i namještenika, iako je zakonom propisano da ovu ocjenu dobija službenik koji je natprosječnim rezultatima ispunio radne zadatke i ostvario rezultate rada bolje od predviđenih za radno mjesto na koje je raspoređen.

Jedan od motivacionih mehanizama jeste ostvarivanje prava na varijabilni dio zarade za izuzetne rezultate i kvalitet rada, koji se cijene na osnovu posebnog doprinosa unapređenju procesa rada, izuzetne uspješnosti i kvaliteta izvršenih poslova, posebne efikasnosti u radu, povećanog obima posla i dodatnog angažovanja zbog nepopunjenosti radnih mjesta. U praksi, **varijabilni dio zarade dodjeljuje se bez prethodne evaluacije o ispunjenosti navedenih kriterijuma**, a veliki broj ocjena „ističe se“ koje državni i lokalni službenici dobijaju kao rezultat godišnjeg ocjenjivanja rada dodatno onemogućava da najbolji ostvare pravo na nagradu, u skladu sa zakonom.

Sve ovo utiče na percepciju državne uprave kao poslodavca u kojeg najbolji nemaju povjerenje, pa i pored implementiranih reformskih mjera u vidu smanjenja troškova za prijavu i uvođenja anonimnog elektronskog testiranja **nije povećan prosječan broj kandidata koji se prijavljuje na javni oglas**. Posljedično, **prosječan broj kandidata na listi za izbor takođe nije povećan**, pa rukovodioci u prosjeku biraju između 0.8 i 1.83 kandidata u zavisnosti od kategorije radnog mjesta, iako je zakonom propisano da lista za izbor sadrži tri najbolje ocijenjena kandidata. Slična situacija je i na lokalnom nivou, gdje se nastavio trend iz prethodnog perioda da se na oglase u prosjeku prijavi po jedan, a tek ponekad i to veoma rijetko 2 kandidata, a čest slučaj je i da nema prijavljenih kandidata.

Procedura internog oglasa je pojednostavljena, a interno oglašavanje otvoreno je za veći broj kandidata. Ove reformske mjere dale su rezultate u vidu povećanja prosječnog broja kandidata koji se prijavljuju na interni oglas u državnim organima sa 0.44 u 2017. godini na 1.12 u 2020. godini. Ipak, **prosječni broj kandidata na listi za izbor u okviru postupka internog oglasa je ostao nizak**, pa, slično javnom oglasu, rukovodioci u prosjeku biraju između 0.96 i 1.23 kandidata.

Dodatno, od ukupnog broja objavljenih internih oglasa u državnim organima izborom je završeno 23.5% u 2019. godini, što ukazuje na potrebu dodatne reforme postupka internog oglašavanja sa ciljem povećanja mobilnosti unutar javne uprave.

Zakon predviđa da se starješine organa uprave biraju na javnom konkursu, da njihov rad podliježe ocjenjivanju, da se protiv njih može voditi disciplinski postupak i da imaju sva druga prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika.

Iako je prosječan broj kandidata koji se prijavljuje na javni konkurs stagnirao u periodu 2017-2019, tokom 2020. godine prosječni broj prijavljenih je povećan na 2.14. Ovaj broj je nastavio da raste i u 2021. godini i dostigao vrijednost 3.71, što je posljedica izmjena zakona iz januara 2021. godine i uvođenja liberalnijih uslova za zapošljavanje. Identifikovani rast konkurentnosti predstavlja jako važno kretanje, s obzirom da se radi o najodgovornijim rukovodećim pozicijama u sistemu, pa je povećanje brojnosti i kvaliteta prijavljenih kandidata za ova radna mjesta imperativno u procesu reforme javne uprave.

Na drugoj strani, uprkos reformi procesa evaluacije rada VRK i starješina organa, mjere nisu dale željene rezultate, imajući u vidu da se **ocjenjivanje ne sprovodi u dovoljnoj mjeri, a da su rukovodioci u najvećem broju slučajeva ocijenjeni najboljom ocjenom** (92.2% u 2018. i 91.9% u 2019. godini u državnim organima, odnosno 94% u 2018. i 89% u 2019. u lokalnim upravama).

Iako zakonski okvir pruža potrebni osnov za implementaciju kvalitetnog kadrovskog planiranja, **implementacija kadrovskih planova nije na zadovoljavajućem nivou**, a u izvještajnom periodu je došlo i do povećanja broja zaposlenih van kadrovskog plana. Ovo govori da kvalitet kadrovske politike na nivou javne uprave nije zadovoljavajući i da postoji neusklađenost sa budžetskim mogućnostima. Na lokalnom nivou, pojedine lokalne samouprave nisu ni donijele kadrovske planove za 2019. i 2020. godinu.

Centralna kadrovska evidencija je preduslov za uspješno kreiranje, sprovođenje i monitoring reforme upravljanja ljudskim resursima. Ona nije u potpunosti ažurna, uprkos određenim pomacima. Iako svi državni organi koriste CKE (106 državnih organa), podaci dostupni u ovoj bazi nisu 100% ažurni, pa se procenat državnih službenika i namještenika čiji se podaci unose u CKE ne može sa sigurnošću znati. Ovakvo stanje predstavlja naročitu poteškoću za uspješno kreiranje, sprovođenje i monitoring reforme upravljanja ljudskim resursima koja predstavlja okosnicu reforme javne uprave. Novo softversko rješenje je finalizovano, a povezivanje sa evidencijom zarada se očekuje do kraja 2021. godine. CKE za sada obuhvata samo državne organe, dok se proširenje na lokalni nivo očekuje u narednom periodu.

- **Preporuke za unapređenje stanja**

1. Analizirati postojeći sistem ocjenjivanja i identifikovati izazove u njegovoj primjeni i, s tim u vezi, predložiti plan za rješavanje identifikovanih izazova. Jedan od načina za unapređivanje sprovođenja instituta ocjenjivanja je uvođenje online platforme za mjesečnu evaluaciju rada zaposlenih, koja treba da posluži kao osnov za formiranje ocjene rada zaposlenog na kraju kalendarske godine;
2. Kroz izmjene Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru preispitati postojeći sistem zarada i prepoznati mehanizme za adekvatno nagrađivanje najboljih za ostvarene izuzetne rezultate rada;
3. Analizirati uzroke malog broja prijavljenih kandidata na oglase i s tim u vezi predložiti plan za privlačenje kvalifikovanog kadra u organima na centralnom i lokalnom nivou, sa posebnim osvrtom na zadržavanje najboljih;
4. Osigurati kvalitetnije i održivije planiranje kadrovske politike kroz snažniju koordinaciju Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija i Uprave za kadrove, a u cilju pripreme linkovanog Kadrovskeg plana i Nacrta Budžeta za 2022. godinu;
5. Finalizovati nadogradnju i obezbijediti ažurnost novog informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (HRMIS), kao i obezbijediti stratešku upotrebu podataka za formulisanje politika u oblasti upravljanja ljudskim resursima, njihovo praćenje i unapređivanje. Proširiti HRMIS na lokalni nivo;
6. Unaprijediti kriterijume za izradu akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa ciljem poboljšanja njihovog kvaliteta kroz jasnije i preciznije opise poslova i potrebnih kompetencija za njihovo kvalitetno obavljanje, što predstavlja osnov za sprovođenje postupka selekcije kandidata, kao i praćenje i evaluaciju rada zaposlenih;
7. Analizirati uzroke nedovoljnog korišćenja internog tržišta rada i, s tim u vezi, predložiti plan za povećanje mobilnosti unutar javne uprave.

11. ANEKSI

Aneks 1: Pregled normativnog okvira službeničkog sistema

R.b.	Aktivnost	Status realizacije	Datum
1.	Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG“, br. 2/18 i 34/19)		decembar 2017.
2.	Uredba o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima ("Sl. list CG", br. 50/18)		jul 2018.
3.	Uredba o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika ("Sl. list CG", br. 16/19)		februar 2019.
4.	Uredba o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene kadrovskog plana za organe državne uprave i Službe Vlade ("Sl. list CG", br. 50/18)		jul 2018.
5.	Uredba o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima ("Sl. list CG", br. 79/18)		novembar 2018.
6.	Uredbu o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika i namještenika ("Sl. list CG", br. 79/18)		novembar 2018.
7.	Pravilnik o sadržaju, povlačenju i ispravci oglasa za popunu radnog mjesta u državnom organu i načinu uvida u dokumentaciju oglasa ("Sl. list CG", br. 41/18)		jun 2018.
8.	Pravilnik o načinu i postupku sačinjavanja liste lica za vođenje disciplinskog postupka za lakšu povredu službene dužnosti ("Sl. list CG", br. 53/18)		jul 2018.
9.	Pravilnik o bližem sadržaju i načinu vođenja centralne kadrovske evidencije i evidencije internog tržišta rada ("Sl. list CG", br. 54/18)		jul 2018.
10.	Pravilnik o kriterijumima i načinu ocjenjivanja probnog rada državnih službenika i namještenika ("Sl. list CG", br. 23/19 i 26/19)		april 2019.
11.	Etički kodeks državnih službenika i namještenika ("Sl. list CG", br. 50/18)		jul 2018.

Aneks 2: Lista državnih organa koji primjenjuju Zakon o državnim službenicima i koji su obuhvaćeni analizom

R. br.	Naziv državnog organa
1	Ministarstvo pravde
2	Ministarstvo unutrašnjih poslova
3	Ministarstvo odbrane
4	Ministarstvo finansija
5	Ministarstvo vanjskih poslova
6	Ministarstvo javne uprave
7	Ministarstvo prosvjete
8	Ministarstvo zdravlja
9	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
10	Ministarstvo ekonomije
11	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
12	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
13	Ministarstvo nauke
14	Ministarstvo kulture
15	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
16	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava
17	Ministarstvo sporta i mladih
18	Uprava za izvršenje krivičnih sankcija
19	Uprava policije
20	Direkcija za zaštitu tajnih podataka
21	Poreska uprava
22	Uprava carina
23	Uprava za igre na sreću
24	Uprava za nekretnine
25	Uprava za imovinu
26	Uprava za statistiku
27	Uprava za dijasporu
28	Uprava za kadrove
29	Uprava za inspeksijske poslove
30	Zavod za školstvo
31	Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama
32	Uprava za saobraćaj
33	Uprava za željeznice

34	Zavod za metrologiju
35	Uprava za ugljovodonike
36	Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove
37	Uprava za šume
38	Uprava za vode
39	Uprava javnih radova
40	Agencija za zaštitu prirode i životne sredine
41	Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju
42	Uprava za zaštitu kulturnih dobara
43	Državni arhiv
44	Zavod za socijalnu i dječju zaštitu
45	Sekretarijat za zakonodavstvo
46	Sekretarijat za razvojne projekte (Agencija za investicije)
47	Generalni sekretarijat Predsjednika Crne Gore
48	Služba Skupštine Crne Gore
49	Generalni Sekretarijat Vlade Crne Gore
50	Kabinet predsjednika Vlade Crne Gore
51	Ustavni sud Crne Gore
52	Sud za prekršaje u Bijelom Polju
53	Sud za prekršaje u Budvi
54	Sud za prekršaje u Podgorici
55	Viši sud za prekršaje
56	Osnovni sud u Baru
57	Osnovni sud u Beranama
58	Osnovni sud u Bijelom Polju
59	Osnovni sud u Danilovgradu
60	Osnovni sud u Žabljaku
61	Osnovni sud u Kolašinu
62	Osnovni sud u Kotoru
63	Osnovni sud u Nikšiću
64	Osnovni sud u Plavu
65	Osnovni sud u Pljevljima
66	Osnovni sud u Podgorici
67	Osnovni sud u Rožajama
68	Osnovni sud u Ulcinju
69	Osnovni sud u Herceg Novom
70	Osnovni sud u Cetinju
71	Viši sud u Bijelom Polju
72	Viši sud u Podgorici

73	Privredni sud
74	Apelacioni sud
75	Upravni sud
76	Vrhovni sud
77	Sekretarijat Sudskog savjeta
78	Vrhovno državno tužilaštvo
79	Specijalno državno tužilaštvo
80	Više državno tužilaštvo u Bijelom Polju
81	Više državno tužilaštvo u Podgorici
82	Osnovno državno tužilaštvo u Baru
83	Osnovno državno tužilaštvo u Beranama
84	Osnovno državno tužilaštvo u Bijelom Polju
85	Osnovno državno tužilaštvo u Kolašinu
86	Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru
87	Osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću
88	Osnovno državno tužilaštvo u Plavu
89	Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima
90	Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici
91	Osnovno državno tužilaštvo u Rožajama
92	Osnovno državno tužilaštvo u Ulcinju
93	Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom
94	Osnovno državno tužilaštvo u Cetinju
95	Sekretarijat Tužilačkog savjeta
96	Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu
97	Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore
98	Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore
99	Zavod za zapošljavanje Crne Gore
100	Fond rada
101	Agencija za mirno rješavanje radnih sporova
102	Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja
103	Agencija za sprječavanje korupcije
104	Agencija za zaštitu konkurencije
105	Državna revizorska institucija
106	Državna izborna komisija
107	Fond za obeštećenje
108	Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava
109	Revizorsko tijelo
110	Služba Zaštitnika ljudskih prava i sloboda
111	Stručna služba Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki


















112 Stručna služba Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa

113 Centar za alternativno rješavanje radnih sporova

Aneks 3: Lista državnih organa koji su u potpunosti realizovali kadrovske planove za 2020. godinu (100%)

- ✓ Ministarstvo javne uprave
- ✓ Ministarstvo zdravlja
- ✓ Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
- ✓ Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
- ✓ Ministarstvo sporta i mladih
- ✓ Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju
- ✓ Zavod za socijalnu i dječju zaštitu
- ✓ Osnovni sud u Baru
- ✓ Osnovni sud u Beranama
- ✓ Osnovni sud u Kolašinu
- ✓ Osnovni sud u Plavu
- ✓ Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava
- ✓ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda
- ✓ Centar za obuku u sudstvu i tužilaštvu
- ✓ Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki

Aneks 4: Lista državnih organa čiji je stepen realizacije kadrovskih planova za 2020. godinu 0%

-  Uprava za ugljovodonike (planiranih zapošljavanja: 1)
-  Uprava za vode (planiranih zapošljavanja: 2)
-  Sekretarijat za zakonodavstvo (planiranih zapošljavanja: 5)
-  Upravni sud (planiranih zapošljavanja: 4)
-  Osnovni sud u Bijelom Polju (planiranih zapošljavanja: 10)
-  Osnovni sud u Nikšiću (planiranih zapošljavanja: 12)
-  Osnovni sud u Pljevljima (planiranih zapošljavanja: 3)
-  Viši sud za prekršaje (planiranih zapošljavanja: 3)
-  Osnovno državno tužilaštvo u Baru (planiranih zapošljavanja: 2)
-  Osnovno državno tužilaštvo u Beranama (planiranih zapošljavanja: 1)
-  Osnovno državno tužilaštvo u Plavu (planiranih zapošljavanja: 1)
-  Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima (planiranih zapošljavanja: 3)
-  Osnovno državno tužilaštvo u Rožajama (planiranih zapošljavanja: 5)
-  Osnovno državno tužilaštvo u Ulcinju (planiranih zapošljavanja: 4)
-  Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom (planiranih zapošljavanja: 1)
-  Osnovno državno tužilaštvo u Cetinju (planiranih zapošljavanja: 2)
-  Fond rada (planiranih zapošljavanja: 1)

12. PREDLOG ZAKLJUČAKA

1. Savjet za reformu javne uprave, na sjednici od _____ oktobra 2021. godine, razmotrio je i usvojio Monitoring izvještaj o funkcionisanju službeničkog sistema na centralnom i lokalnom nivou.