

**Dokument**

**Svjetske banke**

**Crna Gora: Snažne institucije u funkciji moderne javne uprave (P165375)**

**Izvještaj o funkcionalnoj analizi**

**Ministarstva javne uprave i**

**Uprave za kadrove**

Ovaj izvještaj se može javno distribuirati

**29. maj 2018. godine**

Globalna praksa rukovođenja (GGO)

Jedinica za Zapadni Balkan (ECCWB)

Evropa i Centralna Azija – Zapad

Izvještaj je pripremio tim banke u sastavu Svetlana Proskurovska, Khuram Farooq, Dragos Dinu i Vladimir Vlajković, u periodu novembar 2017- maj 2018. godine. Njegova izrada je omogućena zahvaljujući odličnoj saradnji i angažovanju rukovodstva, šefova organizacionih jedinica i osoblja Ministarstva javne uprave i Uprave za kadrove, Ministarstva finansija, odabranih lokalnih samouprava, Regionalne škole za javnu upravu (RESPA), kao i predstavnika međunarodnih organizacija kao što su Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori i Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Metodologija za funkcionalnu analizu veoma se oslanja na Principe javne uprave izrađene od strane programa SIGMA. Izvještaj se sastoji od pet djelova u kojima izvještaj ide od pregleda funkcija centralne vlasti na visokom nivou pod koje potpada upravljanje javnom upravom, ka analizi portfelja reforme javne uprave, njenog učinka i organizacije. Zatim se u izvještaju analiziraju organizacione jedinice Ministarstva javne uprave i Uprave za kadrove. Izvještaj se završava sa provizornim Akcionim planom koji proizilazi iz preporuka datih tokom faza analize.

U preporukama se razmatraju reforme koje su dio crnogorskog procesa evropskih integracija, preporučuju strukturne i kadrovske aktivnosti koje imaju za cilj jačanje kapaciteta vodećih organizacija da djelotvornije i efikasnije vode reformu.

Što se tiče nivoa kadrovske popunjenosti, u izvještaju se potvrđuje da na nekim kritičnim funkcijama Ministarstva javne uprave nema dovoljno osoblja i predlaže jačanje kapaciteta ključnih direktorata, najvažnije, Direktorata za državnu upravu i Direktorata za lokalnu samoupravu. Izvještaj predlaže integrisanje sličnih funkcija i razdvajanje funkcija osnovne od funkcija prateće djelatnosti u Ministarstvu javne uprave. Naglašava potrebu za boljom unutrašnjom i vanjskom koordinacijom kao sredstvom za postizanje reformskog uticaja.

Izvještaj ne nudi odgovore na sva pitanja, ali ukazuje na pravce u kojima treba ići u pogledu formulisanja konkretnih aktivnosti za postizanje efikasnog sprovođenja reformi. Sve političke funkcije Ministarstva javne uprave od ključnog su značaja za modernizaciju uprave, da bi ona postala djelotvorna i efikasna, uključujući i kroz korišćenje informacija i komunikacionih tehnologija.

# Skraćenice i akronimi

|  |  |
| --- | --- |
| CV | Centralna vlast |
| BDP | Bruto domaći proizvod |
| DDU | Direktorat za državnu upravu |
| DEU | Delegacija Evropske unije |
| DEUIB | Direktorat za elektronsku upravu i informatičku bezbjednost |
| DLS | Direktorat za lokalnu samoupravu |
| DMSPP | Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći |
| ECA region | Region Evrope i Centralne Azije (Svjetske banke) |
| EK | Evropska komisija |
| EU | Evropska unija |
| GSV | Generalni sekretarijat Vlade |
| IBRD | Međunarodna banka za obnovu i razvoj |
| LSU | Lokalne samouprave |
| LJR | Ljudski resursi |
| MEK | Ministarstvo ekonomije |
| MEP | Ministarstvo evropskih poslova |
| MF | Ministarstvo finansija |
| MJU | Ministarstvo javne uprave |
| OPI | Objektivno provjerljivi indikatori |
| RJU | Reforma javne uprave |
| SB | Svjetska banka |
| SIGMA | Podrška unapređenju rukovođenja i upravljanja |
| TP | Tehnička pomoć |
| UNDP | Program Ujedinjenih nacija za razvoj |
| UzK | Uprava za kadrove |
| VCG | Vlada Crne Gore |

|  |  |
| --- | --- |
| Potpredsjednik: | Cyril Muller, ECAVP |
| Direktor za zemlju: | Linda Van Gelder, ECCWB |
| Viši direktor, praksa rukovođenja: | Deborah L. Wetzel, GGODR |
| Menadžer za prakse: | Roberto Senderowitsch, GGOEW |
| Vođa tima: | Svetlana Proskurovska, GGOEW |

**Crna Gora: Snažne institucije u funkciji moderne javne uprave**

**Izvještaj o funkcionalnoj analizi**

**Sadržaj**

Skraćenice i akronimi iii

Sažetak 1

Uvod 5

1. Metodologija za funkcionalnu analizu 6

1.1 Cilj i opseg funkcionalne analize 6

1.2. Principi kojima se analiza rukovodi 7

2. Organizaciona analiza 8

2.1 Obavljanje ključnih funkcija unutar portfelja RJU 8

2.2 Organizacija i kadrovska popunjenost MJU 11

2.3 Unaprijeđenje pouzdanosti akata o sistematizaciji 17

2.4 Organizacija i kadrovska popunjenost u UzK 18

3. Implikacije zaključaka funkcionalne analize za koordinaciju reforme javne uprave na nivou ukupne uprave 22

4. Okvirni plan za implementaciju preporuka 28

Aneks 1. Pregled ključnih jedinica politike u MJU 33

*1* *Generalni direktorat za državnu upravu* 33

Preporuke za direktorat 35

*2.*  *Zasebni odsjek za upravljanje reformom javne uprave* 36

Preporuke za odsjek 37

*3.* *Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći* 37

Preporuke za direktorat 38

*4.* *Direktorat za lokalnu samoupravu* 39

Aneks 2. Funkcija upravljanja ljudskim resursima u MJU i UZK 43

Aneks 3. Hijerarhijska organizacija MJU 47

Aneks 4. Ministarstvo javne uprave: Postojeća organizaciona struktura 48

Aneks 5. Organizacioni profil Ministarstva javne uprave 49

Aneks 6. Kadrovski sastav MJU 53

Aneks 7. Funkcije UzK 54

Aneks 8. Kadrovska raspoređenost Uprave za kadrove 55

Aneks 9. Institucionalni profil UzK 57

Aneks 10. Ogranizaciona struktura UzK, po Aktu o sistematizaciji 59

Annex 11. Postojeći mehanizmi za koordinaciju u MJU 60

Aneks 12. Poređenje ispitivanja kadrova iz MJU i UzK i preporuke 62

Aneks 13. Izgradnja ponude vještina koje su od ključnog značaja u državnoj upravi 68

Aneks 14. Metodologija funkcionalne analize MJU i UzK 69

A. Kontekst funkcionalne analize 69

B. Predloženi sveukupni pristup funkcionalne analize 69

1. Cilj funkcionalne analize 70

3. Principi kojima se analiza rukovodi 71

4. Prikupljanje i analiza podataka za potrebe funkcionalne analize 75

C. Rokovi za funkcionalnu analizu 78

# Sažetak

1. **Funkcionalna analiza Ministarstva javne uprave (MJU) i Uprave za kadrove (UzK) identifikuje izazove sa kojima se suočavaju glavni državni organi koji imaju horizontalne funkcije.** I MJU i UzK su ključni za uspjeh procesa reforme javne uprave (RJU) i evropskih integracija. Izazovi sa kojima se ova organizacija suočava – fragmentisanost strukture, neadekvatno raspoređeni ljudski resursi, neefikasna unutrašnja koordinacija - mogu biti relevantni za ostatak javne uprave. Stoga je važno da MJU izvuče pouke iz ovog iskustva i zajedno sa ključnim akterima, kao što je Ministarstvo finansija, primjeni ovaj pristup funkcionalne analize na racionalizaciju organa i ukupne strukture vlade.
2. **Vođeno potrebom optimizacije zaposlenosti u javnom sektoru na državnom i opštinskom nivou, MJU se obratilo Svjetskoj banci sa zahtevom da sprovede funkcionalnu analizu ministarstva.**  Prvi cilj funkcionalne analize je bio da se utvrde načini povećanja institucionalnih kapaciteta MJU u sprovođenju Strategije RJU, kao i procjena da li su nivoi kadrovske popunjenosti adekvatni. Kao organizacija odgovorna za sprovođenje reformskog programa službeničkog sistema, UzK je takođe uključena u funkcionalnu analizu kako bi se identifikovale oblasti za unapređenje učinka. Drugi cilj bio je pilotiranje funkcionalne analize i procjena da li bi se ovaj pristup mogao koristiti za postizanje kadrovske optimizacije u organima javne uprave na centralnom i lokalnom nivou.
3. **Oba subjekta su analizirana iz nekoliko perspektiva kako bi se stekao objektivan uvid koji prevazilazi isključivu analizu zakonodavstva, broja zaposlenih i organizacione šeme.** Procjena učinka u ključnim oblastima odgovornosti, koju su uradile Evropska komisija i program SIGMA (podrška unapređenju rukovođenja), pomogla je u preciziranju izazova sa kojima se suočavaju MJU i UzK. Ovi izazovi pomogli su u izdvajanju prioritetnih oblasti politike, koje su zatim analizirane zajedno sa raspodjelom resursa i kapacitetom MJU i UzK za postizanje očekivanih politika i ciljeva, ključnih za uspjeh u EU integracijama. Anketiranje zaposlenih pomoglo je da se izvrši uvid u interne radne procese, a naročito u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima i unutrašnjom koordinacijom. Kroz strukturirane intervjue sa višim i resornim rukovodiocima, tim za funkcionalnu analizu informisao se o ključnim poslovima, ograničenjima kapaciteta i predstojećim izazovima.
4. **Ključne preporuke analize, potkrijepljene nalazima, čine osnovu za unapređenje institucionalnih kapaciteta MJU i UzK, ali i odražavaju potrebu za unapređenjem koordinacionih mehanizama kako bi se postigla široka posvećenost reformskom programu i saradnji.** U izvještaju su date preporuke koje se odnose na organizaciju MJU i UzK, unutrašnje i vanjske koordinacione procese, kao i mehanizme za izradu i usvajanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Prve dve oblasti preporuka imaju za cilj unapređenje kapaciteta MJU i UzK da ostvare svoj mandat, a posljednje - da unapredi fiskalno odgovornu javnu upravu. Preporuke su dopunjene indikativnim planom koji predlaže mjere za jačanje institucija i olakšava postizanje rezultata reforme javne uprave.
5. **Funkcionalnom analizom nije utvrđeno da postoji previše zaposlenih u MJU niti u UzK, ali je utvrđeno da kadrovski resursi nijesu efikasno raspoređeni na ključnim zadacima.** Jedinice zadužene za ključne reformske funkcije u MJU nemaju dovoljno zaposlenih. Analizom je utvrđeno neadekvatno raspoređeno osoblje i u MJU i u UzK zbog dodjeljivanja sličnih funkcija različitim organizacionim jedinicama. To bi se moglo ispraviti integrisanjem blisko povezanih funkcija i poslova u istoj jedinici radi postizanja sinergije i efikasnosti. Bolje usklađivanje osoblja sa reformskim prioritetima je od ključnog značaja za postizanje rezultata za koje su odgovorni i MJU i UzK. Prema tome, izvještaj preporučuje određeno preraspoređivanje osoblja radi poboljšanja jedinstva unutar organizacije i unapređenja rezultata ključnih funkcija.
6. **Glavni nosilac crnogorske reforme javne uprave - Direktorat za državnu upravu - ima značajan nedostatak osoblja.** To utiče na njegovu sposobnost da se stvarno angažuje sa subjektima javnog sektora na sprovođenju RJU. Dostizanje odgovarajućeg nivoa kompetentnog osoblja i oslobađanje tog osoblja od poslova koji nijesu ključni (registracija NVO-a i političkih partija) u ovom direktoratu je hitni prioritet.
7. **Slično tome, Direktorat za lokalnu samoupravu ima nekoliko upražnjenih radnih mjesta, zbog čega se narušava njegova sposobnost da ostvari rezultate.** Bez obzira na to, velikim zalaganjem tokomo nekoliko mjeseci, uspio je da izradi i osigura usvajanje četiri zakona. Koliko god da je bilo teško ostvariti zacrtano u oblasti zakonodavstva tokom jedne godine, proces sprovođenja postavlja još veće izazove izgradnji posvećenosti reformskom programu, unapređenju koordinacije i saradnje potrebne za postizanje rezultata.
8. **Dužnosti Direktorata za elektronsku upravu su izuzetno izazovne i zahtijevaju jasan fokus, a umjesto toga se mnogo napora ulaže u rutinsku IT podršku.** Predstavnici Direktorata se žale na nedovoljan broj osoblja. Međutim, kritično pitanje je: kako u ovom direktoratu treba prioritizovati resurse kako bi se postigli ciljevi reforme elektronske uprave? Da li državni službenici treba da budu u potpunosti angažovani u pružanju IT podrške i usluge održavanja ili oni treba da se usredsrede na sprovođenje zahtjevnijeg reformskog programa? Prioritet bi trebao da bude rad sa javnom upravom na prevazilaženju tradicije rada sa papirom, postizanju e-transformacije i osiguravanju informatičke bezbjednosti. Direktorat treba da se fokusira na promovisanje e-usluga, povezivanje registara državnih organa kako bi se omogućila razmjena informacija putem interneta i pružanje pouzdane zaštite važnih državnih IT sredstava od sajber napada.
9. **Organizaciona struktura i osoblje UzK uglavnom odgovaraju poslovima za koje su zaduženi, ali treba razmotriti integrisanje jedinica nadležnih za konkurentnu selekciju i rotaciju unutar službe.** Odjeljenje za praćenje internog tržišta rada treba ukinuti, jer u skorije vrijeme nije ostvarilo značajne rezultate. Pored toga, jedinica sa jednim osobom (rukovodiocem) odjeljenja nikako ne može biti preporučljiva. Olakšavanje unutrašnje rotacije državnih službenika u okviru javne uprave je važna funkcija koja treba da postane dio glavnog sektora odgovornog za konkurentno zapošljavanje i nadzor nad sprovođenjem zakona.
10. **Ovaj izvještaj preporučuje upotrebu privremenog raspoređivanja na drugo radno mjesto u cilju zadovoljavanja privremenih potreba za osobljem.** U ovom trenutku, da bi se obavio posao, UzK zapošljava radnike pod ugovorom na radnim mjestima rezervisanim za državnu službu, dok su neka mjesta privremeno upražnjena. Ova analiza preporučuje primjenu mehanizma privremenog raspoređivanja na drugo radno mjesto, u cilju rješavanja kratkoročnih kadrovskih potreba i prenosa znanja i vještina unutar uprave. Slično tome, u MJU se situacija u pogledu nedostatka osoblja može popraviti putem privremenog raspoređivanja na drugo radno mjesto.
11. **Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u MJU i UzK, a vjerovatno i u ostalim državnim organima, nisu pouzdani mehanizmi za regulisanje zapošljavanja.** U praksi, budžetirani nivoi kadrovske popunjenosti i stvarna zaposlenost su niži nego što je odobrila Vlada. Izvještaj preporučuje da se izradi procedura za pripremu akata o sistematizaciji u okviru realnog okvira troškova koji bi trebalo da odredi Ministarstvo finansija. Takođe, dodjeljivanje novih odgovornosti subjektima javnog sektora treba vršiti u skladu sa fiskalnim uticajem i uz saglasnost Ministarstva finansija. Ovo će, nadamo se, stvoriti podsticaje za efikasniju upotrebu dostupnih resursa i spriječiti preopterećivanje državnih službenika poslom koji zahtijeva veći broj osoblja.
12. **Anketiranje osoblja obije organizacije pokazalo je da upravljanje osobljem ima nedostatke koji utiču na motivaciju i učinak.** Osoblje je ukazalo na ograničene karijerne mogućnosti i mogućnosti učenja, neusklađenost između radnog opterećenja i broja osoblja, neprepoznavanje radnih rezultata i niske plate. Odražavajući unutrašnju organizaciju i procese, istakli su potrebu za boljim informisanjem i koordinacijom, kako interno, tako i eksterno. Ovu važnu povratnu informaciju treba koristiti za jačanje unutrašnjeg upravljanja ljudskim resursima u MJU, UzK i koja će vjerovatno će morati da bude rješavana na nivou cijele javne uprave.
13. **Proces optimizacije na nivou cijele države može izvući pouke iz slabosti identifikovanih ovom analizom - pretjerano fragmentisanje, neadekvatna raspodjela funkcija ili nepotrebni nivoi hijerarhije.** Tokom optimizacije, zvaničnici mogu provjeriti da li postoje zasebne jedinice u okviru organizacije koje istovremeno rade slični posao, ili da li se jedna jedinica usredsređuje na postizanje višestrukih nepovezanih rezultata koji odvraćaju od ključnih strateških ciljeva. Takva optimizacija će dovesti do strukture koja je bolje usklađena sa strateškim ciljevima organizacija.
14. **Što se tiče javne uprave generalno, organizaciona optimizacija, slična onoj koja se preporučuje za MJU i UzK, možda ne može u potpunosti ostvariti očekivano smanjenje broja zaposlenih od 5% do kraja 2019. godine.** Mnoge organizacije tek treba da izgrade kapacitete za EU i rasporede adekvatno osoblje na nove funkcije koje proizilaze iz obaveza članstva u EU. Zbog toga optimizacija trenutne zaposlenosti stvaranjem jedinica sa jasnom misijom i ukidanjem nepotrebnog fragmentisanja može osloboditi određena radna mjesta, ali proces pristupanja EU može zahtijevati da se oslobođena radna mjesta preusmjere na druge poslove vezane za EU.
15. **Pored toga, program optimizacije treba da razmotri horizontalnu raspodjelu funkcija u okviru javne uprave i eventualno integrisanje postojećih organa.** Umnožavanje malih organa dovodi do značajnog fragmentisanja uprave i neefikasnosti. U Crnoj Gori, 33 od 119 javnih organa ima manje od 20 zaposlenih. S obzirom na veličinu tržišta rada i ograničenu privlačnost državne službe (manje od jednog kandidata na dva javno oglašena upražnjena radna mjesta, prema izvještaju SIGMA-e), bilo bi logičnije da se smanji zaposlenost u javnom sektoru spajanjem malih jedinica i smanjenjem broja administrativnog osoblja. Fragmentisanje se može izbjeći ukoliko se srodne funkcije integrišu u manjem broju većih ministarstava i agencija. Na primjer, Estonija, članica EU koja ima skoro dva puta više stanovnika od Crne Gore, ima 11 ministarstava, dok Crna Gora ima 17 ministarstava.
16. **Još jedna važna lekcija za crnogorsku upravu jeste da usvajanje strategije i zakonodavnog okvira nije dovoljno za postizanje rezultata reforme.** Kao institucije sa horizontalnim nadležnostima, MJU i UzK treba da angažuju sve subjekte javnog sektora, izgrađuju njihovu posvećenost reformama, koordinišu njihove aktivnosti i sarađuju s njima kako bi podržali sprovođenje. Bez posvećenosti i uspostavljanja saradnje, program reformi može živjeti na papiru, ali propasti u stvarnosti. Zbog toga, MJU i UzK treba da razviju nove uloge i kapacitete zajedničkog rada sa ostatkom javne uprave, sa fokusom na posvećenosti, koordinaciji i saradnji. Preporuka tima zaduženog za izradu ovog izvještaja je da politički zvaničnici (državni sekretari), odgovorni za ovu oblast, preuzmu vodeću ulogu u obezbjeđivanju efikasne koordinacije. Osmišljavanje i sprovođenje novih djelotvornih i efikasnih postupaka u oblasti javne uprave treba da bude zajednički napor.
17. Funkcionalna analiza sprovedena je u periodu od novembra 2017. do maja 2018. godine. Pratila je usaglašenu metodologiju zasnovanu na raspoloživom iskustvu iz funkcionalnih analiza koje je sprovodila Svjetska banka i inkorporirala principe dobre javne uprave formulisane kroz program SIGMA, zajedničku inicijativu OECD-a i Evropske unije, koju uglavnom finansira EU. Ovi principi su relevantni za crnogorsku javnu upravu, jer se i Strategija RJU zasniva na ovim principima i upućuje na njih. Funkcionalna analiza je sprovedena u bliskoj koordinaciji sa međunarodnim partnerima, uključujući Delegaciju EU u Crnoj Gori, UNDP u Crnoj Gori i program SIGMA.

# Uvod

1. Funkcionalnu analizu Ministarstva javne uprave (MJU) i Uprave za kadrove (UzK) Crne Gore zatražilo je Ministarstvo javne uprave, ključni akter analize. Svrha funkcionalne analize bila je identifikacija pitanja koja utiču na rezultate MJU i UzK i utvrđivanje mjera za podršku organizacionom unapređenju i razvoju kapaciteta MJU i UzK za vođenje reforme javne uprave i javnih službi. Reforme su formulisane u Strategiji reforme javne uprave (RJU) 2016-2020 i Akcionom planu 2018-2020 za njeno sprovođenje. Imaju za cilj unapređenje efikasnosti javnog sektora, transparentnosti i rezultata u pružanju javnih usluga, i jačanje kapaciteta i sposobnosti javne uprave za pridruživanje Evropskoj uniji.
2. Na osnovu iskustva stečenog kroz funkcionalnu analizu, MJU će procijeniti primjenljivost pristupa funkcionalne analize u kadrovskoj optimizaciji javnog sektora. Visok nivo zaposlenosti u javnom sektoru od 29% ukupne zaposlenosti u Crnoj Gori doveo je fond zarada za plate u javnom sektoru na 13% BDP-a, što je, prema podacima MMF-a, iznad prosjeka za napredne i zemlje u razvoju. Da bi se osigurala fiskalna održivost, Vlada je odlučila da smanji zaposlenost u javnom sektoru, a istovremeno da poboljša njegov učinak. To može biti moguće ako je javni sektor efikasno organizovan, kako na nivou cijele države, tako i na nivou pojedinačnih organizacija. Da bi se podržala optimizacija, metodologija koja se primjenjuje na ovu funkcionalnu analizu biće prilagođena kako bi se mogla primeniti i na čitav sistem javne uprave - relevantno dodjeljivanje poslova, funkcija i raspoređivanje osoblja. Planirano je da se stručno znanje o upotrebi metodologije prenese na državne službenike u MJU, UzK i druge subjekte javnog sektora.
3. Izvještaj je pripremljen na osnovu analize zakonskih i normativnih dokumenata, intervjua sa starješinama i višim rukovodiocima u MJU i UzK, upitnika zaposlenih, ocjenjivanja prema referentnim međunarodnim vrijednostima, razgovora sa subjektima javne uprave angažovanim na programu reforme javne uprave i sastanaka sa izabranim klijentima MJU i UzK na državnom i lokalnom nivou. Izvještaj daje pregled metodologije za funkcionalnu analizu, navodi nalaze i preporuke, i sadrži okvirni plan za MJU i UzK za sprovođenje preporuka funkcionalne analize.
4. Tokom funkcionalne analize, tim Svjetske banke uživao je punu podršku i saradnju ministra javne uprave, državnog sekretara zaduženog za RJU i generalnih direktora u MJU, viših službenika UzK i rukovodilaca strukturnih jedinica. Sa strane države, funkcionalnom analizom je koordinisao Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći (DMSPP) Ministarstva javne uprave. Tim Banke je zahvalan generalnom direktoru Direktorata za međunarodnu saradnju i programe pomoći, rukovodiocu Direkcije za međunarodnu saradnju i EU integracije i pomoćniku direktora UzK-a za korisne smjernice i efikasnu i djelotvornu podršku. Tim Banke takođe cijeni stručnu saradnju pruženu timu od strane Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, UNDP-a i programa SIGMA-e.[[1]](#footnote-1).

# 1. Metodologija za funkcionalnu analizu

1. Ovaj odjeljak predstavlja opšti metodološki pristup za funkcionalni analizu, koji naglašava cilj procjene, njen opseg i metode prikupljanja podataka, kao i principe za vođenje procesa analize koje je utvrdio tim Svjetske banke i usaglasio sa rukovodstvom Ministarstva javne uprave. Cjelokupna metodologija je predstavljena u Aneksu 14.

## 1.1 Cilj i opseg funkcionalne analize

1. Cilj funkcionalne analize Ministarstva javne uprave i Uprave za kadrove je da se *unaprijedi sposobnost MJU i UzK da predvode sprovođenje reforme javne uprave (RJU)* koja je predstavljena u Akcionom planu za period 2018-2020 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave. Stoga je u analizi naglasak stavljen na kapacitet MJU da dosljedno obavlja svoju važnu lidersku ulogu u oblasti RJU i funkciju koordinacije, a da pritom očuva fiskalnu održivost. Takođe, analizom su razmotreni rezultati i organizaciona efikasnost UzK, organa odgovornog za sprovođenje kadrovske politike u državnim strukturama.
2. **Analizom su bile obuhvaćene sljedeće tri osnovne oblasti:**
3. organizaciona djelotvornost na nivou portfolia i administrativne jedinice;
4. koordinacioni mehanizmi za reformu javne uprave; i
5. unapređenje kapaciteta za vođenje procesa RJU.
6. **Tokom procjene organizacione djelotvornosti i efikasnosti, u analizi će biti razmotrena dva nivoa – RJU i unutrašnja organizacija.** Tim je procijenio: *prvo*, organizaciju na nivou portfolia, uključujući uloge i odgovornosti ministarstva i podređenog organa - UzK, kao i linije odgovornosti u njihovim odnosima; i *drugo*, internu organizaciju MJU i UzK kako bi se procijenilo da li se postojeći resursi raspoređuju na najbolji mogući način koji omogućava ispravno vršenje njihovih nadležnosti. Organizacija procesa funkcionalne analize je sažeto prikazana na Slici 1 u nastavku.

Slike 1. Ključne faze funkcionalne analize

Izvor: Obradio tim Svjetske banke

## 1.2. Principi kojima se analiza rukovodi

1. Tim Banke je formulisao niz principa kojima se analiza rukovodi, zasnovanih na principima SIGMA-e za javnu upravu[[2]](#footnote-2) kao i međunarodnoj praksi u obavljanju sličnih funkcionalnih analiza. Sljedeći skup principa poslužio je kao okvir za ocjenu MJU i UzK:

* **Princip 1:** Ministarstvo je ključni organ uprave nadležan za izradu politika i osiguravanje nadzora nad reformom javne uprave i u oblasti informacionog društva, dok podređeni organ obavlja regulatorne poslove i poslove sprovođenja politika.
* **Princip 2**. Politički imenovanim licima se dodjeljuju jasne odgovornosti za usmjeravanje reforme javne uprave i programa ministarstva u oblasti elektronske uprave (npr. državni sekretari su odgovorni za najmanje jednu veću oblast politike koja spada u okvir ministarskih nadležnosti).
* **Princip 3.** MJU i UzK imaju uspostavljene odgovarajuće mehanizme koordinacije kako bi se obezbijedilo sprovođenje programa reforme javne uprave.
* **Princip 4.** Prioriteti ministarstva i prioriteti za koje je zadužena UzK se odražavaju u njihovoj organizacionoj strukturi.
* **Princip 5.** Pri raspoređivanju kadrova prednost se daje funkcijama osnovne delatnosti u odnosu na funkcije podrške (npr. najmanje 70% svih radnih mjesta odnosi se na glavne funkcije, dok se najviše 30% radnih mjesta odnosi na pomoćne funkcije).
* **Princip 6.** Kada su resursi ograničeni, preporučljivo je integrisanje i zajedničko upravljanje istim ili sličnim oblastima politika.

1. Metodološki pristup funkcionalnoj analizi MJU i UzK (koji je priložen uz izvještaj) je razmatran i usaglašen sa rukovodstvom MJU i UzK na početku sprovođenja funkcionalne analize.

# 2. Organizaciona analiza

## 2.1 Obavljanje ključnih funkcija unutar portfolija RJU

#### 2**.1.1 Nadležnosti dodijeljene MJU i UzK su usklađene sa dihotomijom politika - sprovođenje**

1. **U trenutku započinjanja funkcionalne analize, MJU je bilo novo ministarstvo koje funkcioniše manje od jedne godine od osnivanja u novembru 2016. godine.** Ministarstvo je formirano spajanjem relevantnih direktorata dva postojeća ministarstva, Ministarstva unutrašnjih poslova (za funkcije u vezi sa javnom upravom) i Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije (za informaciono društvo i sajber bezbjednost). Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave usvojen je u decembru 2016. godine i ažuriran u septembru 2017. i februaru 2018. godine. Uzevši u obzir iskustvo stečeno tokom prvih 16 mjeseci funkcionisanja, MJU planira dalje izmjene svoje organizacije tokom 2018. godine.
2. **MJU vrši svoju političku odgovornost u okviru opsega uređenog Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave. [[3]](#footnote-3).** Nadležnost MJU[[4]](#footnote-4) uključuje formulisanje politika o: državnoj (centralnoj) upravi; sistemu lokalne samouprave; službeničkom sistemu; informacionom društvu i informatičkoj bezbjednosti; i odnosima između države i nevladinih organizacija. Takođe je odgovorno za registraciju NVO i političkih stranaka. Unutrašnja organizacija, djelokrug, radna mjesta i nadležnosti organizacionih jedinica Ministarstva detaljno su opisani u Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave, koji je utvrdila VCG 14. septembra 2017. godine.
3. **Za razliku od MJU, UzK je zrelija organizacija.** Formirana 2004. godine kao nezavisni državni organ odgovoran za upravljanje službeničkim sistemom, tokom 14 godina njene nadležnosti su evoluirale. Počevši sa uspostavljanjem pravila i smjernica za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju u javnoj upravi, uspostavljanjem registra državnih službenika i nadgledanjem selekcije državnih službenika zasnovane na zaslugama, nadležnosti UzK proširile su se na nove oblasti. To uključuje: obuku državnih službenika i izgradnju kapaciteta; razvijanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u subjektima javnog sektora; vođenje internog tržišta rada za javne službe; i razvoj i sprovođenje okvira kompetencija za rukovodioce u javnoj upravi. Stvaranjem MJU, koje je preuzelo političku ulogu u državnoj službi, UzK je prešla sa organa sa mješovitom politikom i izvršnom odgovornošću na regulatornu i uglavnom servisnu organizaciju, kako se vidi u izjavi o misiji UzK[[5]](#footnote-5).
4. **Uprava za kadrove je odgovorna[[6]](#footnote-6) za sprovođenje službeničke politike.** Njene osnovne funkcije uključuju: organizovanje javnog konkursa za zapošljavanje državnih službenika; praćenje sprovođenja Zakona o državnim službenicima i namještenicima; pružanje inputa za pripremu podzakonskih akata vezanih za sprovođenje politike službeničkog sistema; davanje mišljenja o aktima o sistematizaciji subjekata javnog sektora i planovima ljudskih resursa; vođenje kadrovske evidencije državnih službenika i unapređenje centralne kadrovske evidencije državnih službenika i namještenika; i osmišljavanje i sprovođenje programa razvoja kapaciteta državnih službenika. Pored toga, Uprava za kadrove organizuje državne ispite za testiranje opšteg znanja kandidata o pravnom okviru koji reguliše javnu upravu i koji je preduslov za ulazak u državnu službu.
5. **Zaključak ove analize je da je istovremeno postojanje MJU i UzK kao zasebnih institucija opravdano, posebno tokom procesa razvoja službeničkog sistema kao profesionalnog korpusa javne uprave.** Ovaj aranžman omogućava MJU da se fokusira na politiku i da ne bude zauzet sprovođenjem. Razdvajanje politike od sprovođenja je u skladu sa principom 1, na osnovu kojeg je ova analiza vršena.

#### 2.1.2. Razdvajanje funkcija politike i sprovođenja u okviru portfolija reforme javne uprave prati dobru praksu, ali političke smjernice i nadzor treba poboljšati

1. **MJU ima opštu odgovornost za kreiranje i nadzor nad politikama reforme javne uprave i službeničkog sistema, dok UzK podržava sprovođenje politike službeničkog sistema.** Ovo je u skladu sa prvim principom metodologije funkcionalne analize. Obzirom na to da svaka dobra politika treba da bude zasnovana na praksi sprovođenja, UzK uzima učešće u političkom procesu pružanjem profesionalnih inputa zasnovanih na iskustvu u sprovođenju politike. Jedan izuzetak od ove dihotomije politika je da UzK tradicionalno preuzima vodeću ulogu u formulisanju politika razvoja kapaciteta državnih službenika.
2. **Međutim, izgleda da odgovornost za političko usmjeravanje i nadzor nad radom UzK nije eksplicitno dodijeljena bilo kojoj jedinici MJU, niti se pravilno primjenjuje u praksi.** Uloga ministarstva u obezbjeđivanju nadzora nad organima u njegovom portfoliju propisana je Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave[[7]](#footnote-7). Nadzor MJU nad radom UzK (koja se takođe naziva agencija) spominje se samo jednom u Aktu o sistematizaciji MJU: prilikom predstavljanja uslova za obavljanje poslova i opisa poslova načelnika Direkcije za službenički sistem u Direktoratu za državnu upravu[[8]](#footnote-8). Ne postoje pojedinosti o tome kako treba vršiti taj posao, koje rezultate treba očekivati, koja treba da bude vrsta i učestalost izvještavanja, itd. S obzirom da ovo radno mjesto nije bilo popunjeno do sada i, kako je prikazano u narednom odeljku, Direkcija za službenički sistem obuhvata samo jednog državnog službenika, u praksi je nadzor nad UzK bio prilično ograničen.

|  |
| --- |
| **Polje 1: Odnos MJU sa UzK, prema Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave, čl. 50, 51** (*izvod*)  Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave vrše ministarstva. (...) ministarstvo:   * obustavlja akte koji su donijeti van upravnog postupka kad su u suprotnosti sa zakonom i drugim propisom i predlaže Vladi da ih ukine ili poništi; * daje predlog za imenovanje i razrješenje starješine samostalnog organa uprave nad čijim radom vrši nadzor; * zahtijeva izvještaje i obavještenja o pojedinim pitanjima iz djelokruga organa uprave; * daje stručna uputstva, objašnjenja, instrukcije i savjete za primjenu propisa iz nadležnosti organa uprave; * povodom izvještaja o radu samostalnih organa uprave daje ocjenu stanja; * određuje pojedine zadatke organu uprave; ukazuje na slabosti i nezakonitosti u radu organa uprave i daje predloge za njihovo prevazilaženje; [i] * upozorava organ uprave o uočenim nepravilnostima u radu, inicira ukidanje organa uprave nad čijim radom vrši nadzor i vrši drugu kontrolu rada i postupanja organa uprave, u skladu sa propisima.   Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada i zakonitošću upravnih akata organa uprave vrše:   * (…) 12. Ministarstvo javne uprave nad: Upravom za kadrove. |

#### 2.**1.3 Uporedna organizacija portfelja reforme javne uprave u regionu**

1. **Crnogorski institucionalni aranžmani za sprovođenje nadležnosti države u oblasti javne uprave, službeničkog sistema i i informacionog društva su u skladu sa regionalnom praksom.** Kao i Crna Gora, Srbija, Slovenija i Kosovo imaju ministarstva javne uprave odgovorna za RJU. U Albaniji, funkcija reforme javne uprave nalazi se pri Odjeljenju za javnu upravu u centru vlasti, a u Makedoniji - pri Ministarstvu za informaciono društvo i državnu upravu, koje kombinuje nadležnosti u oblasti reforme javne uprave i elektronske uprave, slično Crnoj Gori. Zemlje takođe imaju ili agenciju za upravljanje službeničkim sistemom ili školu za obuku u državnoj službi (ili institut) za potrebe podrške profesionalizmu službeničkog sistema. Organizacioni aranžmani su sažeto prikazani u tabeli 1.

*Tabela 1. Institucionalni aranžmani za RJU i informaciono društvo na Zapadnom Balkanu*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Zemlja | Stanovništvo, milioni | Organ odgovoran za reformu javne uprave | Organ odgovoran za informaciono društvo | Organ odgovoran za upravljanje službeničkim sistemom i obuku |
| Albanija | 2.87 | Odjeljenje za javnu upravu, centar vlasti | Odjeljenje za javnu upravu i Ministarstvo ekonomije | Škola javne uprave |
| Kosovo | 1.8 | MJU | MJU i podređena agencija | Institut za javnu upravu |
| Srbija | 8.76 | MJU | Ministar bez portfelja | Agencija za kadrovske poslove |
| Slovenija | 2.08 | MJU | MJU |  |
| Makedonija | 2.08 | Ministarstvo informacionog društva i uprave | Ministarstvo informacionog društva i uprave | Ministarski sektor |
| Crna Gora | 0.62 | MJU | MJU | UzK |

Izvor: Sastavilo osoblje Svjetske banke

## 2.2 Organizacija i kadrovska popunjenost MJU

1. MJU je organizovano u četiri politička direktorata, službu za opšte poslove, tri nezavisna odjeljenja i jednu kancelariju. Aneksi 4 i 5 sadrže organizacionu šemu i raspored osoblja. Glavni direktorati su odgovorni za državnu upravu, lokalnu samoupravu, elektronsku upravu i informatičku bezbjednost, međunarodnu saradnju i programe pomoći. Nezavisna odjeljenja zadužena su za upravljanje procesom reforme javne uprave, inspekcijski nadzor i unutrašnju reviziju. Služba za opšte poslove pruža administrativnu podršku. Nacionalna kancelarija je odgovorna za saradnju sa NVO.
2. **Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave predviđa viši nivo kadrovske popunjenosti od broja radnih mjesta finansiranih iz budžeta.** Odredbe o broju službeničkih mjesta u Aktu o sistematizaciji (137) ne odgovaraju stvarnom broju državnih službenika MJU (99). Stvarni broj je takođe niži od broja radnih mjesta koja se finansiraju iz godišnjeg budžeta (104). S obzirom na kratko funkcionisanje ministarstva, bilo bi prerano donijeti zaključak o kredibilitetu akta o sistematizaciji, jer MJU i dalje pokušava da procijeni i uskladi djelokrug rada sa brojem FTE[[9]](#footnote-9). Stopa upražnjenosti radnih mjesta u MJU je visoka - 28%, pri čemu su neke direkcije ili odjeljenja ozbiljno pogođeni (na primjer, u Direkciji za službenički sistem je popunjeno samo jedno radno mjesto od četiri koja su odobrena u Aktu o sistematizaciji (takva radna mjesta će u daljem tekstu biti označena kao sistematizovana). Na slici 2 prikazano je poređenje između sistematizovanih, finansiranih i popunjenih radnih mjesta u unutrašnjim jedinicama MJU.

*Slika 2. Poređenje sistematizovanih, finansiranih i popunjenih radnih mjesta u MJU*

Izvor: MJU

1. **Visoka stopa upražnjenosti potencijalno utiče na učinke funkcija za koje su odgovorne jedinice sa manjkom zaposlenih.** Primjeri organizacionih jedinica sa najvećom stopom upražnjenosti uključuju Direktorat za državnu upravu (45% slobodnih radnih mjesta), Direktorat za lokalnu samoupravu (27% slobodnih radnih mjesta, pogoršano zbog odsustva zaposlenih na porodiljskom odsustvu i privremenog raspoređivanja zaposlenih u Odjeljenje za inspekcijski nadzor); ili Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći (30% slobodnih radnih mjesta). Državni službenici u svojim odgovorima na upitnik spominju veliki obim posla, nedostatak prilika za obuku, nepostojanje pravične ocjene učinka i druga pitanja koja utiču na motivaciju i učinak. Anketa zaposlenih u MJU otkriva da samo 29% ispitanika smatra da njihova jedinica ima odgovarajući broj osoblja za efikasno obavljanje posla. Samo 49% se složilo da je raspoređivanje zaposlenih dobro uravnoteženo i da odražava prioritete sa kojima se jedinica suočava. Dvije trećine ispitanika smatra da njihova jedinica ima osoblje sa odgovarajućim vještinama za efikasno obavljanje posla. Sažeti prikaz anketnih odgovora dat je u aneksima 7 i 12.
2. **Direktorati MJU su podijeljeni na nekoliko malih strukturnih jedinica sa nedovoljno zaposlenih.** Ovo smanjuje raspon rukovođenja, kada rukovodioci srednjeg nivoa nadgledaju premalo zaposlenih i dovodi do fleksibilnog dodjeljivanja poslova direktorata: od svih se očekuje da naizmjenično vrše sve poslove direktorata. Prednost ovog rješenja je da se posao završava. Međutim, negativna strana je u tome da se državni službenici ne specijalizuju u određenoj oblasti kako bi dostigli visoki nivo profesionalnog učinka.

*Tabela 2. Primjeri organizacionih jedinica MJU i raspoređeno osoblje*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Organizaciona jedinica** | **Stvarni broj osoblja od ukupno sistematizovanog** | **Organizaciona jedinica** | **Stvarni broj osoblja od ukupno sistematizovanog** |
| Direkcija za organizaciju i nadzor državne uprave | 1/3 | Direkcija za nadzor lokalne samouprave | 2/3 |
| Direkcija za upravni postupak i slobodan pristup informacijama | 1/3 | Odsjek za unapređenje elektronskog upravljanja dokumentima | 2/4 |
| Direkcija za službenički sistem | 1/3 | Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave | 3/4 |

Izvor: MJU

1. **Posebno je zabrinjavajuća kadrovska situacija u Direktoratu za državnu upravu, gdje mnoga politička odjeljenja imaju samo jednog zaposlenog.** Situacija u Direkciji za službenički sistem je naročito ozbiljna, sa jednim zaposlenim od tri sistematizovana radna mjesta. U kratkom roku, radno opterećenje ove direkcije podrazumijeva izradu 13 podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji stupa na snagu 1. jula 2018. godine. Pored toga, ova direkcija treba da kreira i sprovede aktivnosti usmjerene na depolitizaciju zapošljavanja i unapređenja u državnoj službi. Hitnost ovih aktivnosti naglašena je u Akcionom planu za period 2018-2020 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave i Izvještaju Evropske komisije za 2018. godinu. Zakon o državnim službenicima i namještenicima će se direktno primjenjivati na javnu službu na nivou lokalne samouprave, što predstavlja značajan izazov za podršku sprovođenju i praćenju sprovođenja. Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima postavlja i nove zahtjeve za posebnu stručnu Komisiju za žalbe i disciplinske postupke koja treba da razmatra žalbe i predmete kako za lokalne, tako i za državne subjekte javnog sektora. Jasno je da se ne može očekivati da jedan državni službenik primjenjuje ovako ambiciozne planove.
2. **Generalno, kadrovska popunjenost glavnih organizacionih jedinica koje kreiraju politiku ne odgovara reformskom izazovu.** Tabela u tekstu ispod ilustruje da se u glavnim reformskim jedinicama kadrovsko raspoređivanje ne poklapa sa djelokrugom posla koji proizilazi iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave.

*Tabela 3. Raspored osoblja i odgovarajući broj aktivnosti u Akcionom planu za reformu javne uprave za 2018-2020*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Organizaciona struktura MJU** | **Broj aktivnosti u Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme javne uprave** | **Broj postojećeg osoblja** |
| Direktorat za državnu upravu (DDU) | 10 | 10 (-4 odgovornih za NVO) |
| Direktorat za elektronsku upravu | 11 | 34 |
| Direktorat za lokalnu samoupravu (DLS) | 5 | 11 (-2 privremeno raspoređeno u Odj. za inspekcijski nadzor) |
| Direkcija za službenički sistem (u DDU) | 4 | 1 (u DDU) |
| Odjeljenje za inspekcijski nadzor | 2 | 8 (+2 iz DLS) |

Izvor: Podaci MJU

1. **U MJU, određene funkcije i poslovi su blisko povezani, ali dodijeljeni zasebnim jedinicama.** Dva primjera u kojima bi se preporučilo integrisanje odnose se na koordinaciju reforme javne uprave i NVO sektor, o čemu se govori u tekstu ispod.
2. **Moguće je postizanje bolje sinergije integrisanjem poslova koji se odnose na reformu javne uprave.** Na primjer, Direktorat za državnu upravu je odgovoran za politiku, izradu normativnih akata, planiranje i nadzor nad reformom državne (centralne) uprave; a posebno Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave odgovorno je za praćenje sprovođenja Strategije RJU; a Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći je uključen u upravljanje Ugovorom o sektorskoj reformi za reformu javne uprave. Čak i ako bi u idealnoj situaciji mogli odvojeno organizovati funkcije koje se odnose na planiranje i praćenje i evaluaciju, u slučaju MJU, to nije preporučljivo zbog ograničenih resursa. Tabela 4 ističe sličnost poslova različitih jedinica, koje bi mogle biti pod istim rukovodstvom radi bolje koordinacije.
3. **Osim toga, unutrašnja i koordinacija reforme javne uprave na nivou cijele države zahtijeva sinergije u upravljanju politikom, što se može bolje postići integrisanjem odgovornosti u vezi sa istom reformskom oblašću.** Organizaciono razdvajanje funkcija koje se odnose na planiranje, praćenje i koordinaciju u istoj oblasti politike je neefikasno i može dovesti do dupliranja, dodatne tražnje za koordinacijom i dodatnog pritiska na resorna ministarstva za koordinacijom i izvještavanjem. Mišljenja smo da će bolja unutrašnja povezanost u MJU i izbjegavanje disperzije funkcija povećati njegovu efikasnost i ulogu u modernizaciji države.

*Tabela 4. Primjeri sličnih ili blisko povezanih poslova organizacionih jedinica povezanih sa reformom javne uprave*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Direktorat za državnu upravu** (član 3 tačka 1) | **Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave** (član 7) | **Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći** (član 6) |
| pitanja organizacije, rada i odgovornosti organa državne uprave | priprema projekata i programa i praćenje njihove realizacije | iniciranje pripreme, usaglašavanja i pregovaranja predloga međunarodnih dokumenata iz nadležnosti Ministarstva |
| izrada strategija, projekata i programa i praćenje njihove realizacije | učešće u pripremi strateških dokumenata i akcionih planova u oblasti reforme javne uprave | učešće u planiranju, realizaciji i praćenju projekata finansiranih iz fondova EU pomoći |
| sagledavanje i analiziranje stanja u oblasti organizacije državne uprave, službeničkog sistema, upravnog postupanja i predlaganje mjera za unapređenje stanja u ovim oblastima | praćenje realizacije planiranih reformskih mjera i aktivnosti |
| praćenje i razvoj reformskog procesa u oblasti javne uprave i pružanje pomoći odgovarajućim tijelima i subjektima uključenim u proces reforme | praćenje i koordinacija sprovođenja Strategije reforme javne uprave | praćenje i izvještavanje o ispunjavanju obaveza u procesu EU integracija iz nadležnosti Ministarstva |
| praćenje sprovođenja zakona i drugih propisa iz oblasti državne uprave | priprema izvještaja, analiza informacija i predlaganje odgovarajućih mjera za unapređenje javne uprave  priprema analitičko-informativnih materijala |
| davanje objašnjenja, izdavanje stručnih uputstava i instrukcija za rad organima | koordinacija i saradnja sa organima javne uprave i drugim institucijama u sprovođenju reforme | koordinacija i učestvovanje u pripremi potrebnih dokumenata koji se odnose na proces pridruživanja EU |
| priprema mišljenja na nacrte i predloge zakona i drugih propisa organa državne uprave sa aspekta njihove usklađenosti sa propisima iz nadležnosti Direkcije | sprovođenje utvrđenih i opredijeljenih programa saradnje sa međunarodnim i regionalnim organizacijama, institucijama i drugim subjektima |

Izvor: Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MJU

1. **Uloga Direktorata za međunarodnu saradnju i programe pomoći (DMSPP) u pružanju podrške reformi javne uprave putem efikasnog korišćenja međunarodne pomoći može biti poboljšana.** Fokus Direktorata za državnu upravu (DDU) i Direktorata za lokalnu samoupravu (DLS) je na kreiranju i sprovođenju reformi, što u mnogim slučajevima zahtijeva prenos stručnog znanja i iskustva, razvoj vještina, procedura ili informacionih sistema. Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći (DMSPP) je dobro postavljen i ima adekvatne kapacitete za podršku navedenim direktoratima u njihovim naporima za sprovođenje reformi. To zahtijeva da se DMSPP angažuje u bližoj saradnji i koordinaciji sa DDU i DLS kako bi se identifikovale neispunjene potrebe za tehničkom pomoći (TP) i na nivou centralne vlasti i lokalne samouprave i olakšala priprema programa TP za podršku reformskim potrebama. To bi zahtijevalo da se kreiraju i sprovedu mehanizmi za unutrašnju koordinaciju unutar MJU i vanjsku koordinaciju sa zainteresovanim stranama o pitanjima tehničke pomoći za RJU.
2. **Funkcije koje se odnose na NVO trenutno obavljaju dvije zasebne organizacione jedinice MJU.** Nedavno uspostavljenu[[10]](#footnote-10) Nacionalnu kancelariju za saradnju sa nevladinim organizacijama i Direkciju za registraciju i evidenciju nevladinih organizacija i političkih partija unutar Direktorata za državnu upravu treba spojiti u jednu jedinicu. Ovo će takođe naglasiti činjenicu da Direktorat za državnu upravu zapošljava samo šest osoba, uključujući i generalnog direktora, koji su u potpunosti odgovorni za reformu javne uprave, sa 10 inicijativa planiranih za period 2018-2020. godine. Tabela 5 ilustruje kako su funkcije o politici o NVO i registraciji i praćenju povezane i mogu se integrisati u jednoj strukturi, u skladu sa Principom 6 Metodologije za funkcionalnu analizu.
3. **Postoji povremena neusklađenost između odredbi akta o sistematizaciji i prakse dodjele poslova strukturama u MJU.** Trenutno je Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći odgovoran za pripremu aktivnosti kadrovske optimizacije. Ova inicijativa potpada pod reformu javne uprave i treba da je vodi Direktorat za državnu upravu, što nije u mogućnosti zbog nedostatka osoblja.

*Tabela 5. Nacionalna kancelarija za saradnju sa NVO i Direkcija za registraciju i evidenciju nevladinih organizacija i političkih partija imaju funkcije u istoj oblasti politike*

|  |  |
| --- | --- |
| **Nacionalna kancelarija za saradnju sa NVO** (član 6a) | **Direkcija za registraciju i evidenciju nevladinih organizacija i političkih partija** (član 3 tačka 1.4.) |
| praćenje sprovođenja strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija i odgovarajućih akcionih planova i predlaganje poboljšanja, radi unapređivanja saradnje i komunikacije organa državne uprave i NVO | registracija nevladinih organizacija |
| vođenje evidencije nevladinih organizacija |
| priprema propisa koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija |
| praćenje međunarodne pravne regulative koja tretira razvoj civilnog društva u pojedinim zemljama, te na osnovu komparativnih analiza predlaganje poboljšanja propisa u Crnoj Gori saglasno standardima utvrđenim u EU | priprema strategija, projekata, programa, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na nevladine organizacije |
| priprema analiza, informacija i izvještaja o položaju nevladinih organizacija u Crnoj Gori |
| izrada teksta nacrta i predloga zakona i drugih propisa iz nadležnosti Direkcije |

Izvor: Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MJU

1. **Odnos osoblja koje je trenutno raspoređeno na ključne reformske funkcije i neključne funkcije mogao bi se povećati.** Trenutno, 33% raspoloživog osoblja vrši funkcije u vezi sa podrškom ili kontrolom, dok je samo 67% raspoređeno na funkcije politike. Ova činjenica pokreće princip koji preporučuje podjelu osoblja od 70/30 procenata između funkcija osnovne i prateće djelatnosti. Tabela 6 prikazuje jedinice MJU koje obavljaju osnovne funkcije (RJU, IKT, kreiranje politika) i one jedinice koje obavljaju prateće funkcije (funkcije sprovođenja i podrške):

*Tabela 6. Raspodjela ključnih i neključnih funkcija u MJU*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Jedinice koje obavljaju ključne funkcije reforme javne uprave** | **Broj zaposlenih** | **Jedinice čije funkcije nisu ključne** | **Broj zaposlenih** |
| Više rukovodstvo i kabinet | 9 | Odjeljenje za inspekcijski nadzor | 8+2 |
| Direktorat za državnu upravu | 10-4 | Odjeljenje za unutrašnju reviziju | 3 |
| Direktorat za lokalnu samoupravu | 11-2 | Služba za opšte poslove | 10 |
| Direktorat za elektronsku upravu i informatičku bezbjednost | 34 - 6 | Direkcija za informatičku infrastrukturu | 6 |
| Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći | 9 | Direkcija za registraciju i evidenciju nevladinih organizacija i političkih partija | +4 |
| Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave | 3 |  |  |
| Nacionalna kancelarija za saradnju sa NVO | 2 |
| *Ukupno osoblja na ključnim funkcijama* | *78-12=66* | *Ukupno osoblja na funkcijama podrške* | *27+6=33* |

Izvor: Podaci MJU (sadašnja zaposlenost)

1. **Postojeća organizaciona postavka MJU ne ispunjava zahtjeve iz Principa 6 Metodologije za funkcionalnu analizu.** Ovaj princip glasi: *Kada su resursi ograničeni, preporučljivo je integrisanje i zajedničko upravljanje istim ili sličnim oblastima politika.* Ovaj zaključak o raspodjeli funkcija organizacionim jedinicama MJU proizilazi iz analize prikazane u tekstu iznad. Detaljnija analiza ključnih direktorata u MJU koji kreiraju politiku i preporuke formulisane za pojedine direktorate dati su u Aneksu 1.

**Organizacione preporuke za MJU 1-4**

1. ***Preporuka 1.* Uspostaviti djelotvorni nadzor nad i koordinaciju sa UzK.** MJU treba da osigura nadzor nad radom i koordinaciju sa Upravom za kadrove, uz puno angažovanje Direktorata za državnu upravu. Preporučljivo je da državni sekretar bude odgovoran za nadzor i odobravanje izvještaja o radu UzK. Potrebno je prilagoditi akte o sistematizaciji MJU i UzK, kako bi se odnos između njih predstavio detaljnije, obuhvatajući izvještavanje, smjernice za sprovođenje službeničke politike, donošenje odluka o godišnjim i višegodišnjim strategijama razvoja kapaciteta i planovima obuke, između ostalog. Ova mjera bi jasnije odvojila linije odgovornosti između dvije organizacije i mogla bi se replicirati širom centralne javne uprave. Ona bi zatim doprinijela rješavanju pitanja istaknutih u Izvještaju EK o zemlji za 2018. godinu u pogledu odgovornosti uprave[[11]](#footnote-11).
2. ***Preporuka 2.* Integrisati funkcije u povezanim oblastima pod istim rukovodstvom.**

* Povezati funkcije u vezi sa politikom državne uprave i nadziranjem reforme javne uprave. To će podrazumijevati da Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave bude integrisano u Direktorat za državnu upravu.
* Integrisati funkcije koje se odnose na kreiranje politika, nadzor i registraciju NVO, kao i registraciju i evidenciju političkih partija.

1. ***Preporuka 3.* Rasporediti dodatne državne službenike u Direktorat za državnu upravu.** Cilj ove preporuke je da se osigura da broj osoblja odgovara djelokrugu poslova. Očigledno je da je potrebno više od jednog državnog službenika za kreiranje politike i izradu normativnih akata (podzakonskih akata) u oblasti službeničkog sistema. Direktorat za državnu upravu takođe treba da preuzme odgovornost za kadrovsku optimizaciju na nivou cijele javne uprave i upravljanje Ugovorom o reformi sektora za reformu javne uprave kojim trenutno rukovodi Direktorat za međunarodnu saradnju.
2. ***Preporuka 4.* Obezbijediti bolju podršku RJU kroz efikasno korišćenje međunarodne pomoći.** Dodijeliti jasnu nadležnost Direktoratu za međunarodnu saradnju i programe pomoći, radeći zajedno sa Direktoratom za državnu upravu i Direktoratom za lokalnu samoupravu, da uspostavi mehanizme koordinacije i osmisli program tehničke pomoći za pitanja reforme javne uprave na centralnom i lokalnom nivou vlasti.

## 2.3 Unaprijeđenje pouzdanosti Pravilnika o sistematizaciji

1. **Trenutna praksa usvajanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji omogućava nepoklapanja između sistematizovanih i finansiranih radnih mjesta.** Ovo se dešava jer se planiranje ljudskih resursa odvija na osnovu percipiranih potreba za osobljem da izvrši dodijeljeni posao, dok je odobrenje finansijskog plana zasnovano na makrofiskalnim parametrima koji regulišu okvir rashoda. U praksi, ova dva procesa nisu povezana. Stoga, akti o sistematizaciji predlažu veći broj zaposlenih nego što je kasnije finansirano. To može biti posljedica nedostatka procjene fiskalnog uticaja na uvođenje i odobravanje novih funkcija u zakonodavstvu. Dobra praksa bi bila da Generalni sekretarijat zahtijeva da se dodjela bilo koje nove nadležnosti usaglasi sa fiskalnim okvirom prije odobrenja tih nadležnosti.
2. **Dužnost Ministarstva finansija da obezbijedi održivo zapošljavanje ne može se efikasno vršiti ako ministarstva i organi planiraju svoje akte o sistematizaciji bez propisnog poštovanja srednjoročnog fiskalnog okvira.** Trenutno ne postoji zahtjev ili postupak usaglašavanja sa Ministarstvom finansija o visini raspoređenih sredstava za kadrovske izdatke u Srednjoročnom okviru rashoda prije uspostavljanja kadrovske strukture. Izrada kadrovske strukture nije ograničena fiskalnim aspektima. U uslovima štedljivog budžetiranja i kontrolisanog rasta kadrovskih troškova, organizacije treba da razmotre opcije strukturne optimizacije unutar okvira resursa prije završetka akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Budući da je kadrovska struktura povezana sa unutrašnjom organizacijom, usvajanje akta o sistematizaciji treba da bude zajednička odgovornost Ministarstva finansija, Odjeljenja za upravljanje procesom reforme javne uprave u MJU i UzK.

**Preporuka 5 - sistematizacija**

1. ***Preporuka 5.* Kreirati postupak kojom se osigurava da se akti o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji pripremaju uzimajući u obzir obavezne poslove i raspoloživi fiskalni prostor.** To će zahtijevati da se kadrovsko planiranje zasniva na raspoloživosti sredstava u srednjem roku, a dogovor o unutrašnjoj strukturi odobrava Ministarstvo javne uprave, odgovorno za organizaciju javne uprave.

* Procedura treba da se primjenjuje na cijelu javnu upravu.
* Prilikom definisanja novih nadležnosti za javne organe, treba uraditi analizu fiskalnih implikacija na promjene u funkcijama i organizacionoj strukturi prije usvajanja novih nadležnosti.
* Kada nema fiskalnog prostora za nove funkcije ili procese, razmotriti unutrašnju optimizaciju prije uvođenja novih funkcija, što može uključiti racionalizaciju unutrašnje strukture ili izostavljanje funkcija i poslova nižeg prioriteta.

## 2.4 Organizacija i kadrovska popunjenost u UzK

1. **Funkcije UzK su usklađene sa nadležnostima i svrhom institucije u okviru portfelja.** UzK: oglašava slobodna radna mjesta, vrši selekciju kandidata, daje objašnjenja i analizu sistematizacije državnih organa, upravlja internim tržištem rada, vrši obuku i razvoj kadrova, vodi evidencije državnih službenika i namještenika, kadrovsko planiranje i stručni ispit za rad u državnim organima. Međutim, reformske inicijative planirane u Akcionom planu za period 2018-2020 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave, mogu dovesti do preraspoređivanja zaposlenih zbog poboljšane efikasnosti koja će se postići putem automatizacije. Raspoređivanje osoblja u Upravi za kadrove je prikazano u Tabeli 7. Organizaciona šema je prikazana u Aneksu 10.

*Tabela 7. Raspored radnih mjesta i osoblja u Upravi za kadrove*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Vrsta zaposlenja** | **Broj zaposlenih** | **Procenat** |
| Ukupno sistematizovana radna mjesta | 55 | 100 |
| Ukupno budžetirana radna mjesta | 51 | 93 |
| Stvarni broj zaposlenih | 49 | 89 |
| Rukovodeća radna mjesta | 11 | 20 |
| Slobodna radna mjesta (sva ne-rukovodeća) | 6 | 11 |
| Zaposleni pod ugovorom | 8 | 16 |

Izvor: Podaci UzK

1. **Akt o sistematizaciji UzK može se revidirati kako bi odrazio trenutne (i neposredno buduće) kadrovske potrebe.** Od 55 sistematizovanih radnih mjesta za UzK, 51 je budžetirano a 49 popunjeno. Pored sadašnjih 49 državnih službenika, UzK takođe zapošljava 8 zaposlenih pod ugovorom: tri u Odsjeku za planiranje i razvoj stručnog usavršavanja (rastuća aktivnost u Upravi za kadrove); dva - u Sektoru za postupak oglašavanja i praćenja sprovođenja propisa o državnoj upravi; i tri - u Službi za opšte poslove i finansije. Iako je timu Banke rečeno da zaposleni pod ugovorom zamjenjuju privremeno odsutne zaposlene (na porodiljskom odsustvu), bilo bi razborito da UzK bude dobar primjer poštovanja službeničkih propisa i da zaposli državne službenike na radnim mjestima koja se odnose na praćenje državne službe. Iako, razumljivo, zakonodavstvo za zamjenu privremeno odsutnih zaposlenih ne predviđa povremeno zapošljavanje državnih službenika, rješenje se može tražiti pomoću *privremenog raspoređivanja na drugo radno mjesto* zaposlenih iz kadrovskih jedinica unutar javne uprave (mobilnost na unutrašnjem tržištu). Posljednja sistematizacija je utvrđena u februaru 2015. godine i potrebno je revidirati kako bi se odrazile promjene u prioritetima i djelokrugu rada u posljednjih nekoliko godina.
2. **Iz organizacione perspektive, UzK ima veliki udio rukovodećih radnih mjesta, što rezultira uskim rasponom kontrole.** Kao što je prikazano u Aneksu 9, ima 11 ukupno rukovodećih radnih mjesta za 49 stvarno zaposlenih. Unutrašnje strukture UZK-a sastoje se od 9 rukovodilaca i 37 izvršilaca. Ovo predstavlja raspon kontrole nešto iznad 4 izvršioca po jednom rukovodiocu. Postoje različita gledišta u vezi sa normalnim rasponom kontrole: od 4-5 po nadređenom do 15-20 za veće organizacije. UzK ima uski raspon kontrole, koji ima svoje prednosti i mane. Isti čini organizaciju više hijerarhijskom, umjesto ’’pljosnatom’’; nadređeni mogu posvetiti više vremena zaposlenima i pažljivo ih nadzirati; hijerarhijska struktura ima više mogućnosti za napredovanje. Nedostaci su što visoka hijerarhija donosi veći trošak, više nadzora i mikroupravljanje, ali manje delegiranja i veću udaljenost (više slojeva) od višeg rukovodstva do zaposlenih koji obavljaju organizacione poslove. Dok nastoje da ostvare optimalni raspon kontrole, UzK se savjetuje da se pozabavi pitanjem Odjeljenja za praćenje internog tržišta rada tako što će uključiti jednog rukovodioca iz ove jedinice u Sektor za postupak oglašavanja i praćenje sprovođenja propisa. U širem smislu, pitanje raspona kontrole treba regulisati u planiranoj Uredbi o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave.
3. **Na osnovu Akcionog plana za period 2018-2020 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave, očekuje se od UzK da izradi ambiciozni program aktivnosti koje podržavaju reformu službeničkog sistema.** Ove aktivnosti imaju za cilj unapređenje selekcije zasnovane na zaslugama, razvijanje kompetencija državnih službenika na nižim i rukovodećim radnim mjestima, jačanje informacionih sistema za upravljanje ljudskim resursima na centralnom i lokalnom nivou i sprovođenje odredbi novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Planirane aktivnosti uključuju:

* razvoj okvira kompetencija za rukovodioce;
* sprovođenje elektronskog testiranja kandidata (radi poboljšanja nepristrasnosti procesa selekcije);
* izrada i organizovanje programa obuke za unutrašnju finansijsku kontrolu, postupak zapošljavanja, strateško planiranje, ocjenu nadležnosti i upravljanje ljudskim resursima;
* jačanje sistema kadrovskog planiranja i ažuriranje akata o sistematizaciji na nivou cijele javne uprave;
* nadogradnja i ažuriranje centralnog kadrovskog registra i povezivanje istog sa platnim spiskom;
* razvijanje informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima za državne službenike i namještenike u opštinama; i
* obuka opštinskih državnih službenika o pripremi projekata i sprovođenju projekata koje finansira EU.

1. **Ovaj program će zahtijevati usklađene napore od strane sljedećih jedinica UzK:**  Sektora za postupak oglašavanja i praćenje sprovođenja propisa (14 zaposlenih); Odsjeka za planiranje i razvoj stručnog osposobljavanja i usavršavanja (12 zaposlenih); i Sektora za informacioni sistem kadrova (6 zaposlenih). Uzimajući u obzir tehničku pomoć obezbijeđenu kroz finansiranje EU o sistemu obuke i nadogradnju registra, trenutni broj osoblja je adekvatan da se nosi sa ovim izazovima.
2. **Realizacija planirane automatizacije profesionalnog testiranja i poželjna automatizacija podnošenja dokumenata za selekciju elektronskim putem vjerovatno će smanjiti potrebu za zaposlenima koji se bave oglašavanjem i rukovanjem originalnim dokumentima u papiru.**  Trenutno je proces podnošenja dokumenata za učešće na konkursu za slobodno radno mjesto zasnovan na papiru, kao i proces unošenja novih zaposlenih u Registar državnih službenika. Radeći u partnerstvu sa Direktoratom za elektronsku upravu MJU, mogao bi se pripremiti i sprovesti projekat automatizacije podnošenja dokumenata i rukovanja unosom podataka o novozaposlenima kako bi se smanjio manuelni rad. U dužem roku, Uprava za kadrove može razmotriti da čak automatizuje i prethodnu provjeru biografija za selekciju kandidata koji ispunjavaju zahtjeve radnog mjesta (kompetencije), uvođenjem Robotske automatizacije procesa. Ovo bi oslobodilo radno vrijeme zaposlenima za druge poslove koji se odnose na primjenu službeničkih propisa.
3. **Ažuriranje CKE državnih službenika i namještenika bi takođe moglo povećati efikasnost unošenja i ažuriranja informacija o imenovanim državnim službenicima.**  Trenutno, osoblje UzK ručno upisuje sve informacije u centralnu kadrovsku evidenciju službenika i namještenika. Efikasnost UzK mogla bi se značajno poboljšati ako bi subjekti javnog sektora imali pravo da direktno pošalju podatke o zaposlenom u sistem kako bi ga ažurirali, tako da je UzK odgovorna za provjeru i odobravanje podnijetih podataka. Time bi se smanjilo vrijeme za rukovanje, eliminisala upotreba papira i troškovi poštarskih ili kurirskih usluga, dok bi se ubrzala obrada podataka. Kao što su mnoge zemlje uvidjele u praksi, veza kadrovskih informacija u registru sa Modulom za obračun zarada značajno povećava disciplinu ažuriranja podataka o državnim službenicima koji rade. Iako takve veze trenutno ne postoje, očekivana automatizacija platnog spiska omogućiće takav interfejs između platnog modula i registra, čime će se poboljšati unutrašnje kontrolno okruženje unutar javne službe.
4. **Postoje mogućnosti za integrisanje organizacione strukture UzK-a.** Odjeljenje za praćenje internog tržišta rada osnovano je kako bi podržalo primjenu odredbi Zakona o državnim službenicima i namještenicima za raspoređivanje državnih službenika koji su postali dostupni Upravi za kadrove zbog reorganizacije ili ukidanja njihovog posla, na odgovarajuća radna mjesta u državnoj službi. Odjeljenje za praćenje internog tržišta rada ima jednog državnog službenika - rukovodioca. Druga dva sistematizovana radna mjesta nisu ni finansirana, niti popunjena. Obim posla u protekloj godini bio je ograničen, a rezultati u pogledu broja državnih službenika koji su raspoređeni na nove poslove bili su skoro nepostojeći (tri zaposlena su stavljena na raspolaganje internom tržištu rada 2017. godine, nije došlo do transfera, a nakon 6 mjeseci njihov radni odnos je prekinut). Tim zadužen za analizu smatra da uloga praćenja internog tržišta rada može biti dodijeljena sektoru koji vodi CKE državnih službenika i namještenika da bi identifikovao takva lica koja su na raspolaganju UzK za premještaj i uputio ih na Sektor odgovoran za oglašavanje slobodnih radnih mjesta. Sektor za postupak oglašavanja bi ponudio dostupna slobodna radna mjesta osoblju koje čeka na transfer unutar javne službe. Ovaj predlog za integrisanje funkcija za unutrašnju rotaciju putem upravljanog transfera ne stvara značajne fiskalne uštede za UzK, ali odražava principe 4, 5 i 6 Metodologije za funkcionalnu analizu i poboljšava organizacionu efikasnost.
5. **Veličina Službe za opšte poslove i finansije UzK je značajna za organizaciju srednje veličine.** Ova služba obuhvata 24,5% ili 13 radnih mjesta od postojećih 49. Funkcije uključuju finansije i računovodstvo (2 zaposlena), podršku Komisiji za žalbe (3 zaposlena), marketing i promociju (1 zaposleni), administrativni i tehnički rad (2 zaposlena), upravljanje dokumentima (4 zaposlena) i jednog rukovodioca. Čini se da postoji mogućnost optimizacije, što se može olakšati automatizacijom upravljanja dokumentima i arhiviranja.
6. **U poređenju sa sličnim Službama za opšte poslove i finansije u drugim organizacijama, UzK nema jedinicu za unutrašnju reviziju.** Umjesto toga, i dalje se oslanja na usluge Odjeljenja za unutrašnju reviziju Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je do novembra 2016. godine nadziralo UzK. Sada kada je UzK pod nadzorom MJU, aranžman dijeljenja usluga, kao što je interna revizija, unutar portfelja RJU bi bio ispravan.

**Preporuke u vezi sa UzK 6-9**

1. ***Preporuka 6.* Razmisliti o korišćenju privremenog raspoređivanja na drugo radno mjesto za popunjavanje privremeno slobodnih radnih mjesta, umjesto angažovanja nesistematizovanih zaposlenih pod ugovorom.** Kreirati postupak za privremeno raspoređivanje na drugo radno mjesto da bi se olakšala rotacija za državne službenike koji mogu steći nove vještine u UzK (kako je razmatrano pod pasusom 41). Privremeno raspoređivanje na drugo radno mjesto može biti organizovano ili interno ili unutar cijele javne uprave. Takvo privremeno raspoređivanje na drugo radno mjesto (privremena rotacija) može biti rješenje tokom privremene spriječenosti za rad. Rotirani državni službenici bi dobijali privremena zaduženja, a zatim se vraćali i donosili novostečene vještine subjektima javnog sektora u kojima su stalno zaposleni. To može pomoći u jačanju kapaciteta službeničkog sistema i izbjeći ad hoc zapošljavanje zaposlenih pod ugovorom. Ovaj postupak se može posmatrati kao proširenje ukupne mobilnosti na internom tržištu rada u državnoj službi.
2. ***Preporuka 7.*** **U saradnji sa Direktoratom za elektronsku upravu MJU, izraditi i sprovoditi strategiju za automatizaciju procesa koji se odnose na organizaciju internog i javnog konkursa za službenička mjesta.** Uvesti softverska rješenja za podnošenje i rukovanje elektronskim dokumentima i izmijeniti zahtjeve za obavezno dostavljanje dokumentacije na papiru. Razmotriti mogućnost uvođenja automatizovane prethodne provjere kompetencija kandidata, kako bi se Sektor za postupak oglašavanja i praćenje sprovođenja propisa rasteretio monotonog radnog opterećenja.
3. ***Preporuka 8.* Integrisati funkciju upravljanja internim tržištem rada u Sektor za postupke oglašavanja i praćenje sprovođenja propisa.** Revidirati Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za kadrove kako bi se ukinulo Odjeljenje za praćenje internog tržišta rada i dodala funkcija upravljanja internim tržištem i procedura transfera zaposlenih, po potrebi, Sektoru za postupak oglašavanja i praćenje sprovođenja propisa.
4. ***Preporuka 9.* Formalizovati aranžmane za prenos pružanja usluge unutrašnje revizije UzK sa Ministarstva unutrašnjih poslova na MJU.** Odjeljenje za unutrašnju reviziju MJU će biti bolje upoznato sa funkcionalnim pitanjima i pitanjima kreiranja politika koja se primjenjuju na rad UzK nego Ministarstvo unutrašnjih poslova.

# 3. Implikacije zaključaka funkcionalne analize za koordinaciju reforme javne uprave na nivou ukupne uprave

1. **U cilju razumijevanja adekvatnosti organizacionih aranžmana u analiziranim organizacijama važno je imati na umu izazove sa kojima se ove organizacije suočavaju**. U ovom poglavlju data je analiza tih izazova. Vladina Strategija reforme javne uprave bavi se razvojnim izazovima i aktivnostima za njihovo rješavanje, time obezbjeđujući kontekst za ocjenjivanje zadataka za MJU i UZK. Ali, takođe je korisno vidjeti način na koji kontekst evropskih integracija Crne Gore definiše dodatne ciljeve rada na reformi javne uprave. Ovaj izvještaj sadrži pozivanja na ciljeve definisane u relevantnim međunarodnim izvještajima za ocjenjivanje.
2. **Glavne oblasti politike MJU – javna uprava, državna služba i informaciono društvo – su direktno relevantne za proces evropskih integracija zemlje[[12]](#footnote-12).** U Izvještaju EK za 2018. navodi se da je Crna Gora *“umjereno spremna kada se radi o reformi javne uprave”*. Program SIGMA takođe prati rezultate vladine agende za reformu javne uprave i ocjenjuje mjeru u kojoj se zemlja pridržava Načela javne uprave[[13]](#footnote-13), koji se uobičajeno primjenjuju u državama koje teže članstvu EU u cilju ocjenjivanja napretka ostvarenog prema djelotvornoj, efikasnoj i pouzdanoj javnoj upravi.
3. **Crna Gora ima najviši kumulativni rejting kada je u pitanju poštovanje principa javne uprave među regionalnim uporednim zemljama, prema Programu SIGMA, međutim izazovi i dalje postoje.** Prema ocjeni SIGMA[[14]](#footnote-14) za 2017. godinu Crna Gora je pozicionirana na vrhu liste zemalja Zapadnog Balkana, kako je prikazano na slici 2. Konkretna pitanja koja su obuhvaćena ocjenjivanjem, a koja se tiču djelokruga MJU i UZK su obrađena dolje u tekstu ovog izvještaja.

*Slika 2. Ocjena Sigme za 2017. godinu vezano za poštovanje načela javne uprave*

Izvor: Program SIGMA, Ocjena za Zapadni Balkan za 2017. godinu

1. **Iako ima dobar strateški okvir reforme javne uprave, Crna Gora se suočava sa izazovima u implementaciji i koordinaciji.** Kada je u pitanju reforma javne uprave, Crna Gora je dobila najviše ocjene za strateški okvir reforme javne uprave; dok implementacija politike reforme javne uprave značajno zaostaje (4 poena od mogućih 16). Finansijska održivost javne uprave i odgovornost su takođe dobili niske ocjene. U izvještaju je ukazano na slabu koordinaciju reforme javne uprave (3 poena od mogućih 10) i preporučuje se uspostavljanje mehanizama za koordinaciju uprave, koji će uključivati sve direktorate MJU.
2. **Kada je u pitanju upravljanje ljudskim resursima, najveća zabrinutost Crne Gore odnosi se na održavanje primjene principa zasluga u zapošljavanju i poboljšanje integriteta u državnoj službi**. U izvještaju SIGMA pohvaljuje se jasnost djelokruga državne službe i njena ocjena je iznad prosjeka regiona. Okvirna politika državne službe rangirana je na nivou regionalnog prosjeka (14,5 poena od mogućih 27), s tim što se taj rejting može poboljšati nakon što Zakon o državnim službenicima i namještenicima stupi na snagu u julu 2018. Međutim, kada je u pitanju primjena principa zapošljavanja po zasluzi u državnoj službi i pravičnost nagrađivanja, Crna Gora je pozicionirana ispod regionalnog prosjeka. Kvalitet obuke je dobro ocijenjen, osim nedovoljnog finansiranja razvoja kapaciteta državnih službenika i niskog učešća u obuci. U izvještaju se skreće pažnja na politički uticaj na zapošljavanje, čime se podriva princip zapošljavanja po zaslugama i integritet državnih službenika se rangira na drugi nivo od mogućih pet. U Izvještaju EK za Crnu Goru za 2018. godinu o javnoj upravi preporučuje se *dalje obezbjeđivanje profesionalizma i depolitizacije državne uprave, naročito, usvajanjem podzakonske regulative potrebne za implementaciju novih zakona o državnim službenicima i namještenicima i lokalnoj samoupravi*[[15]](#footnote-15).
3. **Međunarodne ocjene imaju odjeka na mišljenja ispitanih zaposlenika u MJU**. U upitniku za državne službenike MJU, koji je sprovela Svjetska banka, svega 51 odsto ispitanika je bilo mišljenja da je političko miješanje u zapošljavanje minimalno i da ne utiče na rezultate selekcije. U UzK, koja je odgovorna za procedure zapošljavanja, 73 odsto ispitanika smatra da političko miješanje ne utiče na rezultate zapošljavanja. Međutim, ovo mišljenje ne dijele službenici van UzK, koje je intervjuisao tim Svjetske banke. Cjelokupni pregled rezultata ispitivanja zaposlenih nalazi se u Aneksu 12.
4. **Niska atraktivnost državne službe za kvalifikovane kadrove uzrokuje zabrinutosti.** Trenutno, odaziv na oglase za upražnjena mjesta privlači u prosjeku manje od jednog kandidata za interne oglase i manje od dva kandidata za menadžerske i rukovodeće pozicije. Izazov da se državna služba učini atraktivnijom treba riješiti u narednim godinama kako bi se obezbijedio priliv kompetentnih kandidata koji će ojačati učinkovitost javne uprave.
5. **Rješavanje pitanja atraktivnosti državne službe zahtijeva reagovanje u vidu kompleksne politike.** Iako postojeća fiskalna situacija ne dozvoljava povećanje plata niti nuđenje bonusa po osnovu učinka, atraktivnost državne službe bi se mogla poboljšati kroz bolje upravljanje ljudskim resursima. Atraktivnost državne službe leži na sigurnosti posla, svrsishodnom sadržaju posla, potencijalu za doprinošenje poboljšanju društva, atraktivnoj plati, poštenom tretmanu zasnovanom na pravilima, izgledima za napredovanje i karijeru, prilikama za obuku i stipendije, statusu u društvu, zagarantovanoj penziji i socijalnim benficijama. Sposobnost privlačenja kvalifikovanih i motivisanih kadrova takođe zavisi od vrste i veličine tržišta rada, kao i transparentnosti, objektivnosti i nepristrasnosti procedure za selekciju kandidata. UzK i MJU će trebati da osmisle i implementiraju nove procedure za ljudske resurse i razvoj kapaciteta kako bi se značajno poboljšao kvalitet upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi i time unaprijedila njena atraktivnost.
6. **MJU treba da prebaci svoj fokus sa osmišljavanja politike na ostvarivanje implementacije sada kada su osnovna politika i pravni okvir moderne javne uprave i e-uprave usvojeni.** Od osnivanja, primarni zadatak za MJU bila je izrada zakonodavnog okvira. Impresivan broj nacrta osnovnih zakonodavnih dokumenata izrađen je prošle godine, uključujući nove zakone o državnim službenicima i namještenicima, lokalnoj samoupravi i druge. To je EU prepoznala kao “značajan napredak” u Izvještaju za 2018. godinu, naglašavajući takođe potrebu za političkom voljom i opredijeljenošću da se primijeni novi zakonodavni okvir[[16]](#footnote-16). Međutim, pažnja je u ograničenoj mjeri obraćena na koordinaciju i nadzor na nivou vlade. Izvještaj o svjetskom razvoju 2017 „Uprava i pravo“[[17]](#footnote-17) se snažno zalaže da djelotvornost politike zavisi od tri C – posvećenost (*commitment*), koordinacija (*coordination*) i kooperacija (*cooperation*). To je tačno u slučaju reformi javne uprave i državne službe. Stoga, uloga MJU i UzK umnogome prevazilazi osmišljavanje reformi i uključuje obezbjeđivanje njihove implementacije, za koju je potrebno obezbijediti posvećenost, unapređenje koordinacije i promovisanje kooperacije između javnih subjekata. Razvoj tri C između javnih subjekata je najvažniji izazov sada kada je počela implementacija novog zakonodavnog okvira za reformu javne uprave.
7. **Postizanje ravnoteže između posvećenosti, koordinacije i saradnje sa jedne i inspekcijskog nadzora uprave sa druge strane.** Tradicionalno, zemlje bivše Jugoslavije su se snažno oslanjale na inspekcijski nadzor kod sprovođenja zakona (reaktivni mehanizam). MJU takođe sprovodi inspekcijski nadzor uprave, *ex post* provjeru pravne usklađenosti i instrument za reagovanje na „signale“ da nešto nije u redu u određenom javnom subjektu. Ovaj izvještaj se zalaže za postizanje ravnoteže između uloge i mjesta funkcije inspekcijskog nadzora i formi aktivnog angažovanja javnih subjekata u procesu reforme. To podrazumijeva postavljanje ciljeva viših od obezbjeđivanja usklađenosti sa regulativom, tj. izgradnju posvećenosti i kooperacije. Ipak, u demokratskom društvu, kontrole uprave treba da postoje. I različiti oblici već su implementirani u Crnoj Gori: interna revizija, finansijska menadžerska kontrola, eksterna revizija, da pomenemo najznačajnije. Ali, inspekcijski nadzor ne dovodi do stvaranja održivog poštovanja propisa na dobrovoljnoj osnovi, a još manje posvećenosti. Stoga, predlažemo da se izvrši analiza željenog ishoda (poštovanje pravnih propisa) i razna proaktivna sredstva za njegovo postizanje putem posvećenosti, koordinacije i kooperacije. Onda inspekcijski nadzor uprave, ukoliko ne bude u potpunosti obustavljen, treba u znatnoj mjeri da promijeni svoju ulogu u javnoj upravi.
8. **MJU treba da ojača svoje upravljačke i koordinacione mehanizme u cilju ostvarivanja ciljeva politike javne uprave i informacionog društva.** S obzirom da reforme podrazumijevaju promjene u radu javnih subjekata, MJU i UzK treba da vode, motivišu, podržavaju i prate javne subjekte i smatraju ih odgovornim za implementiranje reformskih aktivnosti. Koordinaciona uloga MJU je od ključnog značaja za pravilnu implementaciju reformskih politika javne uprave, državne službe i e-uprave. Ovi ključni elementi koordinacionih mehanizama treba da budu kao što slijedi:

* Preciziranje uloge dva državna sekretara u obezbjeđivanju političkog rukovođenja i koordinacije u ključnim oblastima politike ministarstava i njihovog odnosa prema resornim direkcijama;
* Obezbjeđivanje da MJU vrši sistematičnu metodološku koordinaciju na nivou ukupne uprave; i
* Unapređenje interne komunikacije i koordinacije.

1. **MJU je počelo sa rješavanjem pitanja poboljšanja uloge državnih sekretara u koordinaciji ključnih oblasti politike tako što im je preciznije dodijelilo odgovornosti za određene oblasti politike.** Ipak, koordinacija reforme javne uprave je i dalje problematična zajedno sa ograničenim mehanizmima za koordinaciju i na ministarskom i nivou vlade. Pažnju treba usmjeriti na promjenu ustaljene tradicije u upravi koja favorizuje pristup od vrha prema dolje, a koji je orjentisan na kontrolu. Ovaj pristup pretpostavlja da centralne institucije usmjeravaju, vrše inspekcijski nadzor i primjenjuju sankcije u sistemu. Umjesto toga, treba razviti saradnju koja podrazumijeva više angažovanosti i koja je orjentisana na postizanje rezultata, i u kojoj sve institucije imaju reformske ciljeve.
2. **Za ostvarivanje ciljeva reforme javne uprave potrebno je da Ministarstvo javne uprave inkorporira prakse za upravljanje promjenama kao sastavni dio svojih radnih metoda.** To treba da pomogne u prevazilaženju suprotstavljanja i otpora i izgradnji razumijevanja, poštovanja propisa i zatim posvećenosti reformi. Izazov za MJU je da otkrije uzroke otpora reformama ili ograničenja sposobnosti u javnim subjektima i zatim osmisli strategiju za upravljanje promjenama. Takva strategija treba da definiše načine za rješavanje izazova u implementaciji. Pristup može uključivati informisanje, angažovanje, ubjeđivanje, motivisanje, praćenje, podršku, imenovanje i negativni publicitet, kao i pozitivni publicitet dostignuća. Elementi saradnje učesnika uključuju proaktivnu podršku centra, zajednički rad na pilotskim aktivnostima, obezbjeđivanje razmjene znanja i najboljih praksi, odavanje priznanja licima sa najboljim radnim rezultatima i metodološko podržavanje resornih subjekata u naporima za ostvarivanje reformskih ciljeva.
3. **Kao lider reforme, MJU treba da postane djelotvorni eksterni nosilac komunikacionih aktivnosti i koordinator reforme.** Eksterna koordinacija treba da se izgrađuje na koherentnoj poruci koja glasi da reforma nije set odvojenih aktivnosti već kompleks međuzavisnih mjera. Da bi motivisalo zainteresovane strane, MJU treba da naglasi benefite reforme, prikazujući reformske mjere kao način za postizanje tih benefita, a ne kao set obaveza koje treba ispuniti. Za takvu eksternu komunikaciju usmjerenu na izgradnju posvećenosti potrebna je dobra strategija i dobra interna koordinacija u okviru MJU. Interni mehanizmi za koordinaciju i komunikaciju postoje (v. pregled vrsta postojeće komunikacije u Aneksu 11) ali ima prostora za poboljšanje. Zaposleni MJU su naveli poboljšanje interne koordinacije i komunikacije kao prvi prioritet za MJU u srednjem roku.

**Preporuke za koordinaciju reforme javne uprave br. 10 - 13**

1. ***Preporuka br. 10.* Unaprijediti mehanizme za stratešku koordinaciju unutar MJU kojom će se pružiti podrška eksternoj koordinaciji i promovisati sveobuhvatni pristup reformama.** Usaglasiti formalnu podjelu odgovornosti i mandat za koordinaciju između dva državna sekretara dok generalni sekretar treba da vrši administrativnu koordinaciju, na primjer:

* Jedan državni sekretar odgovoran za reformu javne uprave (*prvi pomoćnik ministra*);
* Jedan državni sekretar odgovoran za politiku informacionog društva i informatičke bezbjednosti; i
* Generalni sekretar odgovoran za sveukupnu administrativnu koordinaciju (opšti poslovi, inspekcijski nadzor, odnosi sa NVO).

1. ***Preporuka br. 11.* Unaprijediti liderstvo MJU u reformskom procesu kroz djelotvornu eksternu koordinaciju.** Razviti jasnu funkciju i prateće procedure za koordinaciju reforme javne uprave na nivou cjelokupne vlade, uključujući sljedeće:

* Pružiti metodološku podršku resornim ministarstvima i lokalnim upravama vezano za nove reforme;
* Razviti mrežu fokalnih tačaka u svim resornim ministarstvima (politika informatičke (sajber) bezbjednosti i reforma javne uprave); i
* Ustanoviti redovne sastanke (na mjesečnoj osnovi) sa partnerima iz resornih ministarstava.
* Primijeniti niz mehanizama komunikacije, uključujući: korišćenje društvenih medija, strategiju za upravljanje promjenama, komunikaciju putem mreža; obuku, pilotske aktivnosti, razmjenu znanja/iskustava, praćenje i objavljivanje rezultata reforme (referentne tačke), rangiranje uspješnih nosilaca reformi, pozitivni publicitet rezultata kod ostvarivanja važnih ciljeva i drugo.

1. ***Preporuka br. 12.* Analizirati razloge ograničene atraktivnosti državne službe i osmisliti politiku za rješavanje ovog problema.** Procijeniti djelotvornost unutrašnjeg tržišta državne službe u UzK i razmotriti da li i kako se može poboljšati u cilju pružanja podrške transferu kadrova u toku procesa kadrovske optimizacije uprave. Razmotriti proces prijavljivanja na oglase, ukloniti nepotrebna opterećenja i razviti elektronsku (onlajn) proceduru za prijavljivanje. Uvesti normu kojom se promoviše selekcija najbolje kvalifikovanih kandidata za upražnjena radna mjesta.
2. ***Preporuka br. 13.* Unaprijediti transparentnost i princip zapošljavanja i selekcije po zaslugama.** U srednjem roku, osmisliti nove procedure zapošljavanja koje će u potpunosti obezbijediti selekciju po zaslugama i ograničiti političko miješanje kod zapošljavanja u državnoj službi (na osnovu odredaba novog zakona o državnim službenicima). Dugoročno, izvršiti pilotsko testiranje novih procedura za odabranu grupu radnih mjesta / institucija. Poštovanje principa zapošljavanja po zaslugama vodi poboljšanju kvaliteta javne uprave, njenih sposobnosti i učinka.

# 4. Okvirni plan za implementaciju preporuka

1. U ovom odjeljku rezimirane su ključne preporuke funkcionalne analize i dati predlozi za niz aktivnosti kojima će se pružiti podrška njihovoj implementaciji. Dat je rok za svaku aktivnost – kratkoročni označava period do šest mjeseci, srednjeročni označava period od šest mjeseci do godinu dana, dok dugoročni označava više od godinu dana – zajedno sa odgovarajućim objektivno provjerljivim indikatorima.

*Tabela 8. Predlog plana aktivnosti za realizaciju preporuka funkcionalne analize*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Aktivnost*** | ***Rok*** | ***Očekivani rezultat (OPI)*** |
| ***P1.* Uspostaviti djelotvorni nadzor i koordinaciju UzK** | | |
| Pripremiti politiku kojom će se definisati okvir odgovornosti između UzK i MJU, procedure izvještavanja i koordinacije | Kratkoročni | MJU usvojilo politiku |
| Prilagoditi Akt o sistematizaciji MJU i UzK kako bi odražavali predložene izmjene | Kratkoročni | Usvojeni novi Aktovi o sistematizaciji MJU i UzK |
| Postepeno povećavati ulogu MJU u razvoju i obezbjeđivanju nadzora politike državne službe kroz jačanje Direkcije za službenički sistem | Dugoročni | MJU u potpunosti upravlja politikom državne službe |
| ***P2.* Konsolidovati funkcije u povezanim oblastima pod isto rukovodstvo u MJU** | | |
| Integrisati Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave u okviru Državne uprave i precizirati odgovornosti u okviru novog direktorata | Kratkoročni | Novi Akt o sistematizaciji MJU |
| Integrisati Direkciju za registraciju i evidenciju NVO i političkih partija u okviru Nacionalne kancelarije za saradnju sa NVO | Kratkoročni | Novi Akt o sistematizaciji MJU |
| ***P3.* Dodijeliti dodatne državne službenike Direktoratu za državnu upravu u MJU.** | | |
| Obezbijediti odgovarajuće popunjavanje kadrova za ključne direkcije za politiku (tj, Direkciju za državnu službu, Direkciju za organizaciju i nadzor javne uprave) | Srednjeročni | Najmanje 3 radna mjesta popunjena u svakoj od ključnih direkcija za politiku |
| ***P4*. Obezbijediti bolju podršku reformama kroz djelotvorno korišćenje međunarodne pomoći u MJU** | | |
| Uspostaviti ulogu tehničke koordinacije za Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći na nivou MJU | Kratkoročni | Usvojen novi Akt o sistematizaciji MJU koji odražava novu ulogu Direktorata za međunarodnu saradnju i programe pomoći |
| Izraditi procedure za internu koordinaciju i prateći mehanizam za usklađivanje eksterne pomoći sa reformskom agendom ministarstva | Srednjeročni | Nove procedure odobrene na nivou MJU |
| ***P5.* Izraditi proceduru kojom će se obezbijediti da Akti o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji budu pripremljeni uz razmatranje obaveznih zadataka i raspoloživog fiskalnog prostora – kao zajednička inicijativa MJU, MF i UzK, sa MJU kao liderom** | | |
| Uključiti se u razgovore sa MF radi ažuriranja Akta o sistematizaciji MJU kako bi se obezbijedila fiskalna održivost. | Kratkoročni | Dogovor sa MF o ulogama i odgovornostima za usvajanje Akata o sistematizaciji |
| Odrediti ulogu Direktorata za državnu upravu MJU u usvajanju organizacione strukture i ulogu UzK u odobravanju radnih mjesta | Kratkoročni | Vlada odobrila nove procedure za Akte o sistematizaciji |
| Izraditi procedure kojim će se obezbijediti da Akti o sistematizaciji budu pripremljeni uz razmatranje obaveznih zadataka i raspoloživog fiskalnog prostora | Kratkoročni | Vlada odobrila nove procedure za Akte o sistematizaciji |
| ***P6.* Razmotriti korišćenje privremenog preraspoređivanja kao sredstva za popunjavanje privremeno upražnjenih radnih mjesta, umjesto angažovanja neovlašćenih radnika po ugovoru i u MJU i UzK** | | |
| Izraditi novu proceduru za privremeno preraspoređivanje zajednički između MJU i UzK | Kratkoročni | Odobrena nova procedura |
| ***P7.*** **Radeći sa Direktoratom za e-Upravu MJU, UzK treba da izradi i implementira strategiju za automatizaciju procesa vezanih za organizovanje internih i javnih konkursa za mjesta u državnoj službi** | | |
| Pripremiti politiku o automatizaciji procesa zapošljavanja i selekcije | Srednjeročni | MJU usvojilo politiku |
| ***P8.* U UzK, integrisati funkciju praćenja internog tržišta rada sa Sektorom za postupak oglašavanja i praćenja sprovođenja propisa** | | |
| Integrisati Odjeljenje za praćenje internog tržišta rada sa Sektorom za postupak oglašavanja i prećenja sprovođenja propisa | Kratkoročni | Novi Akt o sistematizaciji UzK |
| ***P9.* Formalizovati aranžmane za prenos pružanja usluga interne revizije Upravi za kadrove sa Ministarstva unutrašnjih poslova na MJU. UzK zajednički sa MJU** | | |
| Pripremiti memorandum o razumijevanju kao podršku prenosu funkcija između MUP i MJU | Kratkoročni | Odobren memorandum o razumijevanju |
| Prilagoditi akte o sistematizaciji kako bi odražavali promjene | Kratkoročni | Novi Akti o sistematizaciji MJU, MUP, UzK |
| ***P10.* Unaprijediti mehanizme za stratešku koordinaciju u okviru MJU radi pružanja podrške eksternoj koordinaciji i promovisanja sveobuhvatnog pristupa reformama** | | |
| Usaglasiti se o formalnoj podjeli odgovornosti između državnih sekretara i sekretara MJU | Kratkoročni | Nove koordinacione odgovornosti dogovorene na nivou MJU |
| Prilagoditi Akt o sistematizaciji MJU kako bi odražavao predložene koordinacione odgovornosti | Kratkoročni | Usvojen novi Akt o sistematizaciji MJU |
| ***P11*. Unaprijediti liderstvo MJU u reformama kroz djelotvornu eksternu koordinaciju** | | |
| Pripremiti politiku o komunikaciji i koordinaciji aktivnosti reforme javne uprave | Kratkoročni | Politika usvojena na nivou MJU |
| Izraditi procedure za koordinaciju reforme javne uprave, uključujući konstantno pružanje metodoloških smjernica resornim ministarstvima, određivanje mreže jedinica koje se bave reformom/fokalnih tačaka u ministarstvima i redovnih tehničkih sastanaka o reformi javne uprave | Srednjeročni | Savjet za reformu javne uprave je odobrio procedure za koordinaciju reformi javne uprave |
| Izraditi akcioni plan za koordinaciju i komunikaciju reforme javne uprave na nivou vlade i inicirati implementaciju (na pr. odabir pilotskih aktivnosti, šeme mobilnosti, razmjena iskustava) | Srednjeročni | Akcioni plan u implementaciji |
| ***P12.* Analizirati razloge ograničene atraktivnosti državne službe i osmisliti politiku za rješavanje ovog problema. MJU zajednički sa UzK** | | |
| Pripremiti dokument politike o rješavanju ključnih izazova za državnu službu | Srednjeročni | Odobren dokument politike |
| Prilagoditi neophodna zakonodavna dokumenta u skladu sa predlozima politike o državnoj službi | Srednjeročni | Odobrene zakonodavne izmjene |
| ***P 13.* Unaprijediti transparentnost i meritokratiju u zapošljavanju i selekciji. MJU zajednički sa UzK** | | |
| Osmisliti nove procedure zapošljavanja koje u potpunosti obezbjeđuju selekciju po osnovu zasluga i ograničavaju političko miješanje kod popunjavanja radnih mjesta u državnoj službi (na osnovu odredaba novog Zakona o državnim službenicima) | Srednjeročni | Vlada odobrila nove procedure zapošljavanja |
| Realizovati nove procedure kao pilotske aktivnosti za odabranu grupu radnih mjesta / institucija | Dugoročni | Procesi zapošljavanja organizovani u skladu sa novim procedurama |

**Aneksi**

## Aneks 1. Pregled ključnih jedinica politike u MJU

### *Generalni direktorat za državnu upravu*

1. **Generalni direktorat za državnu upravu ima najvišu stopu upražnjenih radnih mjesta u ministarstvu.** Naročito je alarmantno to što tri direkcije koje su zadužene da se bave izradom politike za reformu javne uprave – Direkcija za organizaciju i nadzor državne uprave, Direkcija za službenički sistem i Direkcija za upravni postupak – imaju samo jednog službenika postavljenog na izvršnom nivou. U Direkciji za službenički sistem nama menadžera, tako da cjelokupna izrada politike o državnoj službi i nadzoru formalno pada na jednog izvršnog službenika.

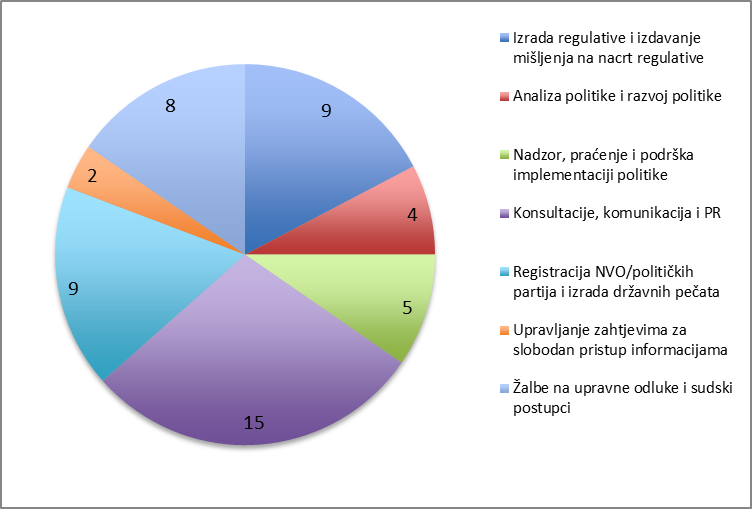
Tabela 1. Raspodjela zaposlenih u Direktoratu za državnu upravu

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Struktura Direktorata za državnu upravu** | **Sistem.** | **Finansirano** | **Stvarno** |
| Menadžerski kadrovi | 5 | 3 | 3 |
| Direkcija za organizaciju i nadzor državne uprave | 3 | 1 | 1 |
| Direkcija za službenički sistem | 3 | 1 | 1 |
| Direkcija za upravni postupak i slobodan pristup informacijama | 3 | 1 | 1 |
| Direkcija za registraciju i evidenciju NVO i političkih partija | 4 | 4 | 4 |
| **Ukupno** | **18** | **10** | **10** |

1. **Rezultati/ishodi Generalnog direktorata za državnu upravu u 2017. bili su uglavnom usmjereni na pripremu zakonodavnih dokumenata (zakona i podzakonskih akata).** Zbog visoke stope upražnjenosti radnih mjesta, zaposleni se naizmjenično koriste, po zaduženju za glavne poslove direkcije. Radno najintenzivniji poslovi, po samoocjeni zaposlenih, uključuju konsultacije, komunikaciju i odnose s javnošću. Primjer takvih poslova uključuje organizovanje sastanaka, seminara, konsultativnih događaja ili komunikaciju o reformama. Ostali poslovi uključuju izradu zakonodavnih dokumenata i registraciju NVO i političkih partija, za koje je preporučeno da budu izmješteni iz direktorata i da se spoje s Kancelarijom za NVO.

|  |
| --- |
| Slika 1. Rezultati Generalnog direktorata za državnu upravu i raspoređenost zaposlenih na glavne poslove  Analitički izvještaji  Dokumenta politike  Podzakonski akti  Zakoni |
| Izvor: Izračunavanje tima FA na osnovu upitnika o samoocjenjivanju |

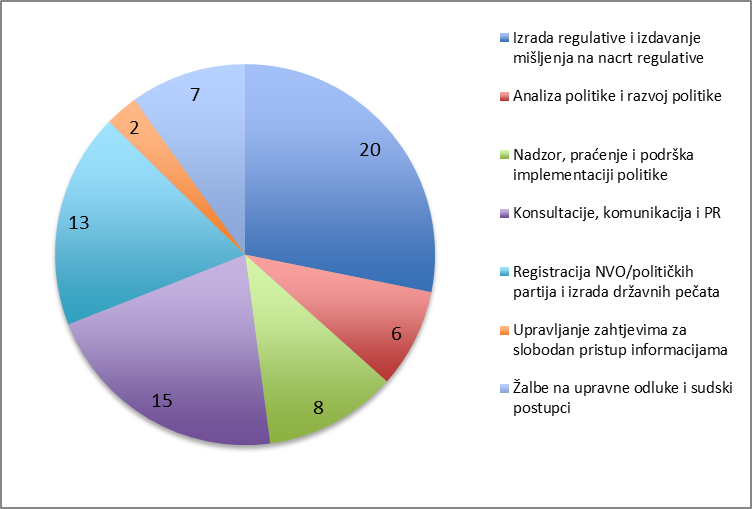
Slika 2. Raspoređenost zaposlenih na glavne poslove Generalnog direktorata za državnu upravu u %



|  |
| --- |
| Izvor: Izračunavanje tima SB na osnovu upitnika o samoocjenjivanju MJU |

1. Raspoređenost zaposlenih u okviru direktorata ukazuje na to da su mnogi od ograničenog broja zaposlenih usmjereni na ostvarivanje zadataka koji nijesu direktno povezani sa osnovnom oblasti reforme javne uprave: 21 odsto zaposlenih uključeno je u registraciju NVO/političkih partija i aktivnosti vezane za državne pečate. Nijedan zaposleni nije raspoređen da vrši donatorsku koordinaciju niti zadatke procjene politike, što treba da se riješi.
2. Procjena radnog opterećenja u direkciji je pokazala da sa udjelom od 20 odsto, aktivnosti na izradi regulative čine najveći dio posla, nakon kojih slijede konsultacije i komunikacija sa 15 odsto i registracija NVO i političkih partija sa 13 odsto. Međutim, djeluje da su aktivnosti koje imaju više strateški karakter kao što su analiza politike ili razvoj politike i obezbjeđivanje nadzora reforme manje zastupljene u direkciji.

Slika 3. Radno opterećenje za glavne poslove Generalnog direktorata za državnu upravu u %



Izvor: Izračunavanje tima SB na osnovu upitnika o samoocjenjivanju MJU

### Preporuke za direktorat

1. **Direktorat za državnu upravu treba da se fokusira isključivo na svoj glavni mandat da obezbijedi reformu državne uprave za upravu na centralnom nivou.** Stoga, ostale poslove i povezane kadrove koji ih obavljaju treba izmjestiti van direktorata. Direkcija koja se bavi registracijom NVO i političkih partija treba da se prebaci u Nacionalnu kancelariju za saradnju sa NVO, zajedno sa poslovima koji se odnose na državni pečat (osim ako budu pripisani Službi za opšte poslove i finansije).

Slika 4. Ciklus politike reforme javne uprave

Izvor: Izradili zaposleni SB

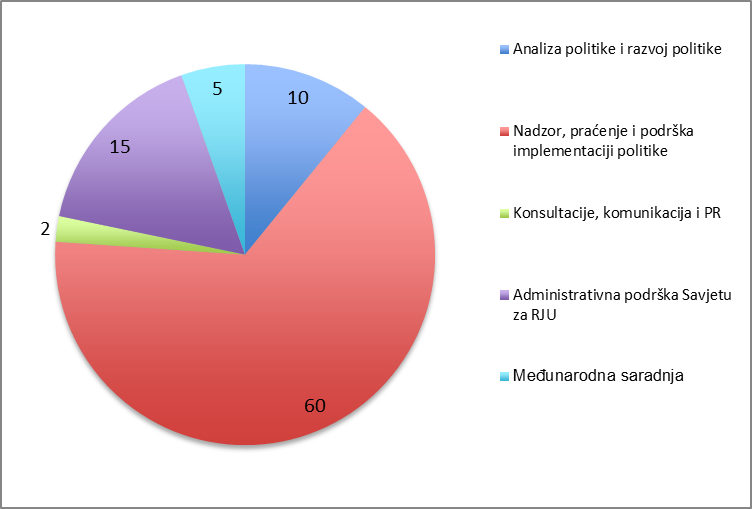
1. **Dalje, zaposleni Direktorata treba da preusmjere fokus na upravljanje promovisanim reformama.** Takođe, nakon završetka regulatornog okvira za reformu javne uprave, direktorat treba da se angažuje na obezbjeđivanju metodoloških smjernica za resorna ministarstva, praćenje i evaluaciju implementacije Strategije reforme javne uprave, i unošenje povratnih informacija u ciklus razvoja politike (slika 4). Štaviše, kao dio integrisanog okvira koordinacije reforme javne uprave, više pažnje treba obratiti upravljanju preuzetim obavezama po osnovu reforme javne uprave vezano za evropske integracije (tj, Sektorskog reformskog ugovora za javnu upravu), kao i preuzimanju aktivnije uloge u donatorskoj koordinaciji za sektor.
2. **U srednjeročnoj perspektivi, MJU takođe treba da razmotri organizacioni aranžman za pravno zastupanje države vezano za pitanja javne uprave.** Za pravno zastupanje potrebne su snažne i konkretne pravne kompentencije (tj. specijalizovani advokati). Tim kompentencijama bi vjerovatno bolje upravljala specijalizovana Pravna kancelarija MJU, ili, alternativno, da se obavljaju centralizovano kroz specijalizovanu službu centralne vlasti, koja pruža te usluge svim tijelima vlade.

### *2. Zasebni odsjek za upravljanje reformom javne uprave*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Sistematizovana radna mjesta** | **Finansirana radna mjesta** | **Popunjena radna mjesta** |
| 4 | 3 | 3 |

1. **Glavni rezultat jedinice je *Izvještaj o praćenju implementacije Akcionog plana Strategije reforme javne uprave 2016-2020***. Stoga, zadaci jedinice su vezani za praćenje strategije, pružanje podrške radu Savjeta za reformu javne uprave (za koji istupa kao tehnički sekretarijat), ili vezano za predstavnike resornih ministarstava koji imaju odgovornosti po osnovu Strategije reforme javne uprave. Radno opterećenje se odražava na raspoređenost zaposlenih na gore pomenute zadatke, s tim što su nadzor, praćenje i podrška implementacije na vrhu sa 60%. Administrativna podrška koja se pruža Savjetu reforme javne uprave i inputi za razvoj politike (uglavnom vezano za određivanje troškova Akcionog plana Strategije reforme javne uprave i inpute za druga metodološka dokumenta) su takođe veoma dobro zastupljeni.

Slika 5. Radno opterećenje za glavne poslove Odsjeka za upravljanje reformom javne uprave u %



Izvor: Izračunavanje tima SB na osnovu upitnika o samoocjenjivanju

### Preporuke za odsjek

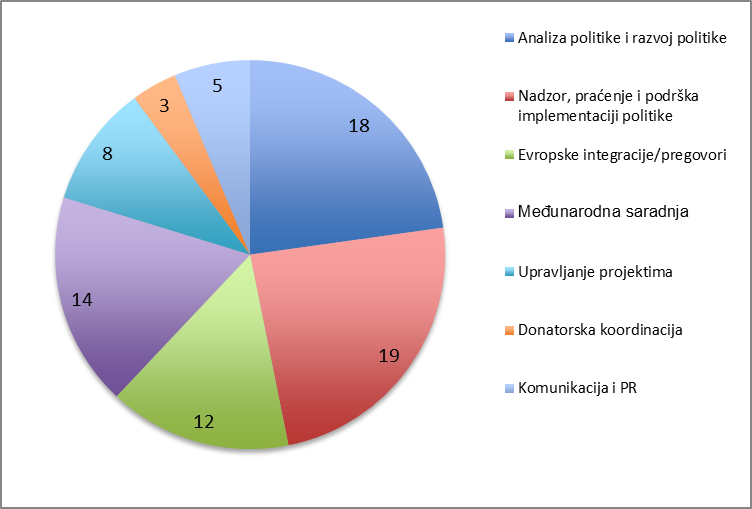
1. **Integrisati Odsjek za upavljanje reformom javne uprave u Direktorat za državnu upravu.** Ova preporuka se zasniva na sličnosti i srodnosti između poslova odsjeka i onih koji se obavljaju u Direktoratu za državnu upravu. To je u skladu sa Principom 6 Funkcionalne analize – Integracija i zajedničko upravljanje istim/sličnim oblastima politike su poželjni u slučaju ograničenih resursa. Novi direktorat se može nazvati Direktorat za državnu upravu i upravljanje reformom državne uprave.
2. **Po završetku ove integracije, pažnju treba usmjeriti na raspoređivanje zaposlenih u ključne odsjeke za politiku u okviru direktorata.** Naime, adekvatno raspoređivanje zaposelnih treba da bude obezbijeđeno u Direkciji za službenički sistem i Direkciji za organizaciju i nadzor državne uprave. Ove direkcije će voditi izradu podzakonskih akata i pratećih procedura za novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima[[18]](#footnote-18) ili pripremati izmjene i dopune Zakona o državnoj upravi[[19]](#footnote-19).

### *3. Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Interna struktura direktorata** | **Sistematizovano** | **Finansirano** | **Stvarno** |
| Rukovodstvo | 3 | 2 | 2 |
| Direkcija za međunarodnu saradnju i EU integracije | 4 | 3 | 3 |
| Direkcija za upravljanje pretpristupnom podrškom EU i ostalim fondovima | 6 | 4 | 4 |
| **Ukupno** | 13 | 9 | 9 |

1. **Glavni rezultati direktorata su predstavljeni Sektorskim reformskim ugovorom za javnu upravu koji je Vlada Crne Gore potpisala sa Evropskom komisijom u 2017. godini, IPA Sektorskim planskim dokumentom o demokratiji i upravi i drugim metodološkim dokumentima.** Na primjer, direktorat je razvio metolodlogiju za određivanje troškova Akcionog plana reforme javne uprave ili metodologiju za optimizaciju zapošljavanja u javnom sektoru. Raspoređivanje zaposlenih i radno opterećenje po poslovima direktorata pokazuju prilično atipičan trend, gdje je najveći dio aktivnosti vezan za obezbjeđivanje nadzora politike, praćenje i analizu politike (ukupno 37 odsto), dok i EU integracije i međunarodna saradnja čine oko 15 odsto radnog opterećenja direktorata. Štaviše, donatorska koordinacija za sektor, koja bi obično predstavljala prioritet za direktorat izgleda da je zastupljena ispod očekivanja.

Slika 6. Radno opterećenje za glavne poslove Direktorata za međunarodnu saradnju i programe pomoći u %



Izvor: Izračunavanje tima SB na osnovu upitnika o samoocjenjivanju

1. **Direktorat treba da se angažuje u opštoj strateškoj funkciji MJU.** To će uključivati vođenje interne koordinacije, razvoj vizije za Ministarstvo i njegovog strateškog plana, u skladu sa Srednjeročnim okvirom potrošnje.

### Preporuke za direktorat

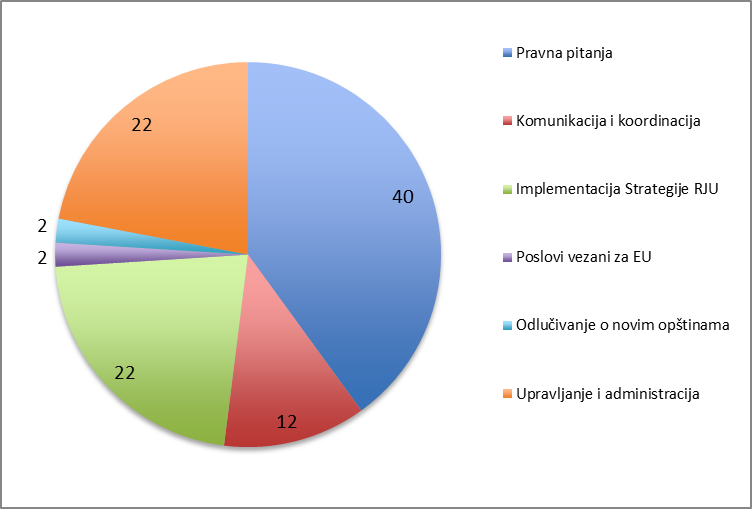
1. **Direktorat treba da se fokusira na svoje osnovne funkcije donatorske koordinacije i pregovore za EU integracije.** Interno, treba da pruža podršku razvoju interne koordinacije kako bi se obezbijedilo da reforma javne reforme može da iskoristi raspoloživu tehničku pomoć.Postojeća situacija, u kojoj izgleda da je direktorat u značajnoj mjeri uključen u nekoliko zadataka vezanih za reformu javne uprave je uglavnom posljedica obaveza preuzetih po osnovu reforme javne uprave a koje su zajedničke za sve obaveze zemlje preuzete vezano za EU integracije.
2. **Kada je u pitanju Sektorski reformski ugovor, u izvještaju se preporučuje tješnja saradnja između Direktorata za državnu upravu i Direktorata za međunarodnu saradnju i programe pomoći**. Prvopomenuti treba da bude odgovoran za upravljanje Sektorskim reformskim ugovorom da bi se ostvarile međunarodne preuzete obaveze u oblasti reforme javne uprave. Direktorat za javnu upravu treba da prati i koordinira javne subjekte kako bi se ostvarili ciljevi dogovorenih indikatora za obezbjeđivanje isplate varijabilnih tranši[[20]](#footnote-20). Uz to Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći treba da djeluje kao tehnička centralna koordinaciona jedinica ministarstva.

### *4. Direktorat za lokalnu samoupravu*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Struktura Direktorata za lokalnu samoupravu** | **Sistematizovano** | **Finansirano** | **Stvarno** |
| Rukovodstvo | 4 | 4 | 4 |
| Direkcija za normativne poslove i praćenje propisa | 3 | 2 | 2 |
| Direcija za strateško-razvojne i analitičke poslove | 5 | 5 | 3 |
| Direkcija za nadzor lokalne samuprave | 3 | 2 | 2 |
| **Ukupno** | 15 | 13 | 11 |

1. **Ovaj direktorat ima manji broj službenika u odnosu na broj sistematizovanih radnih mjesta i čak u odnosu na finansirana radna mjesta.** Od 11 popunjenih radnih mjesta 2 su prebačena u nadzor uprave, 4 radna mjesta su privremeno upražnjena, jer su službenici na porodiljskom odsustvu. Štaviše, 2 radna mjesta pokrivena budžetom su ostala trajno upražnjena.
2. **Raspodjela vremena po glavnim poslovima Direktorata za lokalnu samoupravu u 2017. bila je kako slijedi:**

* Direktorat za lokalnu samoupravu provodi 40 odsto vremena na poslovima vezanim za izradu pravnih akata, provjeru kvaliteta i koordinaciju pravnih dokumenata o lokalnoj samoupravi i pravnom praćenju opština.
* Komunikacija, koordinacija i angažovanje sa klijentima čine 12 odsto vremena Direktorata za lokalnu samoupravu.
* Vrijeme provedeno na aktivnostima vezanim za Strategiju reforme državne uprave – još 22 odsto.
* Rukovođenje i administrativne funkcije – čine 21,5 odsto.
* Poslovi vezani za EU – učestvuju sa 2 odsto. I
* Odlučivanje o novim opštinama – 2,5 odsto.

*Slika 7. Raspodjela vremena po glavnim poslovima Direktorata za lokalnu samoupravu*  *u %*

Izvor: Izračunavanje tima SB na osnovu upitnika o samoocjenjivanju

1. **Prvi prioritet direktorata bio je da izgradi pravni osnov za lokalne uprave.** Ukupno, četiri zakona su izrađena i usvojena u 2017. godini. Na ovu aktivnost potrošeno je 40 odsto vremena i uključivala je izradu regulative, koordinaciju pravnih pitanja i pravni nadzor. Sljedeća najveća aktivnost bila je obezbjeđivanje implementacije Strategija reforme javne uprave (22 odsto vremena). Očekuje se da će Direktorat za lokalnu samoupravu prema planu za naredni period, vezano za implementaciju Akcionog plana reforme javne uprave i novog Zakona o lokalnoj samoupravi, opredijeliti više vremena za neposredan rad sa opštinama i pružanje podrške opštinama za implementaciju reforme.

**Preporuke za direktorat**

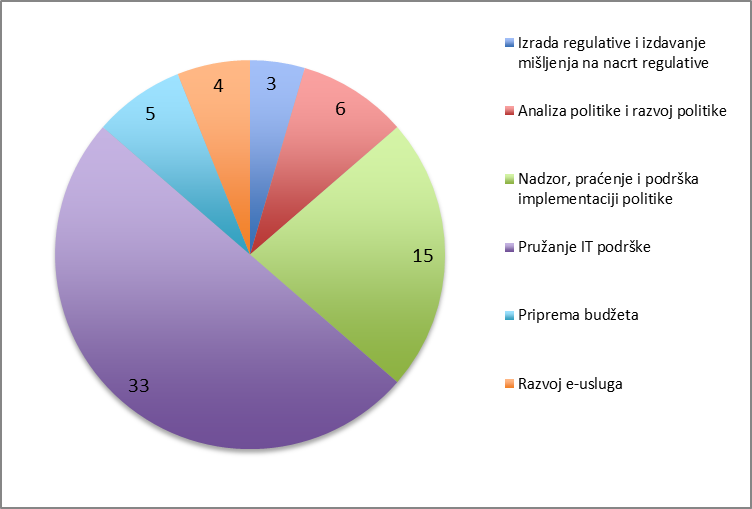
1. **Unaprijediti ulogu Direktorata za lokalnu samoupravu u pružanju metodološke podrške implementaciji Strategije reforme javne uprave i nove regulative.** Ovaj posao je zahtijevao dobru saradnju sa Direktoratom za međunarodnu saradnju i programe pomoći na privlačenju tehničke pomoći za podršku reformama, Direktoratom za državnu pomoć na jačanju sistema uprave i sa Direktoratom za e-Upravu i informatičku bezbjednost na promovisanju digitalnih informacija za dobru upravu i e-usluge. Osim toga, direktorat treba da uveća napore na promovisanju pravnog nadzora, koji se sprovodi zajednički sa MF u cilju praćenja fiskalne održivosti i promovisanja dobre uprave kroz snažnu koordinaciju i saradnju među opštinama.

***5. Direktorat za e-Upravu i informatičku bezbjednost***

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Interna struktura direktorata** | | **Sistematizovano** | **Finansirano** | **Stvarno** |
| Rukovodstvo | | 9 | 9 | 9 |
| Direkcija za modernizaciju i informatizaciju državne uprave | | 8 | 6 | 6 |
| Direkcija za elektronske registre | | 5 | 4 | 4 |
| Direkcija za zaštitu od računarskih i bezbjednosnih incidenata na internetu | | 5 | 3 | 3 |
| Direkcija za informatičku infrastrukturu | | 12 | 12 | 12 |
|  | Odsjek za analizu, planiranje i upravljanje projektima informatičke infrastrukture | 6 | 6 | 6 |
|  | Odsjek za infrastrukturne servise | 6 | 6 | 6 |
|  | **Ukupno** | 39 | 34 | 34 |

1. **Glavni rezultati direktorata su predstavljeni dokumentima politike, raznim izvještajima i predlozima regulative**. Direktorat je takođe uključen u više aktivnosti za razvoj/obuku kapaciteta, dok pružanje informatičke podrške javnom sektoru predstavlja radno najintenzivniju aktivnost, s tim što svi službenici daju svoj doprinos.
2. **Trenutno najveći izazovi sa kojima se Direktorat za e-Upravu i informatičku bezbjednost suočava su**: privlačenje i zadržavanje kvalifikovanih službenika i zaštita integriteta informacionih sistema od incidenata na internetu (sajber napada). Nedavno, zemlja je iskusila nekoliko ometanja informatičkih sistema vlade zbog sajber napada. To znači da treba ojačati napore za osmišljavanje i održavanje snažne informatičke bezbjednosti u cilju zaštite podataka od ključnog značaja od gubitka ili manipulacije. Takođe, Direktorat za e-Upravu i informatičku bezbjednost treba da ima politiku o zadržavanju službenika sa odgovarajućim vještinama koji će djelovati na visokom nivou i ostvariti ciljeve reforme.

*Slika 8. Raspoređenost službenika po glavnim poslovima Direktorata za e-Upravu u %*

**

|  |
| --- |
| Izvor: Izračunavanje tima FR na osnovu upitnika o samoocjenjivanju |

**Preporuke za direktorat**

1. S obzirom na okruženje u kojem se strategija e-Uprave implementira u Crnoj Gori, u fokusu izvještaja su sljedeće preporuke za preuzimanje aktivnosti.
2. **Izvršiti nezavisnu reviziju Informatičke bezbjednosti sistema koji su najosjetljiviji na napade.** Nakon toga treba da uslijedi izrada koordinisanog plana aktivnosti za zaustavljanje budućih sajber napada. (odmah)
3. **Ispitati mogućnost angažovanja konsultanta sa naprednim vještinama iz oblasti informatičke bezbjednosti koji bi upravljao sve većim prijetnjama od sajber napada**. Cilj je upravljanje bezbjednošću, unapređenje vještina informatičke bezbjednosti postojećih službenika i priprema bezbjednosnih protokola i smjernica. Ista racionalizacija i preraspoređivanje prioriteta programa treba da se izvrši kako bi se popunile ostale kritične praznine kod vještina službenika vezano za modernizaciju javne uprave, informatičku infrastrukturu, e-registre, itd.
4. **Racionalizovati strukturu radnih mjesta kako bi se osnažio centar za reagovanje po pitanju informatičke (sajber) bezbjednosti (odmah).** Racionalizacija treba da uključuje određeni broj dodatnih radnih mjesta, kao i viši nivo vještina iz oblasti informatičke bezbjednosti u cilju upravljanja ovom ključnom funkcijom koja je najosjetljivija. Racionalizacija bi mogla da uključuje razmatranje kako bi se radna mjesta za poslove nižeg prioriteta mogla preraspodijeliti za poslove višeg prioriteta, kao što je informatička bezbjednost, s tim da ostanu u okviru ukupnih ograničenja u broju radnih mjesta i budžeta.
5. **Jačati aranžmane uprave kako bi se unaprijedili napori tehničke koordinacije za postizanje usklađenosti sa prioritetima e-usluga vlade.** Pružanje e-usluga zahtijeva blisku koordinaciju MJU sa MF, organima za pružanje usluga na centralnom nivou vlade, IT direkcijama tih organa, lokalnim samoupravama i drugim relevantnim javnim organima.
6. **Savjet za reformu državne uprave i tehnička radna grupa treba da utvrde ključne e-usluge, (za početak 3-5)**. Zatim treba dogovoriti sa ministarstvima koja pružaju usluge trajanje ciklusa ili vrijeme procesuiranja za nivoe usluga, s ciljem smanjivanja uskih grla u kancelariji podrške i kašnjenja za 60-80 odsto od polaznog stanja u naredna tri mjeseca, slijedeći *pristup ostvarivanja brzih rezultata*. Prioritet treba dati uslugama velikog obima koje najviše utiču na percepciju građana vezano za efikasnost vladinih usluga. Održavati redovne mjesečne sastanke radi praćenja napretka agende e-Uprave preko Savjeta reforme državne uprave. U planu reforme državne uprave pominju se dodatne usluge koje će se pružati putem e-usluga; međutim, e-usluge same po sebi neće doprinijeti zadovoljstvu građana, osim ako ne budu usmjerene na ostvarivanje rezultata.

## **Aneks 2.** Funkcija upravljanja ljudskim resursima u MJU i UZK

1. **Reagovanje na predloge zaposlenih u oblasti ljudskih resursa moglo bi pomoći u poboljšanju učinka i posvećenosti službenika.** U ispitivanju službenika MJU, ispitanici su mišljenja da proces zapošljavanja, obuka i motivacija službenika predstavljaju ključna pitanja upravljanja ljudskim resursima koja utiču na njihovu aktivnost i koje treba poboljšati. Slike 5-7 dolje prikazuju viđenja zaposlenih o ovim kadrovskim procesima u MJU i UzK, tako pružajući uvid o tome gdje su ta poboljšanja neophodna.
2. **I organizacije i zaposleni su zainteresovani za radne rezultate zaposlenih, ali bez priznavanja tih rezultata, zaposleni se osjećaju prilično nezadovoljno**. Ispitivanje službnika iz MJU i UzK pokazuje da se zaposleni osjećaju potcijenjeno i jedva da vide vezu između njihovog učinka, zarada i mogućnosti napredovanja. To je prikazano na slici 1. Osim toga, službenici su izrazili sljedeće komentare: *službenik koji ostvaruje izuzetne rezultate nema prilike da bude nagrađen; treba da postoje jasna pravila i smjernice o nagrađivanju zaposlenih; procedure treba pojednostaviti; i proces učinkovitosti treba da se fokusira na odgovornost za postavljene zadatke i ostvarene rezultate.*

*Slika 1. Percepcije službenika o procesu ocjenjivanja učinkovitosti iz ankete u MJU i UzK*

Izvor: Anketa zaposlenih u MJU i UzK sprovedena od strane SB

1. **Ocjenjujući proces zapošljavanja, zaposleni u MJU i UzK su istakli pitanja koja uzrokuju zabrinutosti – politički uticaj, blagovremenost popunjavanja upražnjenih mjesta i, u određenoj mjeri, testiranje kvaliteta vještina kod novozaposlenih.** Zaposleni u UzK su generalno pozitivniji kada je u pitanju kvalitet zapošljavanja, moguće zbog toga što su odgovorni za ovaj proces i zato što nijesu iskusili potrebu hitnog popunjavanja upražnjenih mjesta, kao što je slučaj sa zaposlenima u MJU, koje ima stopu upražnjenosti od 28 odsto. Odgovori ispitivanja o zapošljavanju prikazani su na slici 2. Komentari službenika iz MJU i UzK o procesu zapošljavanja su kao što slijedi:

* Znanje i vještine kandidata treba da odgovaraju kvalifikacijama iz opisa radnih mjesta;
* Zapošljavanje i raspoređivanje službenika u okviru institucije traju veoma dugo;
* Kompentencije, vještine vezane za posao i stavovi kandidata, a ne vrsta obrazovanja treba da budu važni kriterijuma selekcije;
* Mobilnost u okviru javne uprave nije dovoljna; i
* Zaposleni treba da dobijaju mejlove koji će ih obavještavati o novim upražnjenim radnim mjestima.

*Slika 2. Odgovori MJU i UzK o procesu zapošljavanja*

Izvor: Anketa zaposlenih MJU i UZK, sprovedena od strane SB

1. **Odgovori o razvoju i obuci kadrova pokazuju da su zaposleni MJU pohađali manje od jedne cijele sedmice obuke u prošle dvije godine, njihovo zadovoljstvo kvalitetom je ispod 50 odsto i smatraju da je vrijeme izdvojeno za obuku nedovoljno.** Zaposleni u UzK se ne slažu sa svojim kolegama iz MJU i pozitivnije ocjenjuju obuku. Mogao bi se iznijeti argument da se MJU suočava sa radom na politici koji nosi više izazova i da ima kraće iskustvo, što se objašnjava nedavnim osnivanjem MJU. U komentarima, prikazanim u uokvirenom tekstu 1, oni traže više obuke, naglašavajući specijalizovanu obuku, da materijal za obuku bude dostupan (moguće onlajn) i da obuka bude za grupu koja radi zajedno (a ne obuka za pojedince). Na kraju, jedan zaposleni ističe da treba da se omogući vrijeme za prisustvovanje obuci, ukazujući da radno opterećenje i moguće nepopunjena radna mjesta otežavaju napuštanje posla zbog obuke. Rezultati ispitivanja o razvoju kadrova prikazani su na 3.

*Slika 3. Rezime odgovora zaposlenih MJU i UzK o razvoju kadrova i obuci*

Izvor: Anketa zaposlenih MJU i UZK, sprovedena od strane SB

**Okvir 1. Mišljenja zaposlenih MJU i UzK o razvoju kadrova**

* Treba mi što više obuke, s obzirom da se bavim kompleksnim poslovima koji se stalno mijenjaju;
* Sistem obavezne stručne obuke treba da bude uspostavljen na svim nivoima;
* U evaluacijama, specijalizovani stručni razvoj treba naročito vrednovati;
* Ima previše ponuda opšte obuke a nema ponude specijalizovane obuke;
* Potrebna je specijalizovanija obuka. Literatura i materijali obuke moraju biti dostupni;
* Potrebno je obezbijediti istovremenu obuku za sve zaposlene koji rade na jednom poslu;
* Radno opterećenje ne treba da bude razlog za neprisustvovanje obuci;
* Razvijati i uvesti obuku za razvoj kompetentnosti vezanih za posao; i
* Omogućiti vrijeme i prostor za zaposlene da prisustvuju obuci koja nije vezana samo za tekući posao.

**Preporuka za upravljanje ljudskim resursima**

1. **Dalje razviti sistem ocjenjivanja učinkovitosti organizacije kako bi se učinkovitost ocjenjivala objektivno a ocjene saopštavale, priznali dobri rezultati rada i povezivali sa razvojem karijere i povećanjem plate.** Iako napredovanje na višu poziciju nije uvijek dostupno, razmotriti povećanje kompleksnosti posla i graditi put ka mogućem napredovanju, ili horizontalno rotiranje koje će omogućiti zaposlenima da stiču nove vještine i iskustvo potrebno za rast u karijeri. Voditi dijalog o razvoju karijere kao dio ocjenjivanja rezultata rada kako bi se zaposlenom pružila podrška u ostvarivanju težnji.
2. **Učiniti da planiranje radne snage više odgovara potrebama organizacije, da vodi smanjivanju broja upražnjenih radnih mjesta kako bi se obezbijedila optimalna raspoređenost radnog opterećenja po zaposlenom.** Ova preporuka se odnosi na MJU gdje u mnogim internim strukturama nema dovoljno službenika, što uzrokuje veliko radno opterećenje koje vodi smanjenoj produktivnosti, nedostatku vremena za obuku, nedostatku motivacije i iscrpljenosti.
3. **Razmotriti strategiju za pružanje prilika za specijalizovanu obuku zaposlenih u MJU.** S obzirom da UzK već ima izazovan plan za razvoj obuke (za kompentencije viših menadžera, strateško planiranje, interna finansijska kontrola, kao i nove procedure za implementaciju Zakona o državnim službenicima i namještenicima), alternativna strategija za obuku unutar kuće mogla bi biti stručna praksa (v. Aneks 11), obuka u inostranstvu, organizovanje obuke kod RESPA, ili pozivanje gostujućih predavača iz međunarodnih škola obuke, zajedno sa potencijalnim ugovoranjem obuke kod privatnog sektora u Crnoj Gori. Proširivanje mogućnosti obuke će doprinijeti razvoju vještina neophodnih za implementiranje reformi.

## Aneks 3. Hijerarhijska organizacija MJU

**Ministar javne uprave**

* **Državni sekretar javne uprave (odgovoran za oblast glavne politike)**
* **Sekretar ministarstva (odgovoran za opštu administraciju i koordinaciju)**

**Kabinet ministra**

* **Direktorat za javnu upravu**
* Direkcija za organizaciju i nadzor državne uprave
* Direkcija za službenički sistem
* Direkcija za upravni postupak i slobodan pristup informacijama
* Dir. za registraciju i evidenciju NGO i političkih partija
* **Direktorat za lokalnu samoupravu**
* Direkcija za normativne poslove i praćenje propisa
* Direkcija za strateško-razvojne i analitičke poslove
* Direkcija za nadzor lokalne samouprave
* **Direktorat za e-Upravu i informatičku bezbjednost**
* Direkcija za modernizaciju i informatizaciju državne uprave
* Direkcija za zaštitu od računarskih i bezbjednosnih incidenata na

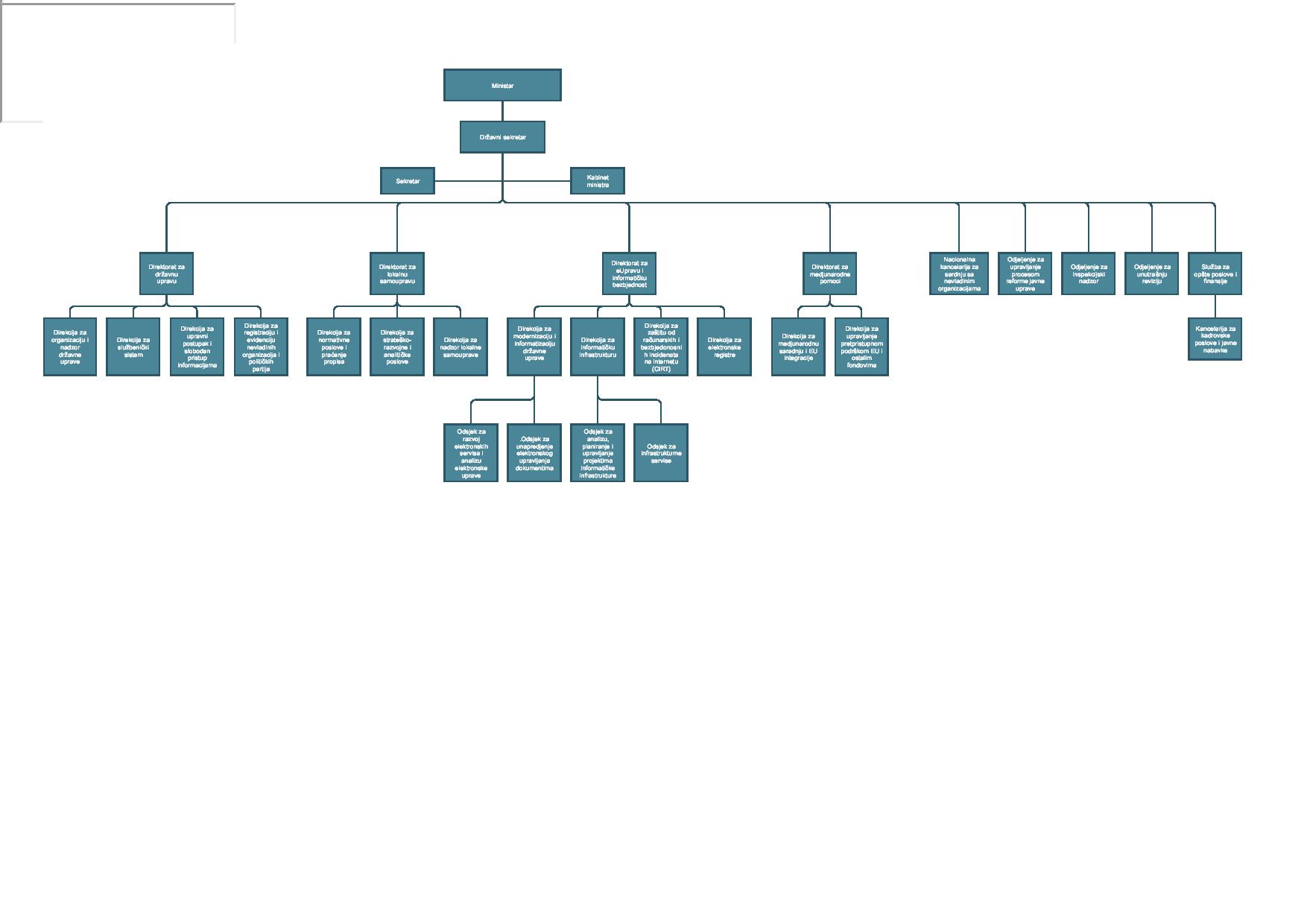
internetu (CIRT)

* Direkcija za elektronske registre
* Direkcija za informatičku infrastrukturu
  + Odsjek za analizu, planiranje i upravljanje projektima

informatičke infrastrukture

* + Odsjek za infrastrukturne servise
* **Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći**
* Odsjek za međunarodnu saradnju i EU integracije
* Odjeljenje za upravljanje pretpristupnom podrškom EU i fondovima
* **Odsjek za upravljanje procesom reforme javne uprave**
* **Odsjek za inspekcijski nadzor**
* **Odsjek za internu reviziju**
* **Služba za opšte poslove**
* Kancelarija za kadrovske poslove i javne nabavke
* Kancelarija za računovodstvo i finansije
* **Nacionalna kancelarija za saradnju sa NVO**
* Odsjeci čije funkcije nijesu dobro usklađene sa mjestom u organizacionoj strukturi

## Aneks 4. Ministarstvo javne uprave: Postojeća organizaciona struktura



## Aneks 5. Organizacioni profil Ministarstva javne uprave

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Naziv organizacione jedinice** | **Broj sistematizovanih radnih mjesta** | **Broj popunjenih radnih mjesta** | **Broj radnih mjesta pokrivenih budžetom** | **Nefinansirana radna mjesta** | **Upražnjena radna mjesta pokrivena budžetom** | **Broj nesistematizovanih radnih mjesta** |
| **Rukovodstvo ministarstva**  **(ministar, državni sekretari i sekretar ministarstva)** | **4** | **4** | **4** | **-** | **-** |  |
| **Ukupno rukovodstvo ministarstva** | **4** | **4** | **4** | **-** |  |  |
| **1. Direktorat za državnu upravu**  **generalni direktor i menadžeri** | **5** | **3** | **3** | **2** | **-** |  |
| 1.1. Direkcija za organizaciju i nadzor državne uprave | **3** | **1** | **1** | **2** | **-** |  |
| 1.2. Direkcija za službenički sistem | **3** | **1** | **1** | **2** | **-** |  |
| 1.3. Direkcija za upravni postupak i slobodan pristup informacijama | **3** | **1** | **1** | **2** | **-** |  |
| 1.4. Direkcija za registraciju i evidenciju NVO i političkih partija | **4** | **4** | **4** | **-** | **-** |  |
| **Ukupno za Direktorat za državnu upravu** | **18** | **10** | **10** | **8** | **-** |  |
| 2. **Direktorat za lokalnu samoupravu**  **generalni direktor i menadžeri** | **4** | **4** | **4** | **-** |  |  |
| 2.1. Direkcija za normativne poslove i praćenje propisa | **3** | **2** | **2** | **1** | **-** |  |
| 2.2. Direkcija za strateško-razvojne i analitičke poslove | **5** | **3** | **5** | **-** | **2** |  |
| 2.3 Direkcija za nadzor lokalne samouprave | **3** | **2** | **2** | **1** | **-** |  |
| **Ukupno Direktorat za lokalnu samoupravu** | **15** | **11** | **13** | **2** | **2** |  |
| **3. Direktorat za e-Upravu i informatičku bezbjednost,** g**eneralni direktor, menadžeri, rukovodioci sektora** | **9** | **9** | **9** | **-** | **-** |  |
| 3.1. Direkcija za modernizaciju i informatizaciju državne uprave |  |  |  |  |  |  |
| 3.1.1. Odsjek za razvoj elektronskih servisa i analizu elektronske uprave | **4** | **4** | **4** | **-** | **-** |  |
| 3.1.2. Odsjek za unapređenje elektronskog upravljanja dokumentima | **4** | **2** | **2** | **2** | **-** |  |
| 3.2. Direkcija za informatičku infrastrukturu |  |  |  |  |  |  |
| 3.2.1. Odsjek za analizu, planiranje i upravljanje projektima informatičke infrastrukture | **6** | **6** | **6** | **-** | **-** |  |
| 3.2.2. Odsjek za infrastrukturne servise | **6** | **6** | **6** | **-** | **-** |  |
| 3.3. Direkcija za zaštitu od računarskih i bezbjednosnih incidenata na internetu (sajber bezjednost) (CIRT) | **5** | **3** | **3** | **2** | **-** |  |
| 3.4. Direkcija za elektronske registre | **5** | **4** | **4** | **1** | **-** |  |
| **Ukupno Direktorat za e-Upravu i informatičku bezbjednost** | **39** | **34** | **34** | **5** | **-** |  |
| **4. Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći, generalni direktor i menadžeri** | **3** | **2** | **2** | **1** | **-** |  |
| 4.1. Direkcija za međunarodnu saradnju i EU integracije | **4** | **3** | **3** | **1** | **-** |  |
| 4.2. Direkcija za upravljanje pretpristupnom podrškom EU i ostalim fondovima | **6** | **4** | **4** | **2** | **-** |  |
| **Direktorat za međunarodnu saradnju i programe pomoći** | **13** | **9** | **9** | **4** | **-** |  |
| **4a. Nacionalna kancelarija za saradnju sa NVO, rukovodilac kancelarije** | **1** | **1** | **1** | **-** | **-** |  |
| Državni službenici | **4** | **1** | **2** | **2** | **1** |  |
| **Ukupno za Nacionalnu kancelariju za saradnju sa NVO** | **5** | **2** | **3** | **2** | **1** |  |
| **5. Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave, načelnik** | **1** | **1** | **1** | **-** | **-** |  |
| **Državni službenici** | **3** | **2** | **2** | **1** | **-** |  |
| **Ukupno za Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave:** | **4** | **3** | **3** | **1** | **-** |  |
| **6. Odjeljenje za inspekcijski nadzor** | **1** | **0** | **1** | **-** | **1** |  |
| **Inspektori** | **14** | **8** | **8** | **6** | **-** |  |
| **Ukupno za Odjeljenje za inspekcijski nadzor** | **15** | **8** | **9** | **6** | **1** |  |
| **7. Unutrašnja revizija, načelnik** | **1** | **1** | **1** | **-** | **-** |  |
| **Interni revizori** | **2** | **2** | **2** | **-** | **-** |  |
| **Ukupno za Odjeljenje za unutrašnju reviziju** | **3** | **3** | **3** | **-** | **-** |  |
| **8. Kabinet ministra, šef kabineta** | **1** | **0** | **0** | **1** | **-** |  |
| **Državni službenici** | **7** | **5** | **6** | **1** | **1** |  |
| **Ukupno za kabinet ministra** | **8** | **5** | **6** | **2** | **1** |  |
| **9. Služba za opšte poslove, menadžer i rukovodioici** | **3** | **3** | **3** | **-** | **-** |  |
| 9.1. Kancelarija za kadrovske poslove i javne nabavke | **7** | **5** | **5** | **2** | **-** |  |
| 9.2. Kancelarija za finansije i računovodstvo | **3** | **2** | **2** | **1** | **-** |  |
| **Ukupno u Službi za opšte poslove i finansije** | **13** | **10** | **10** | **3** | **-** |  |
| **UKUPNO ZA MINISTARSTVO:** | **137** | **99** | **104** | **33** | **5** |  |

## Aneks 6. Kadrovski sastav MJU

1. **Podjela između upravljačkih i ne-upravljačkih pozicija**

Ne-upavljačke, izvršne pozicije

Upravljačke pozicije

1. **Obrazovne kvalifikacije zaposlenih MJU (svi imaju više obrazovanje)**

Niže od univerziteta

Univerzitet

Post-diplomske studije

**3. Obrazovne kvalifikacije po disciplinama**

Ostalo

Društvene nauke

Tehničke

nauke

Pravo

Ekonomija

## Aneks 7. Funkcije UzK

**Upravljanje državnom službom:**

* sprovođenje postupka internog i javnog oglasa i javnog konkursa za slobodna radna mjesta za državne službenike za ministarstva, službu Predsjednika Vlade, Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade, Ustavnog suda Crne Gore, sud i državno tužilaštvo (u daljem tekstu: državni organ);
* praćenje sprovođenja Zakona o državnim službenicima i namještenicima i drugih propisa o državnim službenicima i namještenicima;
* praćenje ocjenjivanja rada državnih službenika i namještenika;
* vođenje evidencije državnih službenika, odnosno namještenika koji su obuhvaćeni reorganizacijom za potrebe internog tržišta rada i utvrđivanje mogućnosti njihovog odgovarajućeg radnog angažovanja;
* vođenje i razvoj centralne kadrovske evidencije o državnim službenicima i namještenicima;
* sprovođenje analiza i istraživanja u oblasti kadrovskog upravljanja i planiranja kadra;

**Regulatorna i normativna funkcija:**

* davanje mišljenja na akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa;
* učestvovanje u pripremi podzakonskih akata u oblasti službeničkih odnosa;

**Funkcija pružanja usluga:**

* 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;
* pripremu i izdavanje publikacija, brošura i drugih informativno-dokumentacionih materijala;
* sprovođenje postupka javnog oglašavanja za stipendiranje u državnom organu;

**Međunarodna komunikacija i saradnja:**

* ostvarivanje saradnje sa regionalnim i međunarodnim institucijama i organizacijama iz oblasti kadrovskog upravljanja.

*Izvor:* Član 29 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave

## Aneks 8. Kadrovska raspoređenost Uprave za kadrove

Uprava za kadrove ima 55 sistematizovanih radnih mjesta, ali samo 49 mjesta su popunjena (stopa nepopunjenosti je 11 odsto). Zbog privremenog odsustva zaposlenih na porodiljskom bolovanju UzK je po ugovoru angažovala 8 zaposlenih da popuni upražnjena mjesta u Sektoru za obuku i razvoj, za postupak oglasa i javnog konkursa i selekciju kandidata i za Opšte poslove. U suprotnosti je sa misijom UzK da zapošljava lica koja nijesu državni službenici za poslove vezane za upravljanje državnom službom, naročito u sektoru za postupak oglasa i javnog konkursa i praćenje sprovođenja propisa.

Raspoređenost službenika UzK na osnovne funkcije prikazana je u sljedećem dijagramu:

Izvor: podaci UzK, kompilacija tima Svjetske banke

Rukovodstvo i opšti poslovi čine 33 odsto ukupno zaposlenih, što je više od poželjnog odnosa 20 naspram 80 odsto. Po raspoređenosti kadrova vidi se da je prioritet dat implementaciji postupka oglašavanja, konkursa i selekcije, praćenju sprovođenja propisa i obuci.

Odjeljenje za praćenje internog tržišta rada zapošljava samo jednog menadžera. Za ovog službenika nije bilo stvarnog radnog opterećenja, s obzirom da su interni transferi u okviru državne uprave bili veoma rijetki. Očekuje se da će implementacija kadrovske optimizacije moći da dovede do povećanja radnog opterećenja. Od suštinske važnosti je da su ti službenici bili aktivno angažovani u procesu optimizacije na nivou cijele uprave.

## Aneks 9. Institucionalni profil UzK

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Naziv internih jedinica** | **Broj sistematizovanih radnih mjesta** | **Broj stvarno zaposlenih** | **Broj radnih mjesta pokrivenih budžetom** | **Broj nesistematizovanih izvršnih službenika** |
| **Rukovodstvo Uprave**  **(direktor, predsjednik komisije za žalbe)** | **2** | **2** | **2** |  |
| **Ukupno Upravljački odbor:** | **2** | **2** | **2** |  |
| **Neorganizaciona jedinica (izvršilac)** | **1** | **1** |  |  |
| **Ukupno neorganizacione jedinice** | **1** | **1** | **1** |  |
| **1. Sektor za postupak oglašavanja i praćenja sprovođenja propisa (menadžeri)** | **3** | **3** | **3** |  |
| 1.1. Odsjek za sprovođenje postupka internog, javnog oglasa i javnog konkursa i selekciju kandidata (izvršioci) | **8** | **8** | **9** | **1** |
| 1.2. Odsjek za praćenje provođenja propisa (izvršioci)) | **4** | **3** | **4** | **1** |
| **Ukupno za Sektor za postupak oglašavanja i praćenja sprovođenja propisa:** | **15** | **14** | **16** | **2** |
| **2. Sektor za obuku i razvoj kadrova (menadžeri)** | **3** | **3** | **3** |  |
| 2.1. Odsjek za planiranje i razvoj stručnog usavršavanja (izvršioci) | **4** | **3** | **3** |  |
| 2.2. Odsjek za pripremu i sprovođenje obuka (izvršioci) | **6** | **6** | **5** | **3** |
| **Ukupno Sektor za obuku i razvoj kadrova:** | **13** | **12** | **12** | **3** |
| **3. Sektor za informacioni sistem kadrova (menadžer) Izvršioci** | **1** | **1** | **1** |  |
| **Izvršioci** | **5** | **5** | **5** |  |
| **Ukupno Sektor za informacioni sistem kadrova:** | **6** | **6** | **6** |  |
| 4. Odjeljenje za praćenje internog tržišta rada (menadžer) | **1** | **1** | **1** |  |
| Izvršni službenici | **2** |  |  |  |
| **Ukupno Odjeljenje za praćenje internog tržišta rada:** | **3** | **1** | **1** |  |
| 5. Služba za opšte poslove i finansije (menadžer) | **1** | **1** | **1** |  |
|  | **14** | **12** | **12** | **3** |
| Izvršioci | **15** | **13** | **13** | **3** |
| **Ukupno za UzK** | **55** | **49** | **51** | **8** |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Sistematizovano** | **Stvarno** |
| **Broj menadžera** | **11** | **11** |
| **Broj izvršilaca** | **44** | **38** |
| **Ukupno UzK:** | **55** | **49** |

## Aneks 10. Ogranizaciona struktura UzK, po Aktu o sistematizaciji

Izvor: [www.uzk.gov.me/director/Organizaciona\_sema](http://www.uzk.gov.me/director/Organizaciona_sema)

## Annex 11. Postojeći mehanizmi za koordinaciju u MJU

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| oblast | STALNA I PRIVREMENA RADNA GRUPA: NAZIV | KO PRISUSTVUJE SASTANCIMA | KO predsjedava radnom grupom | Ostali mehanizmi komunikacije i koordinacije |
| Reforma državne uprave | * Savjet za reformu državne uprave * Redovni sastanci u okviru MJU | * Ministri MJU, Ministarstva finansija, Ministarstva za EU integracije, Sekretar vlade, direktor UzK, predst. Zajednice opština, predst. NVO * Nedjeljni sastanci se organizuju u prisustvu svih generalnih direktora i državnih sekretara | Potpredsjednik Vlade za politički sistem, unutrašnju i spoljnu politiku  Ministar/Državni sekretar za reformu | Email  Dnevna komunikacija putem emaila, ad hoc sastanci, itd. |
| REFORMA DRŽAVNE SLUŽBE | RG za pripremu podzakonskih akata za novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima | Nedjeljni sastanci se održavaju uz prisustvo relevantnih predstavnika iz MJU i UZK | Generalni direktor za državnu upravu, MJU | Dnevna komunikacija putem emaila, ad hoc sastanci, itd. |
| REFORMA e-UPRAVE | •Savjet za informatičku bezbjednost  •  *MJU namjerava da osnuje Savjet za IT, koji će biti odgovoran za ukupnu koordinaciju u ovom sektoru.*  • RG za izradu podzakonskih akata vezanih za novu nacionalnu regulativu o e-Upravi | Nedjeljni sastanci se održavaju uz prisustvo načelnika direkcija i Generalnog direktora. | Državni sekretar za e-Upravu | Dnevna komunikacija putem emaila, ad hoc sastanci, itd. |
| OptimizaCIJA JAVNE UPRAVE | * RG za optimizaciju * Operativni tim za optimizaciju na centralnom nivou | * Generalni sekretari svih ministarstava, predstavnici Zajednice opština, lokalne samouprave, UzK, NVO i MJU * Predstavnici GD za državnu upravu, eksterni eksperti | * Ministar/Državni sekretar za reformu * Državni sekretar za reformu | * Email * Email, ad hoc sastanci |
| REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE | Operativni tim za optimizaciju na lokalnom nivou | Predstavnici GD za lokalnu samoupravu, eksterni eksperti | Državni sekretar za reformu | Email, ad hoc sastanci |
| RAZVOJNA DEŠAVANJA U REFORMI državne UPRAVE U ODNOSU NA EU | Specijalna grupa za reformu državne uprave | Predstavnici ključnih institucija uključenih u proces reforme | Ministar/Predstavnik Evropske komisije | Email |

Izvor: MJU

## Aneks 12. Poređenje ispitivanja kadrova iz MJU i UzK i preporuke

U ovom prikazu rezultata, odgovori “slažem se” i “veoma se slažem” sa konstatacijom su predstavljeni grafički za zaposlene u MJU i UzK jedni pored drugih za svrhe poređenja.

**1. Zapošljavanje kadrova: zaposleni UzK imaju više povjerenja u kvalitet procesa zapošljavanja.**

Osim pozitivne ocjene uvođenja novih službenika u službu, kod svih pitanja zaposleni UzK daju pozitivnije odgovore. To se može tumačiti na sljedeći način:

* 73% službenika UzK smatra da je politički uticaj na proces zapošljavanja minimalan i da ne utiče na ukupne rezultate selekcije. Svega 51% službenika MJU se slaže sa tim. To znači da je MJU kritičnije kada je u pitanju poštovaje principa zasluga u selekciji i vjeruje u politizaciju zapošljavanja.
* Zaposleni i MJU i UzK su saglasni da proces zapošljavanja obezbjeđuje ocjenjivanje tehničkih vještina, s tim što su zaposleni MJU pozitivniji (81%).
* MJU je manje pozitivno i uvjereno da se potrebe zapošljavanja blagovremeno uočavaju kako bi omogućili da potrebni novozaposleni stupe na izvršavaje poslove na blagovremen način. To može biti posljedica značajne stope upražnjenih mjesta i velikog radnog opterećenja u MJU.
* Kao pozitivan znak, zaposleni iz obje institucije imaju visok nivo pozitivnih odgovora na pitanje da li u potpunosti razumiju kako postupak zapošljavanja funkcioniše.

**2. Razvoj kadrova: zaposleni UzK su pozitivniji kada je u pitanju pristup (vrijeme za prisustvovanje obuci) obuci, kvalitet materijala za obuku i predavači i obuka koja podržava njihove poslovne potrebe.**

* Pozitivni odgovori zaposlenih u MJU kreću se u rasponu od 35 do 63% ispitanika, dok UzK ima od 59 do 73% pozitivnih odgovora.
* Izgleda da zaposleni u MJU imaju manje vremena za pohađanje obuke i oni su više zabrinuti zbog kvaliteta materijala za obuku i predavača. Moguće objašnjenje je da zaposlenima u MJU treba raznovrsnija, specijalizovana obuka i zbog radnog opterećenja imaju manje vremena da pohađaju obuku. To se takođe odražava i u komentarima zaposlenih u MJU.

**3. Ocjenjivanje učinka se ne ogleda u unapređivanju ili povećanju plate i zaposleni smatraju da se njihov rad ne nagrađuje na odgovarajući način**

* Izgleda da zaposleni u UzK imaju bolji osjećaj za ciljeve učinkovitosti na početku godine nego zaposleni u MJU (75% u odnosu na 59%). Ovo možda odražava činjenicu da je MJU prilično nova organizacija i proces rada još nije u potpunosti razvijen.
* Izgleda da se zaposleni UzK češće ocjenjuju u odnosu na godišnje ciljeve učinka (69% naspram 47%)
* Zaposleni u MJU malo jasnije razumiju strateške prioritete organizacije u poređenju sa UzK (77% naspram 73%)
* Zaposleni i u MJU i UzK ne misle da su rezultati rada direktno povezani sa povećanjem plate ili unapređenjem (manje od jedne trećine zaposlenih misli da su rezutati rada i napredovanje povezani).
* Zaposleni u UzK imaju malo veći procenat percepcije da se njihov učinak nagrađuje na odgovarajući način nego u MJU (38% naspram 32). Sve u svemu, zaposleni u obje organizacije ne cijene mnogo proces ocjenjivanja rezultata rada kao postupak koji omogućava napredovanje i veće plate (bar ne u kratkoročnom periodu).

**4. Planiranje kadrova: postoji prostor za značajno unapređenje planiranja kadrova u MJU**

* Dvije trećine zaposlenih u MJU i malo manje od dvije trećine zaposlenih u UzK smatraju da kadrovi imaju prave vještine za obavljanje poslova na djelotvoran način (67% naspram 64%)
* Samo oko pola zaposlenih u MJU je mišljenja da raspoređenost kadrova odgovara nivou prioriteta poslova kojima upravlja direkcija /direktorat, dok zaposleni u UzK smatraju da je raspoređenost kadrova u UzK više u ravnoteži sa djelokrugom i prioritetom posla.
* Manje od jedne trećine zaposlenih u MJU (29%) smatra da njihova direkcija ima pravi broj zaposlenih za obavljanje posla, dok u UzK 45% zaposlenih smatra da je broj zaposlenih dovoljan. Odgovori MJU odražavaju činjenicu da u mnogim jedinicama MJU ima nedovoljan broj zaposlenih, a u njima se obavljaju poslovi koji imaju prioritet po važnosti.

**5. Ocjena odsjeka za kadrove u organizaciji za MJU i UZK: potreban je proaktivniji rad jedinica za kadrove i strateško fokusiranje na kadrove za podršku, naročito u MJU**

* Sektor za kadrove u UzK izgleda da dobro obavlja posao tako što djeluje na strateški način, pružajući zadovoljavajuće odgovore zaposlenima i izrađujući korisne smjernice i instrukcije. Jedna trećina zaposlenih u UzK se obraća sektoru za kadrove radi dobijanja savjeta kada imaju problem sa nadređenim.
* Oko 60% kadrova u MJU traži i dobija podršku od kancelarije za kadrove, što je za 15 do 20 odsto niže u odnosu na podršku koju pruža sektor za kadrove u UzK. Za kadrove u MJU, kada nastane neslaganje između zaposlenog i nadređenog, kancelarija za kadrove nije prvi izbor podrške. Samo devet odsto traži podršku kod ovih pitanja. Strateški fokus kancelarije za kadrove u MJU izgleda da je slab (34% službenika smatra da je njihov rad strateški fokusiran). Neki komentari zaposlenih MJU pokazuju da postoji malo svijesti o radu kancelarije za kadrove i mišljenja su da kancelarija za kadrove treba da se fokusira na pružanje podrške zaposlenima.

**6. Upravljanje kadrovima: odgovori zaposlenih MJU i UzK se mnogo više slažu nego kod ostalih pitanja**

* Zaposleni iz obje organizacije izražavaju malo zadovoljstva sa nivoom plata koje primaju (29% u MJU i 32% u UZK)
* Zaposleni ocjenjuju mogućnost napredovanja na osnovu učinka kao nisku i manje od jedne trećine se nada da će biti napredovanja na osnovu učinka u obije institucije. Stopa zaposlenih “koji se nadaju” da će biti unaprijeđeni na osnovu učinka bila je naročito niska u UzK (24%).
* Dvije trećine zaposlenih obavlja poslove koji nijesu dio njihovog opisa radnog mjesta i u MJU i UzK. To može da ukazuje na dva pitanja: (a) nepotpun opis radnog mjesta i (b) nedostatak kadrova što dovodi do toga da raspoloživi kadrovi preuzimaju poslove koji nijesu završeni zbog nedostatka relevantnih kadrova (nedovoljna popunjenost radnih mjesta).
* I skoro svi zaposleni znaju šta je sadržano u njihovim opisima radnih mjesta (100% u UzK).

**Preporuke na osnovu odgovora zaposlenih**

1. Revidirati opise radnih mjesta na način da tačno odražavaju sadržaj poslova i potrebnih kompetentnosti
2. Ostvariti popunjenost radnih mjesta na ključnim funkcijama srazmjerno obimu posla i odražavajući prioritete reforme državne uprave i reforme e-Uprave.
3. Značajno unaprijediti proces ocjenjivanja rezultata rada i koristiti višestruke metode za priznavanje i motivisanje dobrog rada (povećanje plate i napredovanje u karijeri).
4. Obezbijediti kadrovima mogućnosti da uče. Ukoliko potrebno učenje nije dostupno u Crnoj Gori, razmotriti stručnu praksu u inostranstvu i razmjenu stručnih kadrova. Iskoristiti sredstva EU i drugih donatora za omogućavanje da ključni kadrovi uče od svojih evropskih kolega.
5. Značajno unaprijediti stratešku kadrovsku funkciju kako bi pružala podršku za razvoj kadrova i njihovu učinkovitost.
6. Izraditi proceduru kojom će se proširiti princip zasluga pri selekciji, unapređivanju i horizontalnoj mobilnosti u cilju razvoja karijere i omogućiti ograničavanje političkog diskrecionog prava koje šteti poštovanju principa zasluga.

## Aneks 13. Izgradnja ponude vještina koje su od ključnog značaja u državnoj upravi

**Programi za mlade profesionalce u državnoj upravi – Albanija i Rumunija**

U **Albaniji**, Sektor državne uprave je izradio novi predlog politike s ciljem iniciranja programa koji je sličan programu za mlade profesionalce, a čija su ciljna grupa postojeći državni službenici mlađi od 35 godina koji će biti odabrani (nezavisnim i strogim postupkom), obučeni (i na Fakultetu za državnu upravu Albanije i u inostranstvu) u oblastima koje se smatraju visoko prioritetnim za upravu, iskoristiti stručnu praksu u institucijama koje se bave istom djelatnošću u zemlji članici i zatim se vratiti da rade u upravi. Cjelokupnim programom treba da koordinira MJU.

U **Rumuniji** potpuno razvijen program za mlade profesionalce program je sproveden između 2005. i 2009. Program je bio usmjeren i na postojeće državne službenika kao i one koji nijesu u državnoj službi i, nakon godinu dana intenzivnih stručnih praksi za obuku u inostranstvu i zemlji, nakon diplomiranja, oni su postali menadžeri državne službe. To je bila nova pozicija u državnoj službi koja se oslanjala na poseban zakon, sa mogućnošću brzog napredovanja i posebnog (višeg) platnog razreda.

## Aneks 14. Metodologija funkcionalne analize MJU i UzK

**Sadržaj**

[Aneks 14. Metodologija funkcionalne analize MJU i UzK 71](#_Toc515959668)

[A. Kontekst funkcionalne analize 71](#_Toc515959669)

[B. Predloženi sveukupni pristup funkcionalne analize 71](#_Toc515959670)

[1. Cilj funkcionalne analize 72](#_Toc515959671)

[2. Obim funkcionalne analize 72](#_Toc515959672)

[3. Principi kojima se analiza rukovodi 73](#_Toc515959673)

[4. Prikupljanje i analiza podataka za potrebe funkcionalne analize 77](#_Toc515959674)

[C. Rokovi za funkcionalnu analizu 80](#_Toc515959675)

# Kontekst funkcionalne analize

1. U ovom dokumentu prikazana je predložena metodologija za sprovođenje funkcionalne analize Ministarstva javne uprave (MJP) i Uprave za kadrove (UZK) Crne Gore. Pojašnjeni su cilj i predmet analize i razmotreni analitički alati koje tim Banke planira da koristi tokom ovog procesa.
2. Tokom pripreme metodologije uključeni su polazni nalazi do kojih se došlo tokom početne misije u okviru projekta[[21]](#footnote-21) da bi se pristup prilagodio konkretnim potrebama i kontekstu javne uprave u Crnoj Gori. Pored lokalnih specifičnosti, tim Banke će koristiti iskustvo stečeno u sličnim procesima na međunarodnom nivou, uključujući novije funkcionalne analize u Srbiji, skup funkcionalnih analiza cjelokupne javne uprave u Rumuniji, analizu cjelokupne vlade u Gruziji i druge.
3. Nakon uvodnog dijela, u dokumentu će biti prikazan sveukupni pristup analizi, detaljno će biti opisani mehanizam prikupljanja podataka koji će se koristiti, reperi i principi kojima će se analiza rukovoditi. Svaka faza analize je ukratko opisana, pri čemu su naglašeni ključni aspekti i uzajamne veze između različitih vrsta podataka koji su predmet analize. I na kraju je predstavljen vremenski okvir analize zajedno sa implikacijama po optimizaciju koju trenutno priprema MJU uz podršku programa SIGMA[[22]](#footnote-22).
4. Tim Banke izražava zahvalnost na doprinosu koji su dali predstavnici MJU i UZK i na inputima koje su dostavile kolege u okviru Prakse upravljanja Svjetske banke.

# Predloženi sveukupni pristup funkcionalne analize

## Cilj funkcionalne analize

1. Kako što je dogovoreno tokom početne misije, cilj funkcionalne analize MJU i UZK je da se *unaprijedi sposobnost MJU da predvodi sprovođenje reforme javne uprave* koja je predstavljena u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave za period2018-2020. Stoga će se u analizi naglasak staviti na kapacitet i sposobnost ministarstva da koherenetno vrši svoj mandat na planu koordinacije, a da pritom očuva fiskalnu održivost.
2. Ranije inicijative za reformu javne uprave su sprovođene na osnovu pristupa odozgo prema dolje, kroz pravna i strateška dokumenta. Ovaj pristup ima ograničenja, kao što je i dokazano nepotpunim ostvarenjem ciljeva iz prethodne Strategije reforme državne uprave i Akcionog plana. Izvukavši pouku iz toga, funkcionalna analiza će razmotriti kako bi MJU i UZK mogli odigrati uticajniju ulogu u ostvarenju reformskih ciljeva. Imajući ovaj cilj na umu, u funkcionalnoj analizi će se primjeniti pristup orijentisan ka klijentu, pri čemu će se analizirati kako MJU i UZK mogu preuzeti i odigrati djelotvornije uloge u mentorstvu, koordinaciji, praćenju i metodologiji u odnosu sa ministarstvima i organima javne uprave, kao i u odnosu sa lokalnim samoupravama.
3. MJU je osnovano relativno nedavno[[23]](#footnote-23), a formirano je tako što je u nadležnost jednog organa uprave stavljeno nekoliko oblasti koje su ranije bile u nadležnosti dva različita ministarstva: Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije. Koordinacioni mehanizmi su još uvijek u fazi razvoja i iako su formalno uspostavljeni treba ih dodatno razvijati i poboljšavati. Ta poboljšanja se tiču praksi i postupaka koje treba uskladiti, kao i interne komunikacije i koordinacije koje treba optimizovati u skladu sa jasnim institucionalnim pravilom. Prisutan je izazov u pogledu uspostavljanja snažne interne komunikacije unutar MJU i UZK o ciljevima reforme javne uprave čime bi se obezbijedila dobra usklađenost određenih oblasti reforme (npr. tranformacija e-uprave, organizaciona optimizacija i razvoj i unapređenje kapaciteta državnih službenika). To bi dovelo do djelotvornije eksterne koordinacije u svakoj od ovih konkretih oblasti reforme.
4. Obim funkcionalne analize
5. Imajući ovaj cilj na umu, analizom će biti obuhvaćene sljedeće tri osnovne oblasti:
6. **Organizaciona djelotvornost na nivou portfelja i administrativne jedinice;**
7. **Koordinacioni mehanizmi za reformu javne uprave; i**
8. **Unapređenje kapaciteta za proces reforme javne uprave.**
9. Kada je riječ o organizacionoj djelotvornosti i efikasnosti, u analizi će biti razmotrena dva nivoa. Tim će procijeniti organizaciju na nivou (i) cjelokupnog portfelja, uključujući uloge i odgovornosti ministarstva i podređenog organa (UZK), kao i linije odgovornosti u njihovim odnosima; i (ii) interne organizacije MJU i UZK kako bi de obezbijedilo da se postojeći resursi raspoređuju na najbolji mogući način koji omogućava odgovarajuće vršenje njihovog mandata.

1. Posebna pažnja biće posvećena načinu na koji su organizaciona struktura i raspoređenost zaposlenih usklađeni sa ulogama, zaduženjima i odgovornostima MJU i UZK. Vodeći princip podrazumijeva da odgovornost za izradu i koordinaciju politika bude na ministarstvu, a da se regulatorni poslovi i poslovi sprovođenja dodijele organu. Biće identifikovana moguća dupliranja, preklapanja i poslovi koji nedostaju i predstavljeni konkretni prijedlozi za njihovo rješavanje.
2. Koordinacija mehanizma za reformu javne uprave je ključna komponenta mandata MJU i UZK. Tim Banke će prilikom analize aranžmana uspostavljenih za svrhu koordinacije procijeniti političko usmjeravanje organizacije. Staviće naglasak na analizu uloge i procesa na osnovu kojih politički donosioci odluka usmjeravaju koordinaciju reforme javne uprave i predvode MJU i UZK u osmišljavanju, promovisanju i praćenju reformi.
3. Biće analizirane obje vrste koordinacionih mehanizama: *interni*, uključujući komunikaciju među resorima, razmjenu informacija i prakse koordinacije; i mehanizmi *na nivou cjelokupne vlade* za koordinaciju sa spoljnim relevantnim subjektima u pogledu programa reforme javne uprave, lokalne samouprave i e-uprave. U analizi će se naglasak staviti na ulogu koordinacije u povećanju angažovanosti i stručnog znanja javnih organa u reformama i na njihovu odgovornost za realizaciju reformskih mjera i ostvarenje rezultata.
4. MJU i UZK, u koordinaciji sa Ministarstvom evropskih poslova, zauzimaju centralnu vodeću ulogu u razvoju i uvećanju administrativnih kapaciteta Crne Gore u njenim naporima da se prodruži Evropskoj uniji. Tim Banke će analizirati organizaciju i upravljanje procesom unapređenja kapaciteta državne uprave i njegovim usklađivanjem sa opštim prioritetima i potrebama reformi javnog sektora. Sa tog stanovišta, centralno strateško planiranje programa jačanja kapaciteta, njihovo upravljanje i obezbjeđivanje kvaliteta čine važan dio ove funkcionalne analize.
5. Tim Banke će procijeniti način na koji UZK planira i upravlja procesom obučavanja. To podrazumijeva analizu raspoloživih vještina, utvrđivanja nedostataka u kapacitetima, kao i načina na koji se novonastale potrebe ili novi trendovi/reforme integrišu u programe obuke. U analizi će se razmotriti postojeći mehanizam pružanja obuka i svi ostali modaliteti unapređenja kapaciteta koji se koriste, na primjer podučavanje, razmjena iskustva (upućivanje službenika) ili mobilnost kadra. Pored toga, u analizi će se razmotriti primjena drugih posebnih politika jačanja kapaciteta usmjerenih ka privlačenju i zadržavanju državnih službenika visoko specijalizovanih za određene oblasti, kao što su (ubrzani) program za mlade stručnjake, dodjela posebnog statusa određenim kategorijama službenika itd.

## Principi kojima se analiza rukovodi

1. Da bi se obezbijedio metodičan pristup procesu analize i obezbijedio jasan okvir za procjenu, tim Banke je usvojio niz opštih principa javne uprave kojima se analiza rukovodi. To su opšta pravila koja su neke države već ugradile u domaće zakonodavstvo kao što su podjela osnovnih nadležnosti i linija odgovornosti između organa i ministarstva ili broj službenika po jednom rukovodiocu ili orijentir u pogledu minimalnog broja radnih mjesta potrebnih za formiranje administrativne jedinice.
2. Utvrđivanje ovih principa funkcionalne analize je utemeljeno na (i) *lokalnom kontekstu* koji proističe iz upravne tradicije u Crnoj Gori, uključujući postojeća pravila organizacije i funkcionisanja javne uprave[[24]](#footnote-24);i (ii) *međunardonim reperima* i „mekoj pravnoj tekovini EU (Acquis)” ugrađenoj u Principe javne uprave izdate u okviru programa SIGMA[[25]](#footnote-25), a koji se primjenjuju u procjeni dešavanja u reformi javne uprave u zemljama kandidatima EU.
3. Proces funkcionalne analize MJU i UZK će se rukovoditi sljedećim principima:

**Princip 1: Ministarstvo je ključni organ uprave nadležan za izradu politika i obezbjeđivanje nadzora nad reformom javne uprave i u oblasti informacionog društva, dok podređeni organi obavljaju regulatorne poslove i poslove sprovođenja politika.**

1. Ovim principom utvrđuje se opšte pravilo prema kojem su poslovi koji se odnose na *politike* i *koordinaciju* ključne odlike strukture ministarstva (u ovom slučaju MJU), dok su podređeni organi (UZK) uglavnom zaduženi za poslove sprovođenja i regulatorne poslove. Stoga mandat MJU treba da se definiše i obuhvati izradu i nadzor nad njegovim ključnim oblastima politike (reforma javne uprave, reforma lokalne samouprave i informaciono društvo), dok uloga UZK treba uglavnom da podrazumijeva pružanje podrške u sprovođenju reforme javne uprave u oblasti upravljanja ljudskim resursima.
2. Ovo je zasnovano na Principima javne uprave sačinjenim u okviru programa SIGMA (dalje u tekstu: Principi programa SIGMA), odnosno odjeljku Izrada i koordinacija politika, princip 8. Tu je navedeno sljedeće: *Organizaciona struktura, postupci i raspoređivanje službenika u ministarstvima obezbjeđuju da se izrađene politike i zakonodavstvo sprovode i da ispunjavaju ciljeve Vlade.* Pravilo je da glavni poslovi izrade politika ostanu u ministarstvima i da se ne prenose na podređene organe.

**Princip 2:** **Politički imenovanim licima se dodjeljuju jasne odgovornosti za usmjeravanje reforme javne uprave i programa ministarstva u vezi sa elektronskom upravom (npr. državni sekretari su odgovorni za najmanje jednu veću oblast politike koja spada u okvir mandata ministarstva).**

1. Tokom početne misije je zaključeno da bi za svrhu povećanja uticaja MJU na sprovođenje reforme javne uprave bilo korisno unaprijediti *političko usmjeravanje* glavnih oblasti politike MJU. Uloga političkog usmjeravanja je naročito relevantna za sprovođenje reforme javne uprave zbog njene horizontalne, višesektorske prirode. Iz razloga što MJU ne sprovodi reformu, već nalaže drugim organima vlade da promijene svoje prakse i postupke u skladu sa reformom, potreba za koordinacijom na visokom nivou u cjelokupnoj vladi postaje nužna. Tim bi se rukovodio ovim principom u analizi konkretnog mandata državnih sekretara (pomoćnika ministara), odnosa sa konkretnim mandatom državnih sekretara (pomoćnika ministara), kao i odnosa sa profesionalnim državnim službenicima i njihovim linijama odgovornosti u relevantim resorima. Takođe je namjera da se obezbijedi okvir za procjenu podjele odgovornosti za politike među političkim donosiocima odluka.
2. Ovaj princip se odnosi na princip 1 u okviru programa SIGMA iz odjeljka Javna uprava i upravljanje ljudskim resursima odnosno – *Obim javne uprave je adekvatan, jasno definisan i primjenuje se u praksi.* Vertikalnim obimom jasno su utvrđene gornje i donje linije raspoređivanja politički imenovanih lica, javnih službenika i pomoćnog kadra.

**Princip 3. MJU i UZK imaju uspostavljene odgovarajuće mehanizme koordinacije kako bi se obezbijedilo sprovođenje programa reforme javne uprave.**

1. Koordinacija reforme javne uprave je ključni segment mandata MJU i UZK. Tokom procesa analize biće razmotreni način na koji se ovaj mandat vrši i organizacioni aranžmani uspostavljeni za ovu svrhu. Uloga i uticaj međuministarskog Savjeta za reformu javne uprave, organizacija njegove podrške kao tehničkog sekretarijata, koordinacija reforme javne uprave sa ministarskog nivoa i podjela odgovornosti su važna pitanja koja treba analizirati.
2. Ovaj princip je usklađen sa preporukama Strateškog okvira reforme javne upave, princip 4 Principa programa SIGMA – *Reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na nivou uprave, za usmjeravanje i upravljanje osmišljavanjem reforme i procesom njenog sprovođenja.*

**Princip 4. Prioriteti ministarstva i prioriteti pripisani UZK su odraženi u njihovoj organizacionoj strukturi.**

1. Tim će procijeniti da li su MJU i UZK dobro opremljeni i adekvatno organizovani za obezbjeđivanje sveukupnog procesa koordinacije reforme javne uprave i postizanja rezultata na osnovu prioriteta ministarstva utvrđenih u raznim zakonodavnim dokumentima i politikama. U analizi će se razmotriti da li su organizacioni okvir i strukture uprave dobro usklađeni i opremljeni resursima (da li im je dodijeljen adekvatan stručni kadar) za svrhu upravljanja prioritetnim oblastima i ostvarenja rezultata iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2018-2020. godine.
2. Ovo je povezano sa ključnim zahtjevom 1 i principom 5 Principa programa SIGMA: *Uspostavljeno je rukovođenje reformom javne uprave, a strateški okvir obezbjeđuje osnov za sprovođenje prioritetnih i hronoloških reformskih aktivnosti, usklađenih sa finansijskim stanjem Vlade.* Konkretno, princip 5 glasi: *Jedna vodeća institucija snosi odgovornost i ima kapacitete za upravljanje procesom reforme; uključene institucije imaju jasno definisanu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme. Institucionalni okvir i raspoređivanje kadra odražavaju radno opterećenje sektora ministarstva u cilju ispunjenja obaveza koje je preuzela Vlada.*

**Princip 5: Pri raspoređivanju kadrova prednost se daje glavnim/osnovnim poslovima u odnosu na poslove kojima se podržava obavljanje osnovnih poslova (npr. najmanje 70% svih radnih mjesta odnosi se na obavljanje glavnih, dok se najviše 30% radnih mjesta odnosi na obavljanje pomoćnih poslova).**

1. Ovo je povezano sa prvim navedenim principom i pojašnjava od čega zavise glavni i pomoćni poslovi na nivou uprave na kojem se ti poslovi obavljaju.
2. U nizu ranijih studija koje su sproveli Svjetska banka, OECD ili UNDP data je klasifikacija vladinih poslova, kao što je ilustrovano na slici 1.

Slika 4.Klasifikacija vladinih poslova



1. Kada se uradi klasifikacija poslova, treba posvetiti pažnju načinu dodjele resursa za njihovo obavljanje. Preporučuje se da veći dio raspoloživog kadra (najmanje 70 procenata svih radnih mjesta) bude zadužen za vršenje osnovnih poslova MJU i UZK, a da najviše 30 procenata bude angažovano na pomoćnim poslovima[[26]](#footnote-26).

**Princip 6. Kada su resursi ograničeni, preporučljivo je integrisanje i zajedničko upravljanje istim/sličnim oblastima politika.**

1. U zemljama regiona, neka ministarstva su osnivala male administrativne jedinice u sklopu svoje unutrašnje organizacije, sa ciljem upravljanja sličnim ili tijesno povezanim oblastima politika. Takve jedinice mogu se fokusirati na usku oblast politika, sa 2-3 radna mjesta. Takva organizaciona fragmentacija je neefikasna, skupa i dovodi do pitanja u pogledu koordinacije. U mnogim slučajevima, takav pristup se uglavnom zasnivao na motivisanju putem kompenzacije (zarade)[[27]](#footnote-27), a ne na organizacionoj djelotvornosti ili efikasnosti. Djelotvornije je objediniti resurse u veće jedinice koje omogućavaju rukovodiocima nadzor nad širom oblašću politika, sa raznim međusobno povezanim pitanjima. To dovodi do ‘ravnije’, a time i efikasnije, organizacione strukture i veće odgovornosti za ishode naspram izolovanih rezultata (*output*).
2. Usitnjene administrativne jedinice postaju dodatno problematičnije kada organizacija ima visok stepen nepopunjenih radnih mjesta, što je pitanje od značaja za neke direktorate MJU. Možda prosto postoji premali broj nižih mjesta za djelotvorno funkcionisanje službeničkog sistema i obavljanje ključnih poslova i zadataka. Stoga je korisno dosljedno primjenjivati princip ili pravilo *određenog odnosa broja službenika po menadžeru* (i veličine internih organizacionih jedinica) na nivou cjelokupne organizacije.
3. Kad je u pitanju MJU, pažnja će se posvetiti aktuelnim aranžmanima za obavljanje poslova koordinacije reformom javne uprave. Tokom početne posjete je istaknuta mogućnost preklapanja i slabe koordinacije između jedinica zaduženih za reformu u ministarstvu (Direktorat za državnu upravu, Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave).

## Prikupljanje i analiza podataka za potrebe funkcionalne analize

1. Organizovanje procesa funkcionalne analize, kao i alati za prikupljanje podataka kojima će se tim Svjetske banke služiti u analizi sažeto su prikazani u Slici 2.

*Slika 5. Ključne faze funkcionalne analize*

1. **Istraživanje dostupnog materijala (*desk research*)** je prva faza, sa kojom je tim već započeo. Ona podrazumijeva prikupljanje i analizu ključnih zakonskih i dokumenata o javnim politikama koji su od značaja za MJU i UZK, a analiziraće se i dodatni izvještaji i prethodne analize na ovu temu. Lista u nastavku sadrži primjere dokumenata za koje je tim već utvrdio da su povezani sa glavnim poslovima MJU ili UZK, kao i njihovim zacrtanim ciljevima politika i srednjoročnim obavezama:

* Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave (donesena 2011. i ažurirana u novembru 2016);
* Akt o sistematizaciji MJU (septembar 2017);
* Akt o sistematizaciji UZK (februar 2015) i Pravilnik o izmjenama akta o sistematizaciji (decembar 2015);
* Zakon o državnoj upravi („Službeni list Crne Gore“ br. 38/03, 22/08, 42/11 i 54/16);
* Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore“ 39/2011, 50/2011, 66/2012 i 34/2014);
* Zakon o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“ br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017);
* Zakon o elektronskoj upravi („Službeni list Crne Gore“ br. 32/2014);
* Zakon o elektronskom dokumentu („Službeni list Crne Gore“ br. 5/08);
* Zakon o elektronskom potpisu („Službeni list Crne Gore“ br. 55/03 i 31/05);
* Zakon o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list Crne Gore“ br. 044/12, 030/17);
* Strategija reforme javne uprave 2016-2020;
* Nacrt Ugovora o sektorskoj reformi 2018-2020 (trenutno predmet pregovora sa EK , određuje direktnu sektorsku budžetsku podršku za reformu javne uprave);
* Izvještaj EU o napretku Crne Gore u pristupanju;
* Strategija za razvoja informacionog društva 2016-2020.

1. Dodatni dokumenti biće identifikovani tokom sljedeće posjete zajedno sa predstavnicima MJU/UZK.
2. **Polustrukturirani intervjui** obaviće se sa svim rukovodiocima odsjeka i odjeljenja u dvijema pomenutim organizacijama. Intervjui će se fokusirati na ključna pitanja sadržana u odjeljku Obim funkcionalne analize. Prema tome, obuhvatiće sljedeće teme:

* **organizacioni aspekti** – način na koji se u praksi primjenjuje akt o sistematizaciji, trenutna stopa nepopunjenih radnih mjesta, problemi u pogledu funkcionisanja različitih odsjeka, linije odgovornosti, *moguća preklapanja* i *nedostajuće odgovornosti*  za oblasti politika, pristup koji se primjenjuje u upravljanju prioritetima isl.;
* **političko usmjeravanje, koordinacija i zastupanje** oblasti politika u nadležnosti ministarstva – uloga i odgovornosti donosilaca političkih odluka (državni sekretari) u upravljanju procesom reforme i linije odgovornosti u odnosu na pojedinačne odsjeke;
* **procedure i prakse za unutrašnju koordinacija** (između odsjeka) i **koordinaciju na nivou vlade** i njihova ukupna efikasnost;
* postojeći **kapacitet za vršenje mandata,** potencijalni nedostaci i s tim povezane mjere kako bi se osigurao ukupni razvoj kapaciteta kako na nivou organizacija tako i na nivou ukupnog sistema (na nivou ukupne javne uprave);
* **horizontalni aspekti upravljanja ljudskim resursima** (na pr. postupak zapošljavanja, što je posebno naglašeno kao problematično prilikom početne posjete), izrada i koordinacija politika, strateško i operativno planiranje, upravljanje učinkom, koordinacija donatorske pomoći ili izrada zakonskih propisa.

1. **Intervju sa eksternim relevantnim subjektima.** Pored predstavnika dvije institucije koje su predmet analize, tim će tražiti povratne informacije i od Delegacije EU, UNDP i drugih relevantnih donatorskih organizacija koje pružaju podršku reformi javne uprave i IKT, kao i predstavnika centra vlade, Ministarstva evropskih poslova ili Ministarstva finansija koji su odgovorni za ukupnu koordinaciju politika, donatorsku pomoć ili proces optimizacije broja službenika. S obzirom na mandat MJU i UZK, organizovaće se i sastanci sa predstavnicima lokalnih samouprava. Tim će tražiti smjernice od MJU prilikom utvrđivanja reprezentativne liste lokalnih samouprava za sprovođenje intervjua.
2. Neki intervjui su već obavljeni tokom početne posjete, kao što je navedeno u Izvještaju (*Aide Memoire*) sa te posjete. Tim predviđa da će se u okviru funkcionalne analize organizovati oko 50 intervjua.
3. Predlaže se **onlajn anketa** koja će obuhvatiti sve službenike u MJU i UZK. Nacrt upitnika (priložen uz Metodologiju) koncentriše se na 5 glavnih oblasti koje se tiču važnih pitanja upravljanja ljudskim resursima – od kadrovskog planiranja, zapošljavanja, upravljanja i učinkom službenika, do ocjene učinka.. Obuhvaćeni sui aspekti koje se tiču prioriteta institucije i ključnih izazova koji utiču na djelotvornost njihovih intervencija. Za svaku stavku se koristi Likertova skala sa pet opcija. Na kraju svakog od pet djelova ostavljen je prostor za komentare i dodatno izražavanje mišljenja.
4. Planirano je da se onlajn anketa obradi pomoću alata *survey monkey[[28]](#footnote-28)* ili nekog sličnog alata, a bili bi obuhvaćeni svi službenici u dvijema organizacijama. Anketa bi trebalo da dopuni upitnik koji je tim već primijenio u cilju prikupljanja informacija od rukovodilaca o funkcionisanju i organizaciji institucije.
5. **Tabela sa podacima o organizaciji** koristiće se da se dobije slika o MJU i UZK. Uglavnom će je činiti prikupljeni kvantitativni podaci, koji odražavaju strukturu zaposlenih, dodjelu budžetskih sredstava, ključne rezultate ostvarene u određenom periodu. Na osnovu prikupljenih podataka biće urađena i kvalitativna analiza, kao što je tipologija i kvalitet rezultata ministarstva/ jedinica u ministarstvu ili UZK, relevantnost opisa poslova, prosječna dužina trajanja i problemi koji utiču na određene procese (na pr. zapošljavanje) i slično.
6. Tim će se koristiti **internim i eksternim poređenjima (*benchmarking*)** za potrebe funkcionalne analize, a relevantne nalaze do kojih pri tom dođe staviće u širi kontekst. *Interno poređenje* obuhvata poređenje različitih aspekata aktivnosti MJU i UZK sa onim što je praksa u drugim crnogorskim resornim ministarstvima ili upravama. *Eksterno poređenje* znači poređenje, po nekom pitanju, Crne Gore i sličnih zemalja ili sistema. Prilikom odabira zemalja sa kojima će se vršiti poređenje, da bi se osigurala relevantnost, tim će se služiti nekim kriterijumima kao što je broj stanovnika, administrativna tradicija i članstvo ili potencijalno članstvo u EU.
7. Prilikom izrade metodologije i potom sprovođenja analize MJU i UZK, tim Svjetske banke uzima u obzir **potencijal za širu primjenu** procesa analize na proces **optimizacije broja zaposlenih[[29]](#footnote-29).** Na osnovu iskustva iz analize MJU i UZK, tim Svjetske banke će izvući sažete preporuke za metodologiju procesa optimizacije, koji koordinira MJU a podržavaju Delegacija EU i SIMA.

# Rokovi za funkcionalnu analizu

1. Kao što je dogovoreno prilikom početne posjete, metodologija za funkcionalnu analizu MJU i UZK biće finalizovana u januaru 2018. Prvi nacrt preporuka biće pripremljen i dostavljen na konsultacije i koordinaciju sa MJU i UZK u martu. Nacrt izvještaja biće finalizovan u aprilu i interno odobren od strane Svjetske banke u maju 2018. Tabela koja slijedi sažeto prikazuje rokove i indikativni plan posjeta tima u ovu svrhu.

*Tabela 9. Pregled ključnih momenata u toku funkcionalne analize*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Glavna aktivnost | Materijal koji će se pripremiti | Rok | Plan posjeta |
| 1. Izrada nacrta Metodologije za funkcionalnu analizu MJU i UZK | Nacrt Metodologije | decembar 2017. | 1. novembar 2017. |
| 1. Prezentacija metodologija i alata za prikupljanje podataka | Finalna verzija Metodologije i alata za prikupljanje podataka | januar 2018. | 2. januar 2018. |
| 1. Priprema početnih nalaza i preporuka | Nacrt Izvještaja o funkcionalnoj analizi | mart 2018. | 3. februar 2018.  4. mart 2018. |
| 1. Priprema finalnog Izvještaja o funkcionalnoj analizi | Finalni izvještaj o funkcionalnoj analizi | april 2018. | 5. april 2018. |
| 1. Sastanak SB na kojem će se razmatrati Izvještaj | Finalni izvještaj o funkcionalnoj analizi odobren | maj 2018. | \* (Preliminarno, posjeta u cilju prezentiranja preporuka proisteklih iz analize) |

\* Zavisno od dostupnosti budžeta, prezentacija i distribucija izvještaja o funkcionalnoj analizi, sa preporukama za organizaciono jačanje, orjentaciono se planira za jun 2018.

1. Program Sigma - Podrška unapređenju rukovođenja i upravljanja - zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, finansirana prevashodno od strane EU. [↑](#footnote-ref-1)
2. OECD (2017), Načela javne uprave, OECD Publishing, Pariz: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Službeni list br. 5/12 sa naknadnim izmjenama i dopunama [↑](#footnote-ref-3)
4. U skladu sa odredbama čl. 27a Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave [↑](#footnote-ref-4)
5. Izjava o misiji nalazi se na internet stranici UzK <http://www.uzk.gov.me/direktor/O_nama> [↑](#footnote-ref-5)
6. Kao što je predstavljeno u članu 29 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave [↑](#footnote-ref-6)
7. Čl. 50 i 51, tačka 12 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave [↑](#footnote-ref-7)
8. Član 13, tačka 9 akta o sistematizaciji MJU [↑](#footnote-ref-8)
9. FTE se odnosi na zaposlene u ekvivalentu punog radnog vremena. [↑](#footnote-ref-9)
10. dio MJU od septembra 2017. godine [↑](#footnote-ref-10)
11. U Izvještaju EK o zemlji za 2018. godinu navodi se: *Cjelokupnoj organizaciji državne uprave nedostaje pravna jasnoća i nema osigurane efikasne* ***linije odgovornosti*** *u mnogim djelovima uprave. S obzirom da ne postoje jasni kriterijumi za različite organe uprave, slične vrste institucija mogu podnositi izvještaje o svom radu ministarstvima, vladi ili skupštini.* [↑](#footnote-ref-11)
12. Učinak Crne Gore u ovim oblastima Evropska komisija prati i ocjenjuje na godišnjem nivou. Status reforme javne uprave se ocjenjuje kao dio Političkih kriterijuma; dok se informaciono društvo, koje je obuhvaćeno Poglavljem 10 pregovora sa EU, ocjenjuje kao *Sposobnost za preuzimanje obaveza iz članstva.* [↑](#footnote-ref-12)
13. OECD (2017), Načela javne uprave, izdanje OECD, Pariz: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
14. Zajednička inicijativa OECD i EU, koju uglavnom finansira EU [↑](#footnote-ref-14)
15. Izvještaj za Crnu Goru 2018. – Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomsko-socijalnom komitetu i Komitetu regiona. Saopštenje 2018 o Politici EU o proširivanju, Evropska komisija, Strazbur, 17.4.2018, str. 10 [↑](#footnote-ref-15)
16. Izvještaj za Crnu Goru 2018. – Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomsko-socijalnom komitetu i Komitetu regiona. Saopštenje 2018 o Politici EU o proširivanju, Evropska komisija, Strazbur, 17.04.2018, str. 4 [↑](#footnote-ref-16)
17. Svjetska banka. 2017. *Glavni izvještaj*  Vol. 1 *Izvještaja o svjetskom razvoju 2017: uprava i pravo*. Izvještaj o svjetskom razvoju. Washington, D.C.: World Bank Group.   
    <https://hubs.worldbank.org/docs/imagebank/pages/docprofile.aspx?nodeid=27136835> [↑](#footnote-ref-17)
18. Usvojen 29. decembra 2017, Službeni list br. 2/18 [↑](#footnote-ref-18)
19. Dostavljeno Skupštini na usvajanje [↑](#footnote-ref-19)
20. Sektorski reformski ugovor je novi IPA instrument preko kojeg Evropska komisija isplaćuje sredstva direktno Trezoru treće zemlje, u zavisnosti od toga da li je zemlja ostvarila zajednički dogovorene godišnje ciljeve. [↑](#footnote-ref-20)
21. Organizovano u periodu od 12. do 22. novembra 2017. godine [↑](#footnote-ref-21)
22. SIGMA je zajednička inicijativa OECD-a i EU koji uglavnom fianansira EU, [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org) [↑](#footnote-ref-22)
23. Ministarstvo je formirano u skladu sa Uredbom o izmjeni i dopuni Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave usvojenom 25. novembra 2016. godine, a Vlada je usvojila akt o sistematizaciji u septembru 2017. godine. [↑](#footnote-ref-23)
24. Zakon o javnoj upravi i Uredba o organizaciji i načinu rada javne uprave br. 7/11 od 28. januara 2011. godine [↑](#footnote-ref-24)
25. OECD SIGMA, Principi javne uprave, novembar 2014. godine [↑](#footnote-ref-25)
26. Ovaj pristup je nedavno primijenjen u funkcionalnoj analizi ukupne vlade u Gruziji, koja je dovršena u martu 2017. [↑](#footnote-ref-26)
27. Kao što je konstatovano u analizi ukupne vlade u Gruziji, ili u funkcionalnoj analizi u Srbiji. [↑](#footnote-ref-27)
28. Alat za onlajn istraživanja, dostupno na [www.surveymonkey.com](http://www.surveymonkey.com) [↑](#footnote-ref-28)
29. Vlada Crne Gore planira da kroz optimizaciju, koju vodi MJU, ostvari smanjenje broja zaposlenih u centralnoj upravi od 3 procenta u 2018, odnosno 5 procenata u 2019. [↑](#footnote-ref-29)