

ANALIZA POTREBA ZA OBUKOM DRŽAVNIH I LOKALNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

I UVODNE NAPOMENE

Uprava za kadrove, kroz stručno osposobljavanje i usavršavanje (u daljem tekstu: **obuka**) državnih i lokalnih službenika, treba da doprinese stvaranju kvalifikovane uprave, koja treba da pruži uslugu građanima efikasno i kvalitetno. Dokazano znanje, vještine i sposobnosti (u daljem tekstu: **kompetencije**), uključujući i iskustvo, treba da budu glavni kriterijumi po kojima će se mjeriti uspješnost u ovoj oblasti.

Potrebno je da se pored tradicionalnog vrednovanja formalnog obrazovanja za zapošljavanje na određenim pozicijama sve više cijene kvalitete kao što su: liderstvo, inovativnost, kreativnost, spremnost za promjene, komunikacione i organizacione vještine, usmjerenost na rezultate, posvećenost građanima kao krajnim korisnicima i javnom interesu.

- **Značaj obuka i njihova uloga u sistemu** -

Obuke doprinose sticanju i jačanju kompetencija državnih i lokalnih službenika i stvaranju kvalitetnog i stručnog kadra koji će biti podrška reformskim procesima.

Ne postoji strateško planiranje obuka na nivou državnih organa.

Uspostavljanje sistema strateškog planiranja obuka je veoma važno sa aspekta stvaranja kvalifikovane uprave i državnih službenika koji posjeduju nova znanja i vještine koji su neophodni na razvojnom putu Crne Gore.

Potrebno je uspostaviti obavezu strateškog planiranja obuka u saradnji sa Upravom za kadrove koja ima centralnu ulogu u procesu osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika.

Permanentnim stručnim usavršavanjem zaposlenih u javnoj upravi postiže se :

- podrška zaposlenima da se prilagode tehnološkim i drugim promjenama;
- poboljšanje rezultata rada u izvršavanju svakodnevnih zadataka;
- stvaranje uslova za napredovanje i sticanjem novih znanja;
- stvaranje organizacione klime u kojoj su zaposleni motivisani za postizanje dobrih rezultata;
- uspostavljanje i funkcionisanje sistema upravljanja ljudskim resursima.

II INSTITUCIONALNI OKVIR

Član 151 st.1 al. 2 i st. 3 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl.list CG", br. 2/18, 34/19, 8/21) propisuje da organ za upravljanje kadrovima vrši poslove koji se odnose na donošenje i sprovođenje programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja, praćenje i ocjenjivanje rezultata stručnog osposobljavanja i usavršavanja.

Član 151 stav 4 istog Zakona propisuje: **O naročito značajnim pitanjima koja se odnose na službenički sistem organ za upravljanje kadrovima može podnijeti Vladi poseban izvještaj, sa predlogom mjera.**

Članom 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl.list CG", br. 118/20, 121/20, 1/21, 2/21, 29/21, 34/21 i 41/2021) osnovana je Uprava za kadrove, kao organ uprave.

Čl.27 iste Uredbe, između ostalog propisuje, da se u okviru djelokruga rada Uprave za kadrove, obavljaju poslovi koji se odnose na pripremanje i utvrđivanje programa i planova stručnog usavršavanja državnih službenika i namještenika; pomaganje državnih organa u realizaciji kadrovske politike, obuke i razvoja kadra; prikupljanje podataka i pripremu informaciono-dokumentacione osnove za stručno usavršavanje i obuku kadra; organizovanje i sprovođenje programa stručnog usavršavanja i edukacije državnih službenika i namještenika.

Član 130 st. 2, 3 i 4 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl.list CG", br. 2/218, 34/19, 38/20) propisuje da Uprava za kadrove donosi opšti i specifični program stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika u skladu sa godišnjim planom obuka koji donosi predsjednik opštine, a koja takođe organizuje i sprovodi stručno osposobljavanje i usavršavanje lokalnih službenika i namještenika u skladu sa opštim i specifičnim programom obuka.

III NORMATIVNI OKVIR

Član 86 Zakona o državnim službenicima i namještenicima propisuje da državni službenik, odnosno namještenik ima pravo i obavezu da se stručno osposobljava i usavršava u cilju unapređivanja znanja i vještina, odnosno sposobnosti za vršenje poslova radnog mjesta.

Rukovodilac je dužan da državnom službeniku, odnosno namješteniku omogući da se stručno osposobljava i usavršava za vršenje poslova radnog mjesta, u skladu sa programima stručnog osposobljavanja i usavršavanja utvrđenim ovim zakonom.

Član 87 istog Zakona propisuje vrste programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja.

Član 129 Zakona o lokalnoj samoupravi propisuje da lokalni službenik, odnosno namještenik **ima pravo i obavezu da se stručno osposobljava i usavršava** u cilju unapređivanja znanja i vještina, odnosno sposobnosti za vršenje poslova radnog mjesta. Lice koje rukovodi organom lokalne uprave, stručnom službom, odnosno posebnom službom, dužan je da lokalnom službeniku odnosno namješteniku omogući da se stručno osposobljava i usavršava za vršenje poslova radnog mjesta, u skladu sa programima stručnog osposobljavanja i usavršavanja utvrđenih ovim zakonom.

Član 130 istog Zakona propisuje vrste programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja.

Način pripreme programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja, osnovni elementi sadržine programa, način sprovođenja programa, kao i druga pitanja od značaja za stručno osposobljavanje i usavršavanje definisana su Uredbom o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika i namještenika. ("Sl.list CG", br.79/18).

Takođe, na ovaj akt upućuje Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 130 stav 6.

Uredbom je definisano **da se programi pripremaju na osnovu analize potreba za stručnim osposobljavanjem, odnosno usavršavanjem državnih službenika i namještenika.**

IV ANALIZA POTREBA ZA STRUČNIM OSPOSOBLJAVANJEM ODNOSNO USAVRŠAVANJEM DRŽAVNIH I LOKALNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

Uprava za kadrove sprovodi analizu potreba za obukom na osnovu koje utvrđuje godišnji Plan obuka.

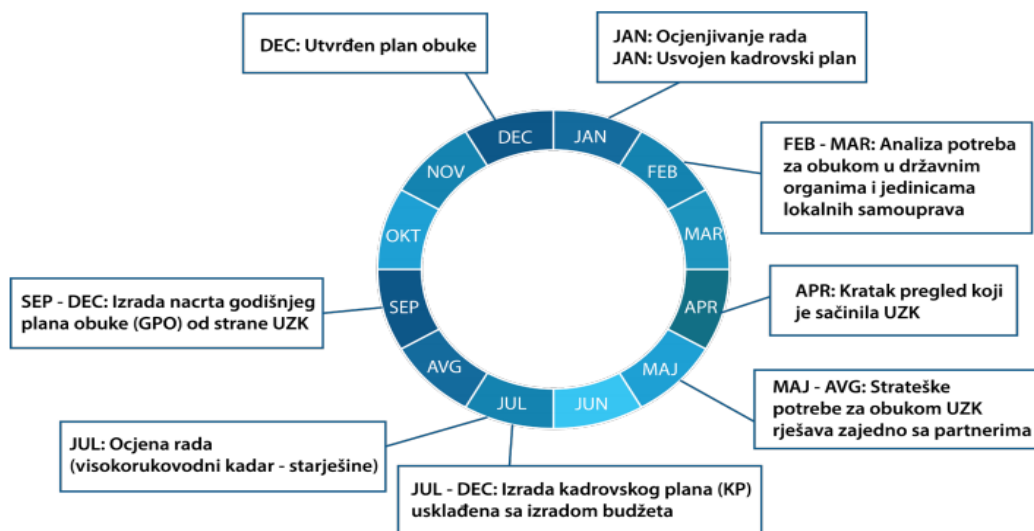
Način sprovođenja analize potreba za obukom definisan je Metodologijom za sprovođenje analize potreba za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem koju je donijela Uprava za kadrove, a kojom su obuhvaćeni svi instrumenti koji se mogu koristiti u procesu prikupljanja relevantnih informacija o potrebama za obukom i razvojem zaposlenih u organima, kao i način dostavljanja podataka Upravi za kadrove.

Znači, koristeći instrumente iz Metodologije, **organi treba da prikupe relevantne podatke o potrebama za obukom zaposlenih i da na obrascu definisanim Metodologijom, dostave Upravi za kadrove utvrđene potrebe za obukom. Dostavljeni podaci se obrađuju i indetifikuju se ključne oblasti i teme na osnovu kojih se izrađuje Plan obuka za sledeću godinu. Takođe, Plan urađen na osnovu ovake Analize je osnov za planiranje sredstava u Budžetu za ove namjene.**

Oblasti definisane planom obuka razrađuju se kroz programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika. Sadržinu programa obuka Uprava za kadrove utvrđuje samostalno ili u saradnji sa drugim državni organima, u zavisnosti da li se radi o opštem ili specifičnim programima obuke, koji su namijenjeni za sticanje odnosno unaprjeđivanje znanja i vještina za vršenje poslova određenih radnih mjesta.

Proces ocjenjivanja službenika odnosno namještenika i iskazivanje potreba za daljim unapređenjem kompetencija reflektuje se i na postupak identifikovanja potreba za obukom. Ovaj postupak bi trebao da posluži istovremeno i kao instrument kojim će se doći do pojedinačnih potreba koje se kasnije usaglašavaju sa potrebama i ciljevima organa.

Slijedi prikaz pojedinačnih aktivnosti tokom godine:



Ovakvom planiranju edukacije trebalo bi pristupiti sistematično praveći vezu sa ostalim procesma: ocjenjivanjem, kadrovskim planiranjem i planiranjem Budžeta, što u praksi nije slučaj.

Analiza potreba za obukom treba da se sprovodi u svim državnim organima i na lokalnom nivou.

Kada je u pitanju lokalni nivo, jedinice lokalne samouprave imaju zakonsku obavezu da utvrde godišnje planove obuka i da ih dostave Upravi za kadrove.

Postoji razlika u definisanju ovih pitanja na centralnom i lokalnom nivou. Zakon o državnim službenicima ne definiše oblast planiranja obuka, dok jedinice lokalne samouprave ovo imaju kao obavezu, što olakšava Upravi za kadrove postupak planiranja stručnog osposobljavanja i usavršavanja na lokalnom nivou.

Analizi potreba za obukom u 2020. godini se pristupilo u junu. Dobijene informacije su bile osnov za izradu Plana obuka i sadržine programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika za 2021/2022. godinu. Svakako, na prvom mjestu, analizirani su Program rada Vlade, strateška dokumenta i novi propisi.

Od ukupno 50 organa državne uprave koji su učestvovali u sprovođenju analize potreba za obukom na centralnom nivou, njih 13 je dostavilo izvještaj o sprovedenoj analizi unutar organa. Ostali organi su popunjavali upitnik koji je potvrdio da se oslanjaju na sadržaje koje priprema Uprava za kadrove i ostali organizatori obuka (Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, UNDP, OSCE, razne NVO ...). Dakle, upitnik su popunjavali oni organi koji nijesu sproveli analizu potreba za obukom. Od ukupno 50 organa upitnik je popunilo 35 organa, što čini 70% organa od onih koji nijesu sproveli analizu potreba za obukom. Kandidovane obuke su već dio sadržine programa obuke.

Dobijeni podaci nijesu ukazali u kojoj mjeri organi samostalno sprovode obuke, kao ni koliko službenika je pohađalo obuke u organizaciji drugog organizatora obuke.

SIGMA je izvršila redovno ocjenjivanje u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2019/20. godinu. Jedan segment ocjenjivanja u oblasti obuke i razvoja odnosio se na broj polaznika na obukama i budžet za obuke. SIGMA je ocjenjivala podatke koje je Uprava za kadrove dostavila bazirajući se na evidenciji obuka koje je ona sprovela i budžetu koji je utrošen za realizaciju ovih obuka.

Uprava za kadrove nije mogla dostaviti informaciju o obukama koje su realizovali organi samostalno i budžetu koju su oni utrošili za realizaciju tih obuka ili obukama na koje su uputili službenike. Ovo ukazuje na to da se mora unaprijediti ažurnost Centralne kadrovske evidencije u dijelu obuka.

Takođe, jedinice lokalne samouprave dostavile su Upravi za kadrove Planove obuka za 2021. godinu koje su poslužile kao osnov za pripremu Plana obuka na lokalnom nivou. Opštine su imale neujednačen pristup kod pripreme godišnjih planova obuka. Pojedine opštine su o potrebama za obukom izvještavale na obrascu koji je utvrdila Uprava za kadrove, dok druge nijesu, što je otežalo analizu dobijenih podataka o stvarnim potrebama za obukama. Iz dostavljenih planova obuke može se zaključiti da jedinice lokalnih samouprava nijesu imale strateški pristup identifikaciji potreba za obukom.

Tokom 2021. godine, započeta je revizija svih programa obuke (opštih, specifičnih, akreditovanih), te njihova funkcionalna povezanost i usklađenost sa razvojnim putem Crne Gore, kao i revizija naknada utvrđenih ranije donijetim procedurama za ove programe, kreiranje procedura kao osnov za planiranje i vršenje stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika, raspisivanje javnih poziva za izbor predavača i trenera prema prioritarnim oblastima i ciljnim grupama službenika kojima je usavršavanje namijenjeno.

U toku je priprema za sprovođenje analize potreba za obukom na centralnom nivou. Uz podršku SIGMA-e, biće realizovane radionice na kojima će službenici za ljudske resurse

steći ojačati praktične vještine iz ove oblasti sa ciljem samostalnog sprovođenja analize potreba za obukom na nivou organa.

Planirano je da do kraja ove godine organi sprovedu analizu i rezultate analize evidentiraju kroz Kadrovski informacijski sistem.

- Problemi u praksi –

Sprovođenje analize potreba za obukom nije propisano kao obaveza organa, pa se ovom procesu u praksi ne pristupa sistematski i organi se oslanjaju na djelovanje Uprave za kadrove, što stvara utisak da se programi i planovi obuke ne kreiraju prema stvarnim potrebama državnih i lokalnih službenika i namještenika.

Proces identifikovanja potreba za obukom nije uvezan sa postupkom ocjenjivanja i postupkom kadrovskog planiranja.

Organi ne pristupaju izradi plana obuka u odnosu na potreba organizacionih jedinica, pa ostaje dilema da li se službenici obučavaju u cilju jačanja kompetencija neophodnih za obavljanje poslova radnog mjesta.

Vrlo često organi, naknadno, nakon utvrđivanja Plana obuka, u tekućoj godini, dostavljaju zahtjeve za realizaciju pojedinih obuka koje nijesu bile planirane, a samim tim ni sredstva za njihovu realizaciju nijesu bila obezbijeđena. Ovakav pristup potvrđuje da se odluke o obukama donose neplanirano.

U budžetu organa postoje opredijeljena sredstva za obuke. Uprava za kadrove nema informaciju o obukama koje su drugi državni organi organizovali ili obukama na koje su uputili zaposlene. **Samim tim Uprava za kadrove ne posjeduje informacije o utrošenim sredstvima za ove obuke iako je kroz Kadrovski informacijski sistem stvorena mogućnost za unošenje ovih podataka - evidencija nije ažurna.**

Praksa kod pojedinih organa je da kreiraju posebne programe obuke i da ih sprovedu ne planirajući ih, u toku godine, oslanjajući se na finansijsku podršku Uprave za kadrove koja se odnosi na isplatu naknade predavača/trenera koji nijesu izabrani u postupku selekcije Uprave za kadrove i sredstva realizaciju nijesu planirana budžetu.

V REZIME

Obuka predstavlja ključnu kariku u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Bez stručnog i kvalifikovanog kadra nema profesionalne i efikasne javne uprave.

Uprava za kadrove kao centralni organ za upravljanje ljudskim resursima zadužena je za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih i lokalnih službenika i namještenika. Cilj kod sprovođenja obuka su zadovoljni polaznici, koji znanja i vještine stečene odnosno ojačane na obukama mogu primijeniti u praksi i doprinijeti boljim rezultatima rada organizacionih jedinica, a samim tim i organa u kojima rade.

Najbolji efekti obuka postižu se kada se identifikuju prave potrebe za obukom koje dovode do ostvarivanja postavljenih ciljeva i kada se omogući transfer naučenog, na radnom mjestu.

Ovako temeljan pristup identifikaciji obuka podrazumijeva prepoznavanje potreba koje identifikuju neposredni rukovodioci i usklađuju ih sa ciljevima organizacione jedinice odnosno organa, a koji u krajnjem doprinose realizaciji Programa rada organa.

Ovakav koncept predstavlja strateški pristup identifikovanju potreba za obukama koji izostaje u praksi.

Veoma mali broj organa ima jedinice za upravljanje ljudskim resursima i službenici zaposleni na kadrovskim poslovima ne obavljaju ovu sistemski funkciju na adekvatan način jer nije predviđena kao obaveza.

Organi se oslanjaju na Upravu za kadrove i postupak koji ona sprovodi. Dakle, Uprava za kadrove bi trebalo da dobije informaciju o potrebama za obukom od svih organa i na osnovu tog inputa pripremi Plan i programe obuka koji treba da bude usaglašen sa Programom rada Vlade, strateškim dokumentima i zaključcima Vlade.

Takođe, izostaje informacija o ostalim obukama koje sprovode drugi organi i obukama koje su pohađali zaposleni u tim organima u organizaciji organa i drugih organizatora obuke, kao i iznos opredijeljenih i utrošenih sredstava koji su u budžetu organa planirani za stavku obuke.

Radi posjedovanja ove informacije Uprava za kadrove je izradila posebni modul u Kadrovskom informacionom sistemu koji nije ažuran.

Strateško planiranje obuka podrazumijeva uvezivanje procesa identifikovanja potreba za obukom sa postupkom ocjenjivanja službenika i procesom kadrovskog planiranja i planiranja budžeta.

Iako je Uprava za kadrove utvrdila Metodologiju za sprovođenje analize potreba za obukom koja sadži set alata za sprovođenje efikasne analize potreba za obukom, organi u malom broju sprovode analizu potreba za obukom dok veći broj organa uopšte ne sprovodi analizu.

To znači izostanak primarnog i ključnog uslova za ostvarivanje ove sistemske funkcije koj se odnosi na obuku zaposlenih.

Efikasna javna uprava podrazumijeva pravog čovjeka na pravom mjestu, stručno osposobljenog da odgovori potrebama radnog mjesta koji će moći da odgovori svim izazovima, a da bi Uprava za kadrove ostvarila svoju funkciju, predlažemo:

VI PREDLOG ZAKLJUČAKA

1. Vlada Crne Gore je na sjednici od _____ razmotrila i usvojila Informaciju o obaveznom sprovođenju Analize potreba za obukom državnih službenika i namještenika.
2. Zadužuju se svi državni organi da sprovedu analizu potreba za obukom za 2022.godinu, prema Metodologiji za sprovođenje analize potreba za obukom, sa finansijskom projekcijom za realizaciju obuka koje samostalno organizuju, nezavisno od izvora finansiranja (Budžet, projekat, donacija itd.).
3. Zadužuju se svi državni organi da podatke dobijene nakon sprovedene analize unesu u Centralnu kadrovsku evidenciju u skladu sa kreiranim modulom.
4. Zadužuje se Uprava za kadrove da do 31. januara 2022. godine, dostavi Vladi Plan obuka za državne i lokalne službenike i namještenike sa finansijskom projekcijom (uz naznačenje izvora finansiranja) za 2022.godinu, radi usvajanja.