



Crna Gora

Uprava za kadrove

# **ANALIZA STANJA U OBLASTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA ZA 2020. GODINU**

- Rezime sa uvodnim napomenama, identifikovanim problemima i preduzetim aktivnostima tokom 2021.godine-

JUN 2021. GODINE

# **SADRŽAJ**

1.UVODNE NAPOMENE

2.REZIME

## 1.UVODNE NAPOMENE

Prema Izvještaju Evropske Komisije za 2020.godinu Crna Gora je označena kao: **”umjereno spremna kada je riječ o reformi javne uprave.** Ostvaren je određeni napredak generalno gledano pošto je realizovana jedna preporuka data prethodne godine (početak implementacije zakona o državnim službenicima).

Uz to je nastavljen napredak u oblasti okvira za srednjoročno planiranje politike, zapošljavanja na osnovu rezultata, upravljanja ljudskim resursima i racionalizaciji organizacije državne uprave. Međutim, **i dalje je potrebna snažna politička volja da se djelotvorno radi na depolitizaciji javne službe, optimizaciji državne uprave i djelotvornoj implementaciji rukovodne odgovornosti, uključujući i delegiranje donošenja odluka.**

Dvije preporuke Komisije iz 2019. godine i dalje važe. U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- Izradi i donese novu strategiju za reformu javne uprave (PAR) i upravljanje javnim finansijama sa realističnim ciljevima, na osnovu rezultata evaluacije prethodne strategije, odnosno ocjene i PEFA (javni rashodi i finansijska odgovornost) iz 2019. godine;
- Nastavi sa optimizacijom javne uprave kroz djelotvoran plan implementacije;
- Poboljša pristup građana javnim informacijama finaliziranjem Zakona o pristupu informacijama u skladu sa principima SIGMA-e za javnu upravu”.

### **-Obuhvat**

Analiza stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima obuhvata državne organe koji u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima imaju obavezu dostavljanja podataka u Centralnu kadrovsku evidenciju (u daljem tekstu: CKE), odakle se periodično generišu izvještaji (ukupno 112 organa). Takođe, jedan dio podataka dobijen je i preko Mreže za ljudske resurse.

Ističemo da podaci sa kojima raspolaže Uprava za kadrove, kroz CKE, u pogledu broja zaposlenih nijesu podudarni sa podacima sa kojima raspolaže Ministarstvo finansija i socijalnog staranja u odnosu na istu kategoriju subjekata. **Naime, prema evidencijama Ministarstva finansija i socijalnog staranja ukupan broj zaposlenih u ovoj kategoriji je 17,888 dok je prema CKE ukupan broj zaposlenih 14,505 što je posljedica neaužurnosti, neuvezanosti tj. neuparivanja podataka iz evidencija.**

Uz svaki generisani izvještaj iz CKE koji Uprava za kadrove dostavlja na zahtjev Vlade, Ministarstva i drugih subjekata je naglašeno da podaci iz CKE nijesu 100% ažurni i kao takvi nijesu adekvatni za monitoring i evaulaciju u ovoj oblasti, pa se na osnovu istih ne može sprovoditi tačna analitika, odnosno raditi adekvatna funkcionalna analiza ili analiza efekata.

Analiza obuhvata stanje u ovoj oblasti za 2020.godinu do formiranja nove Vlade 07.12.2020.godine, odnosno i nakon formiranja nove Vlade do 31.12.2020.godine, **a na osnovu raspoloživih podataka.**

Upravljanje ljudskim resursima čine raznovrsni procesi, poslovi i zadaci, kao što su: planiranje potreba za određenom vrstom kadrova, analiza poslova, zapošljavanje kroz proces selekcije, obuka i razvoj zaposlenih, motivisanje, bezbjednost na radu i zaštita zdravlja zaposlenih, poštovanje zakonskih propisa u oblasti rada i zapošljavanja.

**Analiza obuhvata institute službeničkog sistema propisane zakonom i podzakonskim aktima, sa posebnim akcentom na oblast zapošljavanja, stručnog usavršavanja, obuke i razvoj kadrova, Centralnu kadrovsku evidenciju, upravljanje kadrovima, interno tržište rada i jedinice za ljudske resurse.**

Takođe, Analizu ovog tipa Uprava za kadrove radi po prvi put, u skladu sa inputima koje smo do sada koristili za izradu sličnih sektorskih analiza, bez unaprijed utvrđene metodologije za izradu, a za 2021 godinu uz podršku resornog ministarstva i stranih eksperata radićemo na Metodologiji za izradu analize stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima, po kojoj Metodologiji će izvještavati svi državni organi, dok će krovnu analizu stanja raditi Uprava za kadrove.

#### **-Cilj:**

Analiza je rađena u cilju mapiranja manjkavosti i "uskih grla", u oblasti upravljanja ljudskim resursima **kroz analizu propisa, prakse i procesa**, a radi unapređenja modela upravljanja znanjem zaposlenih, odnosno radi ocjene stanja, određivanja uzroka problema i poboljšanja. Potrebno je raditi na stvaranju organizacije u kojoj zaposleni žele da rade, da se prilagođavaju promjenama, da pružaju usluge prema potrebama građana i da postižu najbolje rezultate.

#### **-Misija:**

Funkcija upravljanja ljudskim resursima treba da se organizuje u skladu sa ciljevima i uslugama koje treba da pruži javna uprava, obimom aktivnosti koje uključuju obuku, selekciju, znanja, vještine, kompetencije zaposlenih, upravljanje znanjem i HR usluge na svim nivoima administrativnog upravljanja. Dokazano znanje, vještine i kompetencije, uključujući i iskustvo trebaju da budu glavni kriterijumi po kojima će se mjeriti uspješnost u ovoj oblasti.

## **-Vizija:**

Neophodno je izvršiti promjene u politici upravljanja ljudskim resursima na način da se određeni instituti službeničkog sistema remodeluju kao i da se određeni interni procesi unaprijede, što je jedan od ključnih preduslova za jačanje administrativnih kapaciteta kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, kao i za prilagođavanje rada javne uprave potrebama građana i drugih subjekata koji djeluju i posluju na njenom području.

Kako bi se postigao taj cilj, potrebno je da se pored tradicinalnog vrednovanja formalnog obrazovanja za zapošljavanje na određenim pozicijama sve više cijene kvaliteti kao što su: profesionalizam, svestranost, odgovornost, liderstvo, inovativnost, fleksibilnost, kreativnost, spremnost za promjene, komunikacione i organizacione vještine, usmjerenost na rezultate i posvećenost krajnjim korisnicima građanima i javnom interesu.

## **-Institucionalni okvir:**

Uprava za kadrove prepoznata je kao centralni organ za upravljanje kadrovima kroz jasno utvrđene nadležnosti Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i pozakonskim aktima donijetim na osnovu ovog Zakona. Postavljajući uslove za profesionalnu državnu upravu, ovaj organ ima za cilj da bude moderan servis i inicijator promjena u oblasti upravljanja ljudskim resursima.

Pratetici proces reforme javne uprave ukazala se potreba za formiranjem Ministarstva javne uprave koje koordinira cjelokupan proces reforme javne uprave, kreiranja i sprovođenja strateških dokumenata. Ministarstvo javne uprave je formirano 2016.godine, dok su poslovi kreiranja politike u ovoj oblasti do tada vođeni u Ministarstvu unutrašnjih poslova. U oktobru 2020.godine ukinuto je Ministarstvo javne uprave i obrazovano Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija.

Nosioci funkcije upravljanja ljudskim resursima u državnim organima su, pored jedinica za ljudske resurse i službenika za ljudske resurse, svi nivoi rukovodnog kadra, tj. od starješine organa do ekspertske rukovodnog kadra.

<b>Prikaz uspostavljenih organizacionih jedinica za upravljanje ljudskim resursima u državnim organima</b>				
<b>Direktorat</b>	<b>Jedinica</b>	<b>Odjeljenje</b>	<b>Služba/sector i dr. organizacione jedinice</b>	<b>Službenik zadužen za ljudske resurse</b>
3	0	6	17	81

## 2.REZIME

### -Identifikovani problemi i izazovi:

Identifikovano je analizom prakse i procesa u prethodnom periodu određeni broj ključnih problema u oblasti upravljanja ljudskih resursa i to:

- 1) nije razvijeno savremeno upravljanje ljudskim resursima već preovladava obavljanje kadrovskih poslova, **odnosno imamo odsustvo djelotvornog planiranja ljudskih resursa**. U sistemima gdje postoje jedinice za upravljanje ljudskim resursima, njihov rad je usmjeren na pripremu pravnih akata – opštih i pojedinačnih, osiguranje zakonitosti u sferi radnopravih i državno službeničkih odnosa i obavljanje administrativnih poslova;
- 2) **nedovoljan broj jedinica za ljudske resurse** kao posebnih organizacionih jedinica, kao i službenika koji ove poslove obavljaju u okviru opštih i kadrovskih poslova. Ovakav pristup u potpunosti relativizuje značaj upravljanja ljudskim resursima, jer oni objektivno ne mogu uticati i usmjeravati proces upravljanja i razvoja ljudskih resursa u državnim organima;
- 3) **neučurnost CKE, kao jedinog digitalnog alata u oblasti upravljanja ljudskim resursima**. Pored činjenice da je neučurnost CKE posljedica relativno čestih reorganizacija uprave, **koje reorganizacije takođe nijesu praćene odgovarajućim funkcionalnim analizama**, ona je dominantno posljedica i nedovoljnog razumijevanja uloge i značaja ovog informacionog sistema od strane starješina organa i lica iz kategorije visokorukovodnog kadra;
- 4) **neuvezanost evidencija o zaposlenima u državnim organima**. U novembru 2020.godine Centralna kadrovska evidencija je povezana sa informacionim sistemom za obračun zarada u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Međutim, tek se počelo sa prvim pilotom procesa obračuna zarada na osnovu podataka iz CKE tokom juna 2021.godine. Takođe, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi organi lokalne uprave su u obavezi da dostavljaju podatke u CKE, međutim platforma CKE još uvijek nije tehnički osposobljena za potrebe jedinica lokalne samouprave, što onemogućava vođenje odgovarajućih evidencija na lokalnom nivou.
- 5) **Nijesu uspostavljene metodologije za izradu analiza u ovoj oblasti**, kako na nivou organa, tako i od strane Uprave za kadrove, kao centralnog organa za upravljanje kadrovima, odnosno ne rade se funkcionalne analize kako vertikalno (na nivou resora), tako ni horizontalno (na nivou uprave);
- 6) **Ne vrši se mapiranje toka procesa unutar organa (na nivou resora), ali ni horizontalno (na nivou uprave)** na način da se isti dokumentuju, unaprijede, poboljša potencijal za rješavanje neravnoteže u raspodjeli i iskorišćenosti radne snage, što će doprinijeti i optimizaciji procesa unutar organa, kao i da se zadrže visokokvalitetni kadrovi;

- 7) Sistem postupka provjere sposobnosti treba unaprijediti na način da Uprava za kadrove ima ključnu ulogu u usmjeravanju i praćenju ovog procesa kako bi se eliminisala mogućnost "uticaja" državnog organa koji je inicirao oglašavanje, a u cilju "favorizovanja" nekog od učesnika u postupku. Potrebno je **uvesti okvir kompetencija za sve kategorije državnih službenika** jer bi na taj način unaprijedili postupak provjere koji bi bio zasnovan na provjeri vještina i sposobnosti.
- 8) **Upitan je kvalitet opisa poslova kroz Pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.** Nema jasno utvrđenih kriterijuma za definisanje opisa posla iz kojeg proizilaze konkretni zadaci i zaduženja za određenog službenika ali i jasna hijerarhijska odgovornost u delegiranju i praćenju rada službenika odnosno namještenika. **Takođe, vrlo često opis posla ne prati vrstu obrazovanja.**
- 9) **neadekvatno kadrovsko planiranje koje nije uvezano sa sistemom budžetiranja** na način da se kadrovski plan priprema paralelno sa nacrtom budžeta kako bi ovi procesi bili usklađeni ne samo sa finansijskog aspekta već i sa aspekta boljeg planiranja budućih potreba za kadrovima;
- 10) Kadrovski plan organa državne uprave i Službi Vlade Crne Gore za 2020.godinu realizovan je u samo 61%, što ukazuje da planiranje kadrova u tekućoj godini nije izvršeno na optimalan način. Analizom oglašavanja po mjesecima, na osnovu raspoloživih podataka konstatovano je da je **najveći broj oglašavanja realizovan u sljedećima mjesecima tokom 2020.godine: januar, april, jun, septembar, oktobar i novembar. Nakon formiranja Vlade, Generalni sekretarijat Vlade je pokrenuo postupak inspeksijskog nadzora kod Upravne inspekcije Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija u odnosu na kontrolu svih postupaka oglašavanja nakon 30.08.2020.godine (parlamentarni izbori), o čemu je Upravna inspekcija izvještavala GSV u skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru;**
- 11) **nije uspostavljen adekvatan sistem praćenja rada službenika u toku kalendarske godine,** od strane neposrednog rukovodioca, **u cilju pravednog vrednovanja njegove radne uspješnosti,** što ne djeluje motivišuće na državne službenike u cilju poboljšanja kvaliteta i efikasnosti u izvršavanju postavljenih ciljeva i radnih zadataka. Sistem nagrađivanja u praksi skoro da ne postoji, a ne postoji ni finansijska satisfakcija za ostvareni rezultat najboljeg službenika. Takođe, potrebno je preispitati sistem ocjenjivanja visokorukovodnog kadra, koji nije postavljen na mjerljivim kriterijumima i u tom smislu stvara se određena nesigurnost koja je u suprotnosti duhu Zakona, a tiče se pravnog položaja ovih lica;
- 12) **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 koji ima centralnu ulogu u procesu osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika.

- 13) **Starješine organa i lica iz kategorije visoko rukovodnog kadra u veoma malom procentu učestvuju na obukama i edukacijama**, po temama koje su namijenjene isključivo ovoj ciljnoj grupi, te stoga u cilju podizanja kvaliteta i kompetencija neophodno je Zakonom normirati obavezan program obuke za ova lica, kao uslov za obavljanje poslova na ovim pozicijama.

#### **-Preduzete aktivnosti tokom 2021.godine**

1. Uprava za kadrove je u okviru buduće Strategije reforme javne uprave 2022-2026 **inicirala značaj uspostavljanja jedinica za ljudske resurse u državnim organima** u cilju boljeg i efikasnije upravljanja ljudskim resursima i implementaciji svih instituta službeničkog sistema, u skladu sa principom zasluga;

2. Uprava za kadrove je **započela proces mapiranja toka svih procesa unutar organa** u cilju **utvrđivanja optimalne organizacione strukture i rješavanje neravnoteže** u raspodjeli i iskorišćenosti radne snage. Intezivno se radi na reviziji svih programa obuke i obrazovanja odraslih (specifičnih i akreditovanih programa). Donijet je set internih pravila kojima se **podstiče nezavisnost, objektivnost i transparentnost** Uprave za kadrove. Podstaknut je proaktivan pristup u objavljivanju svih informacija o radu i postupanju Uprave za kadrove, kao i komunikacija sa javnošću putem društvenih mreža. Uvedeno je elektronsko upravljanje dokumentima (eDMS), kao i uspostavljeni **posebni digitalni sistemi** kojima se vrši izbor predavača, stručnih lica za izbor u postupcima selekcije, evidencija lica koja su ostvarila pravo na otpremninu u državnim organima, evidencija o kandidatima koji nijesu izabrani, a nalaze se na listi za izbor. Uspostavljena je digitalizacija finansijskog poslovanja (elektronska blagajna).

3. Uprava za kadrove je u saradnji sa Ministarstvom finansija i socijalnog staranja **uspješno izvršila pilotiranje procesa obračuna zarada za: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Upravu za kadrove i Sekretarijat za zakonodavstvo** na osnovu anžurnih podataka iz Centralne kadrovske evidencije. Shodno navedenom, **obračun junske zarade** izvršen je kroz CKE. U toku su aktivnosti u uključivanju drugih državnih organa u procesu obračuna zarada kroz sistem Centralne kadrovske evidencije.

4. U cilju što kvalitetnije pripreme Kadrovske plan za 2021.godinu **Uprava za kadrove je formirala bazu službenika iz državnog organa** koji su zaduženi za izradu Kadrovske plan u svojim organima. U tom smislu održavaju se redovne konsultacije sa ovim službenicima, pripremljen je program obuke za izradu Kadrovske plan kroz CKE, kontinuirano se pruža stručna i informatička podrška, a



ažurirana je i Metodologija za izradu Kadrovskog plana. Takođe, sa Ministarstvom finansija i socijalnog staranja radi se na efikasnijem usmjeravanju ovih procesa.

5. U cilju kvalitetnije izrade akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i opisa posla službeničkih i namješteničkih radnih mjesta Uprava za kadrove ima proaktivnu ulogu koja se ogleda u neposrednoj saradnji sa ovim organima prilikom izrade akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Pored ovakve uloge, Uprava za kadrove, u periodu od 01.01.2021. do 24.06.2021.godine je **dala 88 mišljenja, od čega 30 negativnih, na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa.** U kontekstu navedenog, Uprava za kadrove je u okviru buduće Strategije reforme javne uprave 2022-2026 **inicirala izmjenu propisa u cilju uspostavljanja novih kriterijuma i standarda za izradu akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji,** kao i opisa poslova službeničkih i namješteničkih radnih mjesta.

6. U toku je **postupak revizije svih programa obuke (opšte, specifične i akreditovane),** te njihova funkcionalnu 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 prioritnim oblastima i ciljnim grupama službenika kojima je usavršavanje namijenjeno.

7. U prethodnom periodu izvršena je nabavka opreme za testiranje lica sa invaliditetom, a **u toku ove godine je njeno integrisanje u elektronski sistem provjere kandidata u postupcima selekcije.** Započete su aktivnosti na opremanju sale i prvođenju namjeni za testiranje ovih lica.

8. **Započet je pilot projekat mjerenja zadovoljstva zaposlenih u javnom sektoru.** Ova vrsta analize do sada nije postojala, a značaj iste se ogleda u unapređenju učinka kao i motivacije zaposlenih. Ova aktivnost je inače pokrenuta u 2020.godini gdje je formiran tim od strane predstavnika Uprave za kadrove, Ministarstva javne uprave digitalnog društva i medija, Zajednice opština i nezavisnog eksperta angažovanog od strane SIGMA-e, koji je intezivno radio na definisanju upitnika za sprovođenje mjerenje zadovoljstva zaposlenih. Pripremljeni su materijali koji se odnose na: Mapu puta za mjerenje zadovoljstva, koncept pilot faze u kojoj će učestvovati 4 organa, kao i nacrt upitnika. Pilot faza mjerenja zadovoljstva je realizovana u prvol polovini 2021.godine i sprovedena je u: Upravi za kadrove, Ministarstvu javne uprave digitalnog društva i medija, Službi skupštine Crne Gore i Opštini Kolašin.

## **11. PREDLOG ZAKLJUČAKA:**

1. Vlada Crne Gore je, na sjednici od ..... razmotrila i usvojila Analizu o stanju u oblasti upravljanja ljudskim resursima u državnim organima za 2020.godinu.

2. Zadužuje se Uprava za kadrove da do kraja četvrtog kvartala tekuće godine pripremi Metodologiju za upravljanje ljudskim resursima u državnim organima.
3. Zadužuje se Uprava za kadrove da pripremi i Vladi Crne Gore dostavi na razmatranje Analizu o stanju u oblasti upravljanja ljudskim resursima u državnim organima do 31.marta tekuće godine za prethodnu godinu.