



**VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA**

**STRATEGIJA ZA PROFESIONALNI RAZVOJ LOKALNIH SLUŽBENIKA I
NAMJEŠTENIKA U CRNOJ GORI ZA PERIOD 2015-2018. GODINA**

Podgorica, decembar 2014. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	4
2. DOKUMENTI OD ZNAČAJA ZA PROFESIONALNI RAZVOJ U LOKALNOJ SAMOUPRAVI.....	6
3. ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA U OBLASTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA.....	8
3.1. Stanje funkcije upravljanja ljudskim resursima na lokalnom nivou.....	8
4. PRAVNI OKVIR UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI	10
4.1. Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi.....	10
4.2. Analiza postojećih zakonskih propisa.....	11
4.2.1. Zakon o lokalnoj samoupravi.....	11
4.2.2. Zakon o državnim službenicima i namještenicima.....	12
4.2.3. Zakon o finansiranju lokalne samouprave.....	14
5. INSTITUCIONALNI OKVIR STRUČNOG OSPOSOBLJAVANJA I USAVRŠAVANJA LOKALNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA.....	14
6. POLAZNE OSNOVE ZA UTVRĐIVANJE PRAVACA RAZVOJA FUNKCIJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA.....	15
6.1. Rezultati analize potreba za obukom u lokalnoj samoupravi.....	15
6.2. Rezultati istraživanja sprovedenog u realizaciji projekta- LOGINTS.....	16
7. VIZIJA PROFESIONALNOG RAZVOJA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI.....	18
8. STRATEŠKI CILJEVI.....	21
8.1. USTANOVITI PRAVNI OKVIR ZA IZGRADNJU MODERNE FUNKCIJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI.....	21
8.1.1. Uspostaviti odgovarajući pravni okvir za upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi.....	21
8.1.2. Definisati djelokrug poslova organa za upravljanje ljudskim resursima.....	21
8.1.3. Obezbjediti odgovarajući broj zaposlenih u organu za upravljanje ljudskim resursima.....	22
8.1.4. Uspostaviti i redovno azurirati kadrovsku evidenciju.....	22
8.2. OBEZBIJEDITI ODRŽIVOST KONTINUIRANOG STRUČNOG OSPOSOBLJAVANJA I USAVRŠAVANJA	24
8.2.1. Izraditi okvir kompetencija za lokalne službenike i namještenike.....	24

8.2.2 Donijeti Opšti Program stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.....	24
8.2.2.1 Finansirati Opšti program stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.....	25
8.2.3. Donijeti posebne programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.....	25
8.2.3.1. Finansirati posebne programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.....	25
8.2.4. Obezbijediti kontrolu kvaliteta sprovedenih programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.....	26

8.3. JAČATI ULOGU, KAPACITET I SARADNJU KLJUČNIH SUBJEKATA U PRUŽANJU PODRŠKE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA ZA PROFESIONALNI RAZVOJ LOKALNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA..... 26

8.3.1. Jačati ulogu Ministarstva unutrašnjih poslova	26
8.3.2. Jačati kapacitete Uprave za kadrove i Zajednice opština Crne Gore.....	27
8.3.3. Organizovati zajednički rad Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za kadrove i Zajednice opština Crne Gore.....	28
8.3.4. Obezbijediti dostupnosti informacija.....	28

8.4. JAČATI ULOGU SAVJETA ZA OBUKU U LOKALNOJ SAMOUPRAVI..... 28

8.4.1. Donijeti akt o obrazovanju Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi	28
8.4.2. Utvrditi uloge i zadatke Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi.....	29
8.4.3. Pratiti sprovođenje Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori.....	29

Akronimi:

DSIN	Državni službenik i namještenik
JLS	Jedinica lokalne samouprave
LS	Lokalna samouprava
LSIN	Lokalni službenik i namještenik
LU	Lokalna uprava
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NSO	Nacionalni savjet za obuku
NTS	Nacionalna trening strategija
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
UzK	Uprava za kadrove
ZDSIN	Zakon o državnim službenicima i namještenicima
ZOCG	Zajednica opština Crne Gore
ZOLS	Zakon o lokalnoj samoupravi

1. UVOD

Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. "AURUM" utvrđen je strateški okvir, pravci reforme i ključni ciljevi reforme u oblasti javne uprave. Navedenim dokumentom, između ostalog, konstatovano je da se, u cilju unapređenja rada i funkcionisanja lokalne samouprave, povećanja pravne sigurnosti, unapređivanja poslovnog okruženja i kvalitetnijeg pružanja usluga građanima, moraju ojačati njeni kadrovski kapaciteti, unaprijediti upravljanje ljudskim resursima i obezbijediti kontinuirano stručno osposobljavanje i usavršavanje lokalnih službenika i namještenika.

Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2014-2015. godine planirana je priprema Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori. Takođe, priprema ovog dokumenta je planirana i Programom rada Vlade za 2014. godinu.

U pripremi ovog dokumenta, pored predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova, učestvovali su predstavnici Uprave za kadrove, Zajednice opština Crne Gore, jedinica lokalne samouprave, kao i međunarodni eksperti angažovani na projektu „Podrška implementaciji Nacionalne trening strategije za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori“ - LOGINTS (Local Government Implementation of the National Training Strategy), a koji je finansiran od strane Evropske unije.¹

U izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore iz oktobra 2012. godine, između ostalog, konstatovano je da se treba ojačati efikasnost lokalne samouprave, te da bi organi lokalne uprave trebali da ulože dodatne napore u implementaciji novog zakonodavstva i za uspostavljanje transparentne, efikasne i odgovorne uprave.

Crna Gora se jasno opredijelila za članstvo u Evropskoj uniji. Da bi postala članica Evropske unije, pred lokalnom samoupravom nalaze se veoma važni zadaci koji zahtijevaju moderan pristup u upravljanju ljudskim resursima i izgradnju organizacione kulture u kojoj zaposleni žele da rade i da postižu najbolje rezultate. Za ispunjavanje ovih očekivanja zaposleni u organima lokalne uprave moraju biti kompetentni i posvećeni obavljanju poslova iz nadležnosti organa u kojem rade. Kako su zaposleni veza između organa lokalne uprave i građana potrebno je da posjeduju kombinaciju znanja, vještina i sposobnosti, koju moraju koristiti u svom radu, nezavisno od funkcije koju vrše ili poslova koje obavljaju.

Strategija je zasnovana na potrebama savremenog i složenog sistema lokalne samouprave koji zahtijeva utvrđivanje jasnih pravaca politike razvoja ljudskih resursa. Njen cilj je promovisanje organizacione kulture i novog načina razmišljanja koji promoviše vrijednost obuke i profesionalnog razvoja u opštini, odnosno stvaranje

¹ Riječ je o IPA projektu koji se u Crnoj Gori realizovao u 2012. godini u cilju podrške razvoju jedinica za upravljanje ljudskim resursima u opštinama, kao i ukupnom profesionalnom razvoju na lokalnom nivou. Projekat su implementirali VNG International i Euresca i sadržao je tri ključne komponente: jačanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi, jačanje institucionalnih kapaciteta NTS jedinice u Zajednici opština Crne Gore i jačanje okruženja za obuku lokalnih službenika i namještenika. Takođe, Projekat je obuhvatao i niz aktivnosti, među kojima su: revizija Nacionalne trening strategije, podrška implementaciji Zakona o državnim službenicima i namještenicima u jedinicama lokalne samouprave, jačanje organizacionih kapaciteta NTS jedinice u Zajednici opština Crne Gore, izradu metodologije za akreditovanje programa obuke u lokalnoj samoupravi, razvoj i ažuriranje baze podataka programa i predavača, izrada programa obuke u ključnim oblastima, organizovanje obuka za predavače i dr.

visoko stručnog kadra, sposobnog za brzo prilagođavanje promjenama i pružanje kvalitetnih usluga lokalnom stanovništvu.

Nastojanja jedinica lokalne samouprave da se poboljša radni učinak zaposlenih, odnosno da se stvori ambijent pogodan za promjenu sistema profesionalnih vrijednosti, stavova, ponašanja i razvoj opštih i specifičnih znanja, ima za cilj uspostavljanje organizacije sa visokim stepenom kompetencija zaposlenih i povećanje efikasnosti rada lokalne samouprave.² Politika upravljanja ljudskim resursima predstavlja jedan od ključnih uslova razvoja lokalne demokratije utemeljene na načelima decentralizacije, depolitizacije, profesionalizacije, transparentnosti, odgovornosti, ekonomičnosti, efikasnosti, efektivnosti i integriteta.

Politika upravljanja ljudskim resursima zahtijeva, između ostalog, i prilagođavanje promjenama izabranih funkcionera i lokalnih službenika i namještenika, o tome da bez dobrog rukovodstva i bez motivisanih službenika nije moguće sprovesti organizacione promjene i obezbijediti funkcionisanje jedinica lokalne samouprave kao modernih organizacija, poboljšati kvalitet usluga građanima i stvoriti uslove za ravnomjeran i održiv razvoj lokalnih zajednica.

Radi stvaranja savremene, efikasne, profesionalne, odgovorne i ka građanima orjentisane lokalne samouprave, koja će se bazirati na jednakim standardima i principima, potrebno je stvoriti sistemski i kontinuiran proces stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika, odnosno namještenika i omogućiti njihov profesionalni razvoj.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje lokalnih službenika i namještenika je podsistem integralnog sistema upravljanja ljudskim resursima koji uključuje: postupak zasnivanja radnog odnosa, sistem zarada, ocjenjivanje rada zaposlenih, priznanja i nagrađivanje zaposlenih, napredovanje u službi, utvrđivanje i poštovanje jasnih internih pravila i procedura i sl. Krajnja svrha njegovog uspostavljanja i razvoja je podizanje standarda profesionalnosti, efikasnosti i ekonomičnosti lokalne samouprave u ostvarivanju njene osnovne funkcije, tj. kvalitetnog pružanja usluga građanima. Sastavni dio tog sistema je razvijen mehanizam kontrole kvaliteta pruženih usluga i monitoring zadovoljstva građana. Takav sistem ne može se uspostaviti bez stručnih, odgovornih i motivisanih za rad lokalnih službenika i namještenika u procesu permanentnog ličnog razvoja i u radnom okruženju koji podstiče kreativnost i inovacije.

Odgovornost za razvoj lokalnog upravnog sistema je, kako na državi, tako i na svim jedinicama lokalne samouprave. Odgovornost za profesionalni razvoj lokalnih službenika, odnosno namještenika, prije svih, imaju organi lokalne samouprave. Vlada, takođe, treba da pomogne stvaranje efikasnog lokalnog upravnog sistema, koji je sposoban da primjenjuje iste standarde koji se primjenjuju u upravnom sistemu na državnom nivou. Podršku profesionalnom razvoju lokalne samouprave u Crnoj Gori treba da pruži Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao ministarstvo nadležno za oblast lokalne samouprave, Uprava za kadrove, kao organ državne uprave nadležan za upravljanje kadrovima i Zajednica opština Crne Gore, kao nacionalna asocijacija lokalnih vlasti.

Strategija je rezultat stvaranja osnovnih uslova razvoja sistema upravljanja ljudskim resursima, a naročito funkcionalnog i stručnog osposobljavanja i usavršavanja

²Posljednjih godina u svijetu je zabilježen trend rasta investicija u obrazovanje zaposlenih u procentu 3-10% godišnjeg budžeta zarada, Projekat „LOGINTS”.

službenika, odnosno namještenika u jedinicama lokalne samouprave. Strategijom se definišu smjernice i utvrđuje pravna, institucionalna i organizaciona infrastruktura neophodna za razvoj ljudskih resursa u lokalnoj samoupravi kako bi se doprinijelo reformi sistema lokalne samouprave u procesu pridruživanja Crne Gore u EU.

2. DOKUMENTI OD ZNAČAJA ZA PROFESIONALNI RAZVOJ U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Strategija za inovacije i dobro upravljanje na lokalnom nivou, Savjet Evrope 2008

Dobro upravljanje i inovacije se postavljaju kao osnovni postulati na svim nivoima javne uprave, što je prepoznao i Komitet ministara Savjeta Evrope 2008, koji je usvojio *Evropsku strategiju za inovacije i dobro upravljanje na lokalnom nivou*. U navedenom dokumentu dobro upravljanje na lokalnom nivou zasniva se na 12 osnovnih principa³ koji lokalnu samoupravu transformišu u moderan, efikasan i održiv servis građana, zasnovan na neposrednom učešću lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova i na vladavini prava. U Strategiji je posebna pažnja posvećena „kompetentnosti i kapacitetu“ što prije svega podrazumijeva insistiranje na potrebi da se obezbijedi da profesionalna stručnost lokalnih službenika bude na nivou koji se neprestano održava i uzdiže, kako bi se unaprijedio njihov rad i postigli bolji rezultati u radu lokalne samouprave.

Nacionalna trening strategija za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori, 2008-2012

Prvi strateški dokument koji tretira stručno usavršavanje lokalnih službenika i namještenika, Vlada Crne Gore je donijela 17. jula 2008. godine, a Skupština Zajednice opština Crne Gore usvojila 3. oktobra 2008. godine. Nacionalna trening strategija imala je za cilj uspostavljanje sistema obuka lokalnih službenika i namještenika, koji će biti osnov razvoja efikasne i profesionalne lokalne samouprave.

Radi realizacije Nacionalne trening strategije za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori, bilo je predviđeno osnivanje Nacionalnog savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi (NSO), u sljedećem sastavu: dva predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova, dva predstavnika Uprave za kadrove i tri predstavnika Zajednice opština Crne Gore. Zadatak NSO je bio da obezbijedi koordinaciju i saradnju u izradi programa obuka, realizaciju istih, izradi procjene potreba za obukom, revidiranje NTS-a svake treće

³1) Pošteno sprovođenje izbora, predstavljanje i učešće, u cilju obezbjeđenja stvarnih mogućnosti svim građanima da učestvuju u lokalnim javnim poslovima; 2) Preduzumljivost koja obezbjeđuje da lokalne vlasti odgovore opravdanim očekivanjima potreba građana; 3) Efikasnost i efektivnost u cilju obezbjeđenja da se ciljevi usklade sa potrebama i raspoloživim resursima; 4) Otvorenost i transparentnost u cilju obezbjeđenja javnog pristupa informacijama i olakšavanja razumijevanja kako se sprovede lokalni javni poslovi; 5) Vladavina prava u cilju obezbjeđenja njegovog poštovanja, nepristrasnosti i sprovođenja; 6) Etički kodeks u cilju obezbjeđenja postavljanja javnog interesa ispred privatnog; 7) Nadležnost i kapaciteti u cilju obezbjeđenja lokalnim predstavnicima i službenicima da vrše svoje poslove samostalno i samoodgovorno; 8) Inovacija i otvorenost za promjene u cilju obezbjeđenja koristi iz novih rješenja i dobre prakse; 9) Održivost i dugoročna orijentacija koja treba da uzme u obzir interese budućih generacija; 10) Zdravo finansijsko upravljanje u cilju obezbjeđenja oprezne i produktivne upotrebe javnih fondova; 11) Ljudska prava, kulturna različitost i socijalna kohezija u cilju obezbjeđenja da građani budu zaštićeni i poštovani u pogledu ovih prava i da iz toga neće biti isključeni; 12) Odgovornost – da se obezbijedi da lokalni predstavnici i službenici preuzmu odgovornost za svoje aktivnosti i postupke.

godine, kao i utvrđivanje prioriteta obuke, donošenje godišnjeg plana obuke, utvrđivanje potrebnih sredstava za realizaciju programa, obezbjeđenje kvaliteta obuke lokalnih službenika, odnosno namještenika i drugo.

NTS-om je bila jasno definisana uloga i zadaci jedinica lokalne samouprave, Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za kadrove i Zajednice opština Crne Gore.

Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2011-2016 (AURUM)

Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016 (AURUM) postavljeni su ključni ciljevi reforme javne uprave u Crnoj Gori, a koji se odnosi i na reformu sistema lokalne samouprave. Ovim dokumentom utvrđeni su dalji pravci reforme javne uprave i strateški ciljevi za stvaranje efikasne, efektivne, profesionalne, servisno orjentisane javne uprave, koja je u funkciji građana, privrednih i drugih subjekata. Takođe, ovim dokumentom su utvrđeni instrumenti za jačanje kapaciteta zaposlenih na lokalnom nivou i za njihovu veću motivisanost, unapređenje horizontalne i vertikalne komunikacije, kao i za jačanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave za utvrđivanje i sprovođenje lokalne kadrovske politike. Navedenim dokumentom su postavljeni standardi kompetentnosti lokalnih funkcionera i lokalnih službenika i namještenika, standardi za uslove rada, obuke zaposlenih u lokalnoj upravi i za nagrađivanje i napredovanje u službi službenika i namještenika.

Ovim strateškim dokumentom utvrđena je platforma za uspostavljanje kvalitetnog sistema upravljanja ljudskim resursima na lokalnom nivou. Takođe, preporučeno je da se ojačaju kapaciteti Zajednice opština Crne Gore, radi pružanja podrške razvoju jedinica za upravljanje ljudskim resursima u opštinama, kao i unapređenje saradnje sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Upravom za kadrove u dijelu stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.

Analiza funkcija i kapaciteta upravljanja ljudskim resursima u crnogorskim opštinama⁴

Analiza funkcija i kapaciteta upravljanja ljudskim resursima u crnogorskim opštinama sadrži pregled stanja funkcije upravljanja ljudskim resursima u svim jedinicama lokalne samouprave u Crnoj Gori sa aspekta kadrovske planiranja, zapošljavanja, načina izbora prilikom zapošljavanja, zadržavanja kadra, razvoja karijere, stručnog osposobljavanja i usavršavanja, upravljanja radnim učinkom, sa preporukama za preduzimanje odgovarajućih mjera radi unapređenja stanja.

Ključne konstatacije sadržane u ovom dokumentu ukazuju na to da sve jedinice lokalne samouprave imaju utvrđenu nadležnost određenog organa lokalne uprave za obavljanje poslova, kao što su: raspisivanje javnog oglasa, odnosno konkursa, pripremu pojedinačnih akata kojima se rješava o pravima i obavezama zaposlenih iz radnog odnosa i sl. Međutim, u nadležnost ovih organa nijesu utvrđeni poslovi koji se odnose na: planiranje kadrova, stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih, razvoj vještina i karijere, upravljanje rezultatima i kvalitetom rada, motivacijom zaposlenih i slično. Važno je naglasiti da se navedenim dokumentom konstatuje da, pri ovakvom stanju stvari, nije moguć razvoj karijere u lokalnoj upravi, jer je napredovanje u službi uslovljeno postojanjem odgovarajućeg slobodnog radnog mjesta.

⁴ Program Ujedinjenih nacija za razvoj u Crnoj Gori (UNDP), novembar 2011. god., Podgorica. Dokument je urađen u okviru IPA 2011, projekat „Podrška sprovođenju Nacionalne trening strategije za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori”.

Navedom Analizom date su preporuke u odnosu na:

- razvoj modaliteta kadrovskeg planiranja zasnovanih na postojećim resursima,
- razradu kriterijuma za utvrđivanje radnih mjesta u okviru nivoa i grupa poslova,
- uvođenje obaveznog stručnog usavršavanja za pojedine kategorije lokalnih službenika i namještenika,
- obezbjeđenje sprovođenja obaveze ocjenjivanja rada i nagrađivanja zaposlenih na godišnjem nivou,
- uvođenje kadrovskeg informacionog sistema,
- izbor dugoročno održivih modela finansiranja obuka i sl.

Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori⁵

Analizom funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori konstatovano je, između ostalog, da je lokalnoj samoupravi potreban stručan, profesionalan i motivisan kadar, te da mora imati jasno definisanu politiku upravljanja ljudskim resursima kako bi mogla da ostvari strateške ciljeve razvoja i odgovori zahtjevima građana za brzo i efikasno rješavanje njihovih potreba, odnosno da bude jeftin i kvalitetan servis građana. Navedenim dokumentom date su preporuke u pogledu: upravljanja ljudskim resursima; razvijanja modaliteta kadrovskeg planiranja; utvrđivanja opisa i sadržaja poslova zaposlenih; razrade kriterijuma za razvrstavanje radnih mjesta; uvođenja obaveznog stručnog usavršavanja po kategorijama zaposlenih; ocjenjivanja i nagrađivanja zaposlenih; uvođenja kadrovskeg informacionog sistema nadogradnjom postojećeg softvera Uprave za kadrove i drugog.

3. ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA U OBLASTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

3.1. Stanje funkcije upravljanja ljudskim resursima na lokalnom nivou

Jedinice lokalne samouprave karakteriše različit stepen razvijenosti koji je u direktnoj korelaciji sa njihovim administrativnim kapacitetima. Prisutan je i višak zaposlenih, nepovoljna starosna i kvalifikaciona struktura zaposlenih, ne postoji dovoljno motivacije, znanja, sposobnosti i vještina, a što je preduslov za obavljanje funkcija lokalne samouprave u savremenim uslovima. Takođe, u pojedinim jedinicama lokalne samouprave prisutan je i deficit kadra odgovarajućeg nivoa obrazovanja.⁶

U najvećem broju jedinica lokalne samouprave ne vrši se kadrovskeg planiranje, nije obezbjeđena podrška razvoju znanja i vještina zaposlenih radi usklađivanja sa potrebama jedinica lokalne samouprave, ne sprovodi se procjena potreba za obukom i ne donose se planovi obuka. Samo mali broj jedinica lokalne samouprave u svojim budžetima planira sredstva za stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih.

⁵Analiza je usvojena od strane Vlade Crne Gore 28.06.2012. godine.

⁶U pojedinim opštinama je evidentan problem obezbjeđenja stručnog kadra određenih profila (hidro inženjer, inženjer saobraćaja, građevinski inženjer, arhitekta i dr.) i njegovog zadržavanja zbog niskih zarada.

U proteklom periodu došlo je do smanjenja budžeta jedinica lokalne samouprave, što je uticalo i na obezbjeđivanje i izdvajanje sredstava za stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih.

U nedostatku odgovarajućeg pravnog okvira za uspostavljanje i razvoj funkcije upravljanja ljudskim resursima, a u kontekstu prethodno pomenutih okolnosti, u najvećem broju jedinica lokalne samouprave, funkcija upravljanja ljudskim resursima svedena je na oblast radnih odnosa. Međutim, neophodno je ukazati da su i u ovim okolnostima pojedine jedinice lokalne samouprave modernizovale funkciju upravljanja ljudskim resursima dajući joj značaj strateškog cilja.

Planiranje ljudskih resursa u jedinicama lokalne samouprave, u najvećoj mjeri, vrši se u okviru postojećih struktura kao odgovor na trenutnu potrebu za potpunom određenog radnog mjesta. Drugim riječima, jedinice lokalne samouprave ne donose kadrovske planove kojim bi se utvrdile postojeće i buduće potrebe za ljudskim resursima, radnim mjestima, znanjima i vještinama u cilju efikasnijeg pružanja usluga i realizacije aktivnosti utvrđenih strateškim planovima razvoja.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, utvrđuju se radna mjesta, zvanja i broj izvršilaca, kao i uslovi potrebni za obavljanje poslova konkretnog radnog mjesta. Za donošenje navedenog akta nadležan je starješina organa lokalne uprave, odnosno rukovodilac službe, a saglasnost daje predsjednik opštine.

Odluku o izboru kandidata donosi starješina organa. Predsjednik opštine, kao naredbodavac za izvršenje budžeta, odobrava popunjavanje svakog upražnjenog radnog mjesta.

Većina jedinica lokalnih samouprava pokušala je da uvede proces ocjenjivanja rada zaposlenih na način i po postupku kako je to zakonom propisano za državne službenike i namještenike. Međutim, ocjenjivanje lokalnih službenika i namještenika u najvećem broju jedinica lokalnih samouprava, nije sprovedeno više od jednog puta. Jedan od razloga je i taj što zaposleni nemaju jasno definisane ciljeve koje bi težili da ostvare i prema čijem ostvarenju bi bili ocijenjeni, odnosno nagrađeni. Ocjenjivanje rada zaposlenih je osjetljiv proces koji se mora sprovoditi na odgovarajući način i dosljedno. S toga, ovom procesu se mora posvetiti puna pažnja i dati odgovarajući značaj. Naime, ocjenjivanje rada zaposlenih, između ostalog, treba da posluži i za utvrđivanje potreba za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem svakog zaposlenog, na način koji će se podstaći da razvijaju znanja, vještine i stavove radi postizanja utvrđenih standarda rada. Ocjenjivanje rada zaposlenih treba da utiče na povećanje motivacije zaposlenih, nagrađivanje i napredovanje, kao i na rješavanje problema viška zaposlenih.

Kao što je već ukazano, napredovanje u jedinicama lokalne samouprave je sporadično i uslovljeno isključivo postojanjem slobodnog radnog mjesta. Ovo iz razloga što se akti o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta donose na osnovu trenutne situacije i u odnosu na postojeći broj zaposlenih, što ne daje okvir za planiranje ljudskih resursa u jedinicama lokalne samouprave.

U najvećem broju jedinica lokalne samouprave, u pogledu stručnog osposobljavanja i usavršavanja se ne sprovodi analiza potreba za obukom zaposlenih, ne donose se programi i planovi obuka i ne planiraju se finansijska sredstva za obuke. UzK i ZOCC su glavni nosioci funkcije osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih u lokalnoj samoupravi, budući da su ovi subjekti u stalnoj komunikaciji sa jedinicama lokalne

samouprave u pogledu utvrđivanja njihovih potreba za obukom, planiranja i realizacije istih.

Obuke lokalnih službenika i namještenika sprovode se po Programu obuka za lokalnu samoupravu koji je donio Nacionalni savjet za obuku u lokalnoj samoupravi. Program se sastoji od 12 različitih modula⁷ koji se izvode u skladu sa periodičnim planovima koje donosi NSO. U periodu od 2009. do kraja 2013. godine, organizovano je 119 različitih obuka koje je pohađalo 1797 službenika i namještenika.

Pored navedenog, UzK je organizovala i veliki broj obuka po specifičnim zahtjevima jedinica lokalnih samouprava. Tako je u periodu od 2011. do kraja 2013. godine, UzK organizovala 59 različitih obuka koje je pohađalo 1600 službenika, odnosno namještenika, funkcionera i odbornika skupština opština.

Obuke za zaposlene, funkcionere i odbornike, organizovala je i ZOOG kroz realizaciju različitih programa i projekata koje je implementirala sa međunarodnim organizacijama i sa civilnim sektorom. U periodu od 2009. do kraja 2013. godine organizovano je 52 obuke koje je pohađalo 682 lica, zaposlena u organima lokalne uprave, odnosno službama jedinica lokalne samouprave, funkcioneri i odbornici u skupštinama opština.

4. PRAVNI OKVIR UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

4.1. Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi

Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi je pravni instrument koji definiše i štiti osnovne principe na kojima se zasniva lokalna samouprava. Cilj ovog instrumenta je da se izgrade standardi u uspostavljanju, funkcionisanju i zaštiti lokalne samouprave kao nivoa vlasti koji je najbliži građanima i da se obezbijedi efektivno učešće lokalnog stanovništva u odlučivanju o pitanjima koja se tiču njihovog svakodnevnog života.

Prvi dio navedene Povelje sadrži odredbe kojima se ustanovljavaju principi lokalne samouprave i načela kojima se reguliše priroda i domet ovlašćenja lokalnih vlasti.⁸ Takođe, Evropskom Poveljom o lokalnoj samoupravi se utvrđuje da će ovlašćenja lokalne samouprave biti isključiva i potpuna, utvrđena Ustavom i zakonom, te da lokalne vlasti, u zakonskim okvirima, imaju punu slobodu da preduzmu inicijativu u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti, niti dodijeljeno nekoj drugoj instanci, da će javne poslove, prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima i dr. (član 4). U članu 6 navedene Povelje utvrđuje se autonomija lokalnih vlasti u pogledu organizovanja svoje administrativne strukture prema potrebama lokalne zajednice, odnosno efikasnog upravljanja, mogućnost angažovanja adekvatnih kadrova uz obezbjeđenje njihovog kontinuiranog

⁷Moduli programa obuka za lokalnu samoupravu su: osposobljavanje pripravnika i lokalnih službenika i namještenika u organima lokalne uprave i službama, lokalna samouprava i funkcionisanje organa lokalne uprave, službenički sistem, borba protiv korupcije, rukovođenje i upravljanje u lokalnoj upravi, finansijski i budžetski aspekti rada organa, opšti i sa njima povezani poslovi u lokalnoj samoupravi, komunikacija u lokalnoj samoupravi, međunarodna saradnja i tzv.evropski poslovi, TOT "training of trainers" – obuka predavača, strani jezici i računarska pismenost.

⁸ Član 3 stav 1 Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi glasi: „Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u zakonskim okvirima, uređuju i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva.“

usavršavanja i napredovanja, te da će uslovi rada zaposlenih u lokalnim vlastima biti takvi da omogućuje zapošljavanje visokokvalitetnog kadra na osnovu zasluga i kompetentnosti, da u tu svrhu treba stvoriti adekvatne mogućnosti za obuku, naknade i izgleda za napredovanje u karijeri.

Principi lokalne samouprave u Crnoj Gori su, u skladu sa ovom Poveljom, utvrđeni Ustavom Crne Gore.⁹

4.2. Analiza postojećih zakonskih propisa

4.2.1. Zakon o lokalnoj samoupravi

Zakon o lokalnoj samoupravi¹⁰ utvrđuje da se lokalna samouprava ostvaruje na načelima demokratije, decentralizacije, depolitizacije, autonomnosti, zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave i međusobne saradnje države i opštine. Pored toga, Zakonom se utvrđuju sopstveni poslovi lokalne samouprave, definišu nadležnosti organa lokalne samouprave, ovlašćenja lokalnih funkcionera, starješine organa i drugo. Sa aspekta upravljanja ljudskim resursima bitno je ukazati na ovlašćenja za donošenje akata (statuta, odluke o organizaciji i načinu rada lokalne uprave i drugih akata), te nadležnost Vlade da propiše službena zvanja u lokalnoj upravi i uslove za njihovo vršenje, ovlašćenja za izbor, imenovanje, odnosno postavljenje i razrješenje određenih lica, odnosno ovlašćenja za izbor kandidata po raspisanom oglasu i odlučivanje o pravima i obavezama zaposlenih. Ove odredbe su od suštinskog značaja, jer predstavljaju pravni osnov za primjenu većeg broja instituta utvrđenih ZDSIN kojim se propisuju nadležnosti, odnosno ovlašćenja za primjenu tih instituta na državnom nivou. U ovom dijelu nema primjene na lokalnom nivou, odnosno na lokalne službenike i namještenike, što je i stav Upravnog suda Crne Gore.

Zakon o lokalnoj samoupravi je, pored toga, načelno definisao pravni status lokalnih službenika i namještenika, upućujući na shodnu primjenu propisa kojima se uređuje pravni status državnih službenika i namještenika¹¹. Budući da se pod pravnim statusom podrazumijeva skup prava, obaveza i odgovornosti službenika i namještenika, to se i pravni okvir za primjenu propisa kojima se uređuje pravni status državnih službenika i namještenika odnosi samo na prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika, a ne i na pitanja koja se odnose na način njihovog ostvarivanja u lokalnoj samoupravi, ovlašćenja organa za donošenje propisa iz oblasti

⁹Ustavom Crne Gore (član 113-117) propisano je da se u lokalnoj samoupravi odlučuje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika, da lokalna samouprava obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva, da je opština osnovni oblik lokalne samouprave i da se mogu osnivati drugi oblici lokalne samouprave, da opština ima svojstvo pravnog lica, da donosi statut i opšte akte, da su organi opštine skupština i predsjednik, da opština vrši određenasvojinska ovlašćenja na stvarima u državnoj svojini u skladu sa zakonom, da ima imovinu, da se finansira iz sopstvenih prihoda i sredstava države, da ima budžet, da je samostalna u vršenju svojih nadležnosti, da Vlada može raspustiti skupštinu opštine, odnosno razriješiti predsjednika opštine samo ako skupština opštine, odnosno predsjednik opštine, u vremenu dužem od šest mjeseci, ne vrše svoje nadležnosti.

¹⁰ „Službeni list RCG“, br. 42/03, 28/04, 75/05 i 13/06 i „Službeni list CG“, br. 88/09, 38/12 i 10/14.

¹¹ Članom 90 ovog Zakona propisano je da se na pravni status lokalnih funkcionera i lokalnih službenika i namještenika shodno primjenjuju propisi kojima se uređuje status državnih funkcionera, državnih službenika i namještenika, ukoliko ovim Zakonom nije drukčije određeno.

službeničkih odnosa i na druga pitanja u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi.

Pored upućujuće odredbe o shodnoj primjeni, Zakonom o lokalnoj samoupravi, sa dvije odredbe, definiše se pojam lokalnog službenika i namještenika, propisuje da se zapošljavaju na osnovu javnog oglašavanja, da službena zvanja i uslove za njihovo vršenje propisuje Vlada, kao i to da licima zaposlenim u lokalnoj upravi i javnim službama ne može prestati služba niti se može pogoršati položaj zbog članstva u političkoj ili sindikalnoj organizaciji.¹²

Iz navedenog se može zaključiti da se, zbog neuređenosti važnih pitanja u oblasti službeničkih odnosa u lokalnoj samoupravi, ne obezbjeđuje potpuna pravna sigurnost i jednakost zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Ovo tim prije što je pojam „shodno“ moguće različito tumačiti, u širem ili užem kontekstu, a što u nedostatku pravnih normi koje bi se odnosile na ovu kategoriju zaposlenih, u praksi izaziva brojne dileme i nejasnoće u primjeni pravnih instituta utvrđenih ZDSIN.

Sistem upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi mora počivati na jasnim ovlaštenjima organa na lokalnom nivou, pravilima i procedurama i specifičnostima koja treba da važe za ovaj nivo vlasti, a što se ne može obezbijediti shodnom primjenom odredaba Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

4.2.2. Zakon o državnim službenicima i namještenicima¹³

Donošenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSIN), čija je primjena počela 01. januara 2013. godine, kao i pratećih podzakonskih akata, ojačan je pravni okvir za dalji razvoj službeničkog sistema. Zakonom je uspostavljena kategorizacija radnih mjesta državnih službenika, kao i nivoi, zvanja i uslovi za državne službenike i namještenike. Takođe, proširen je i obuhvat primjene ovog zakona i na zaposlene u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Fondu rada i Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova. Osim toga, uspostavljen je drugačiji sistem selekcije kadrova u državnim organima utemeljen na „merit principu“ i cjelovitije uređena pitanja u vezi sa pravima, obavezama, odgovornostima i integritetom državnih službenika i namještenika. Potpunije je definisana zaštita zaposlenih koji prijavljuju sumnju na korupciju u državnim organima, odgovornost za vršenja poslova u državnom organu, kao i zaštita prava državnih službenika, odnosno namještenika. U cilju stvaranja normativnih pretpostavki za primjenu Zakona, u 2012.godini i 2013.godini donijeto je 14 podzakonskih akata.

ZDSIN i podzakonski propisi koji su donijeti na osnovu ovog zakona odnose se na strukturu i nadležnost državnih organa (vrstu, prirodu i složenost poslova) i, s tim u vezi, regulišu prava, obaveze i odgovornosti i druga pitanja koja se odnose na status državnih službenika i namještenika.

S obzirom da Zakon o lokalnoj samoupravi upućuje da se u pogledu pravnog statusa lokalnih službenika i namještenika shodno primjenjuju propisi o državnim službenicima i namještenicima, prisutne su brojne dileme i nejasnoće u vezi sa primjenom pravnih instituta utvrđenih ZDSIN na lokalnom nivou.

¹² Član 88 i 89 Zakona o lokalnoj samoupravi.

¹³ „Službeni list CG“, br. 39/11, 50/11, 66/12 i 34/14.

Pitanja iz službeničkih odnosa na lokalnom nivou na koje nije moguće shodno primijeniti odredbe ZDSIN su, između ostalih, sljedeća: ovlaštenja i obaveze organa u lokalnoj samoupravi kao poslodavca, ovlaštenja starješine organa lokalne uprave da u ime jedinice lokalnoj samoupravi vrši prava i dužnosti poslodavca, statusna pitanja zaposlenih koja spadaju u kategoriju visoko rukovodnog kadra, ovlaštenja za odlučivanje o pravima i obavezama službenika i namještenika na raspolaganju, nadležnost organa za regulisanje pitanja koja se odnose na vrstu i postupak dodjele priznanja, nadležnost za donošenje kadrovskih planova, prava i obaveze po osnovu stručnog osposobljavanja i usavršavanja i obaveza obezbjeđenja sredstava u budžetu lokalne samouprave za stručno osposobljavanje i usavršavanje lokalnih službenika i namještenika, upravljanja ljudskim resursima, zaštita prava lokalnih službenika i namještenika, disciplinska odgovornost, obaveznost primjene podzakonskih akata koji proizilaze iz ZDSIN na lokalne službenike i namještenike i druga pitanja.

Različita tumačenja po pitanju shodne primjene odredaba ZDSIN na lokalnom nivou, te postojanje očiglednih pravnih praznina u pravnom okviru za službeničke odnose u lokalnoj samoupravi, dovode do nejednakog pravnog položaja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i u odnosu na državne službenike i namještenike.

U vezi sa navedenim, potrebno je ukazati i na konkretne probleme i pravne praznine po pitanjima stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.

Članom 11 ZDSIN propisano je da: “Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na napredovanje i stručno usavršavanje”, članom 115 je propisano da “Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo i obavezu da se stručno osposobljava i usavršava u cilju unaprijeđenja stručnih sposobnosti i vještina radi vršenja poslova radnog mjesta”, dok je članom 116 propisano da “Sredstva za osposobljavanje i usavršavanje državnog službenika, odnosno namještenika obezbjeđuju se u Budžetu Crne Gore. Vrstu, bliži sadržaj, način pripreme i donošenja, kao i metodologiju izrade programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja utvrđuje Vlada, na prijedlog organa za upravljanje kadrovima.”

Lokalni službenik i namještenik ima pravo na stručno osposobljavanje i usavršavanje, što proizilazi iz člana 90 ZOLS. Međutim, u pogledu načina ostvarivanja ovog prava, ostala je neregulisana obaveza organa u lokalnoj samoupravi da obezbijedi način ostvarivanja prava na stručno osposobljavanje i usavršavanje, finansiranje, utvrđivanje organa za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou i druga pitanja.

Jedno od pitanja koje je neuređeno je i dodjela priznanja lokalnim službenicima i namještenicima, a koji predstavlja važan motivacioni instrument za podizanje standarda kvaliteta u pružanju usluga u lokalnoj samoupravi. U vezi sa ovim, potrebno je ukazati na neuređenost ovog pitanja u pogledu ovlaštenja za donošenje propisa kojim će se utvrditi vrste priznanja i postupak njihove dodjele.

Pravni okvir za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou, pored zakonskih propisa, čine i propisi koje donose organi jedinica lokalne samouprave. U tom smislu poseban značaj ima odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave kojom je potrebno utvrditi poslove upravljanja ljudskim resursima u nadležnost nekog od organa lokalne uprave.

4.2.3. Zakon o finansiranju lokalne samouprave¹⁴

Zakon o finansiranju lokalne samouprave predstavlja važan segment pravnog okvira stručnog osposobljavanja i usavršavanja na lokalnom nivou, jer se njime propisuju izvori sredstava, način finansijskog izravnivanja i korišćenja uslovnih dotacija, način finansiranja sopstvenih poslova lokalne samouprave utvrđenih Ustavom, zakonom i drugim propisima, obezbjeđenje sredstava za finansiranje sopstvenih poslova u budžetu opštine, samostalnost u raspolaganju koja mora biti primjerena izdacima potrebnim za finansiranje nadležnosti opštine utvrđenih Ustavom i zakonom.

5. INSTITUCIONALNI OKVIR STRUČNOG OSPOSOBLJAVANJA I USAVRŠAVANJA LOKALNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

Nacionalna trening strategija za lokalnu samoupravu (NTS) je ustanovila institucionalni okvir za sistem obuka u lokalnoj samoupravi. NTS-om nije bilo predviđeno osnivanje novog subjekta, tj. nove institucije koja bi se stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem zaposlenih, odnosno obukom lokalnih službenika i namještenika u lokalnoj samoupravi. Ovo iz razloga što je ocijenjeno da bi osnivanje nove institucije zahtijevalo obezbjeđivanje značajnih finansijskih sredstva, obezbjeđenje kadrovskih, prostornih i drugih potrebnih uslova za rad i funkcionisanje te institucije. Stoga je NTS-om koncipiran sistem obuka radi uvođenja i osiguranja održivosti ovog sistema obuka na lokalnom nivou od strane postojećih institucija: Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za kadrove, Zajednice opština Crne Gore i jedinice lokalne samouprave, na način što su utvrđene njihove uloge i zadaci.

Uloga MUP-a je koncipirana u kontekstu njegove nadležnosti za predlaganje i sprovođenje strateškog i pravnog okvira za razvoj upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi, odnosno da vrši poslove uprave koji se odnose na funkcionisanje i primjenu propisa iz oblasti lokalne samouprave; međunarodnu saradnju jedinica lokalne samouprave sa jedinicama lokalne samouprave drugih država; sprovođenje međunarodnih ugovora iz nadležnosti ministarstva; davanje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa ili opštih akata koji se odnose na pitanja u vezi sa lokalnom samoupravom.

Uloga Uprave za kadrove, kao organa državne uprave nadležnog za upravljanje kadrovima na nacionalnom nivou, zasnovana je na nadležnosti i iskustvu ovog organa u oblasti upravljanja ljudskim resursima, a naročito u oblasti razvoja programa i planova za stručno osposobljavanje i usavršavanje, te u pružanju drugih vidova stručne podrške u oblasti obuke i razvoja kadrova.

Uloga Zajednice opština Crne Gore, kao nacionalne asocijacije lokalnih vlasti koja okuplja jedinice lokalne samouprave koje su dobrovoljno udružene u asocijaciju, sastoji se, između ostalog, i u podršci jedinicama lokalne samouprave za ustanovljavanje moderne funkcije upravljanja ljudskim resursima i za pružanje obuke radi jačanja kapaciteta lokalne samouprave. Iz ovih razloga u ZOČG je bilo predviđeno osnivanje NTS jedinice, sa 4 zaposlena.¹⁵

¹⁴ „Službeni list RCG”, br. 42/03, 44/03 i „Službenom listu CG”, br. 5/08 i 74/10.

¹⁵ U toku 2011. godine, bila su angažovana dva UN volontera u NTS jedinici, čiji je angažman finansiran kroz Projekat „Podrška implementaciji Nacionalne trening strategije za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori“. Projekat je finansiran iz sredstava IPA programa 2010. U ZOČG, od januara 2014. godine, angažovan je jedan UN volonter.

U realizaciji NTS-a, Nacionalni savjet za obuku u lokalnoj samoupravi, imao je sljedeće zadatke: pratio realizaciju mjera iz NTS, utvrđivao prioritete obuke, donosio planove obuka, razmatrao godišnje izvještaje o obuci i drugo.

6. POLAZNE OSNOVE ZA UTVRĐIVANJE PRAVACA RAZVOJA FUNKCIJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

6.1. Rezultati analize potreba za obukom u lokalnoj samoupravi

U toku 2012. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava za kadrove i Zajednica opština Crne Gore sproveli su istraživanje u svim jedinicama lokalne samouprave, koje je finansijski podržano od strane UNDP-a. Istraživanje je sprovedeno na uzorku od 205 ispitanika, a rezultiralo je izradom Analize potreba za obukom u lokalnoj samoupravi. Cilj ovog istraživanja je bio da se utvrdi stanje u jedinicama lokalne samouprave u odnosu na sve aspekte stručnog osposobljavanja i usavršavanja, tako i u odnosu na spoljašnje i unutrašnje aspekte, kao i u pogledu potreba lokalnih službenika i namještenika za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem, odnosno za sticanjem novih znanja i vještina neophodnih za obavljanje poslova utvrđenih radnih mjesta. Dodatni cilj istraživanja bio je utvrđivanje stavova nosilaca izvršne funkcije i rukovodnog kadra u lokalnoj samoupravi u odnosu na pravni i finansijski okvir stručnog osposobljavanja i usavršavanja, potrebom za obukom i dr. Istraživanjem su obuhvaćeni nosioci izvršne funkcije, rukovodeća lica i zaposleni u organima lokalne uprave u Crnoj Gori.

Na osnovu navedenog istraživanja utvrđeno je da određeni broj jedinica lokalnih samouprava nema jasnu sliku o značaju obuka za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika, da postoji nezainteresovanost službenika i namještenika za pohađanjem obuka, da obuke nijesu uvijek pohađali učesnici kojima je ista bila namijenjena usled čega nije došlo do poboljšanja njihovog radnog učinka, da ne postoje adekvatni uslovi za rad, da ne postoji odgovarajuća saradnja i komunikacija između organa lokalne uprave, da je prisutna preopterećenost zaposlenih na pojedinim radnim mjestima, da se nerealno planira vrijeme za postizanje utvrđenih ciljeva i dr.

Na osnovu izvršene analize rezultata istraživanja, dobijene su i preporuke u odnosu na pravni i finansijski okvir za stručno osposobljavanje i usavršavanje, motivaciju zaposlenih, ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih, potrebu za izradom i donošenjem određenih programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih i drugom.

Rezultati analize su pokazali da treba dograditi pravni okvir koji se tiče upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi. U pogledu ovog pitanja mišljenja zaposlenih su bila podijeljena u smislu što je jedan broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave smatrao da ovu materiju treba urediti Zakonom o lokalnoj samoupravi, kroz posebno poglavlje koje bi tretiralo ovo pitanje, dok su drugi bili mišljenja da treba donijeti poseban Zakon o lokalnim službenicima i namještenicima, kojim na cjelovit način treba urediti sva pitanja koja se tiču upravljanja ljudskim resursima.

Rezultati istraživanja su pokazali da postoje značajni problemi u jedinicama lokalne samouprave u pogledu obezbjeđivanja finansijskih sredstava za vršenje poslova iz okvira svoje nadležnosti. Međutim, u pogledu obezbjeđivanja sredstava za stručno osposobljavanje i usavršavanje, prisutan je pozitivan stav da se u narednom periodu u budžetima opština planiraju sredstva za ovu namjenu.

Zaposleni su, takođe, ukazali na potrebu za dodatnim obukama koje su prioritetne za obavljanje svakodnevnih radnih zadataka i to: strateško planiranje, upravljanje ljudskim resursima, upravno postupanje, prekršajni postupak, upravljanje dokumentacijom, upravljanje projektima, strani jezici, informacione tehnologije, javna etika, vještine komunikacije sa strankama, obuka za mentore, motivacija zaposlenih, kancelarijsko poslovanje, imovinsko - pravni odnosi i dr. Pored navedenog, zaposleni su ukazali i na potrebu uvođenja specifičnih programa obuke, a koji bi se odnosili na različite ciljne grupe, prevashodno, na rukovodeća lica i na novozaposlene u jedinicama lokalne samoprave. Zaposleni su iskazali i zadovoljstvo u pogledu realizovanih obuka, jer su im pomogle da uspješnije obavljaju radne zadatke, što potvrđuje kvalitet realizovanih obuka.

Međutim, zabrinjavajući podatak je da najveći broj zaposlenih nije bio upoznat sa strateškim dokumentom koji se odnosio na stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih u lokalnoj samoupravi, tj. sa NTS-om, sa ulogom i zadacima NSO-a, kao ni sa Programom obuke za lokalnu samoupravu, koji je donijelo ovo tijelo. Razlog za ovo je, između ostalog, nepostojanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u jedinicama lokalne samoprave, nepostojanje odgovarajuće komunikacije između zaposlenih u organima lokalne uprave, nepostojanje interesovanja zaposlenih za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem i drugo. Interesantno je to da su zaposleni u potpunosti bili upoznati sa obukama koje su realizovali UzK i ZOCCG, a koje je pohađao najveći broj ispitanika.

6.2. Rezultati istraživanja sprovedenog u realizaciji projekta-LOGINTS

U realizaciji projekta „Podrška implementaciji Nacionalne trening strategije za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori“ – LOGINTS, tokom 2012. i 2013. godine, sprovedeno je opsežno istraživanje u većem broju jedinica lokalne samoprave, sa ciljem utvrđivanja stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Pored toga, održan je veliki broj sastanaka sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za kadrove, Zajednice opština Crne Gore radi dobijanja stavova o pravnom okviru, sistemu obuka za lokalnu samoupravu, održivosti sistema obuka, adekvatnosti institucionalnog okvira za sprovođenje obuka u lokalnoj samoupravi, ulogom i zadacima NSO-a i drugom. U toku realizacije projekta, odlučeno je da se, umjesto revizije postojeće NTS-a, pristupi izradi novog strateškog dokumenta za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika.¹⁶

U okviru istraživanja, koje je sprovedeno u jedinicama lokalne samoprave, organizovan je veliki broj sastanaka, radionica i obavljeni intervjui sa predsjednicima opština, glavnim administratorima, starješinama organa lokalne uprave nadležnim za poslove upravljanja ljudskim resursima i službenicima u tim organima.

Rezultati navedenog istraživanja pokazali su sljedeće:¹⁷

¹⁶Projektom je realizovana aktivnost na izradi Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori kojom se utvrđuju ključni ciljevi, mehanizmi za profesionalnog razvoja u lokalnoj samoupravi, način finansiranja stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih, definisanju uloga i zadataka ključnih subjekata za realizaciju Strategije i dr.

¹⁷Rezultati istraživanja formulisani su u formi zaključaka i sačinjeni na osnovu komentara i izvještaja eksperata uključenih u projekat LOGINTS.

- a) Kvalitet obuka koje su sprovele ZOCCG i UzK posljednjih godina je značajno unaprijeđen. Sve veći broj lokalnih službenika i namještenika pohađa obuke koje doprinose kvalitetu obavljanja poslova na kojima su angažovani.
- b) U najvećem broju jedinica lokalne samouprave funkcija upravljanja ljudskim resursima svedena je na obavljanje poslova vezanih za radne odnose (raspisivanje javnog oglasa, donošenje odluke o izboru kandidata, donošenje rješenja o raspoređivanju, zaradama i godišnjim odmorima zaposlenih i dr.) i vođenje evidencije o zaposlenima.
- c) U većem broju jedinica lokalnih samouprava pitanju stručnog usavršavanja ne daju odgovarajući značaj. Odabir polaznika obuke nije uvijek odgovarajući. Pohađanje obuke je, uglavnom, rezultat ponude, a ne potražnje. Ne prati se u dovoljnoj mjeri praćanje uticaja obuke na kvalitet i efikasnost rada zaposlenih. Ove konstatacije ne odnose se na obuke organizovane od strane UzK i ZOCCG, koje su sprovedene na osnovu analize potreba za obukom zaposlenih, kao ni na obuke sprovedene u realizaciji aktivnosti iz programa i projekata finansiranih od strane međunarodnih organizacija.
- d) U najvećem broju jedinica lokalnih samouprava postoji višak zaposlenih, pri čemu jedinice lokalnih samouprava nijesu preduzele efikasne mjere za rješavanje tog problema. Prisutne su i finansijske teškoće i budžetski deficit što je uticalo na donošenje programa za smanjenje broja lokalnih službenika i namještenika, odnosno preduzimanje efikasnijih mjera na planu smanjenja broja zaposlenih (socijalni programi za rješavanje viška zaposlenih i dr.). Takođe, ne primjenjuju se zakonske odredbe koje se odnose na ocenjivanje službenika i koje bi, između ostalog, trebale da posluže za preduzimanje odgovarajućih mjera u jedinicama lokalnih samouprava u rješavanju problema viška zaposlenih. Ovo utiče na motivaciju zaposlenih i njihov radni učinak.
- e) Prisutan je stav u opštinama da je izmjena zakonodavnog okvira neophodna radi uvođenja modernog pristupa u upravljanju ljudskim resursima. Opštine su iskazale spremnost da u slučaju povećanja budžetskih prihoda usmjeravaju sredstva za profesionalni razvoj zaposlenih, pod uslovom da se obezbijede efikasne obuke.
- f) Jedinice lokalnih samouprava prepoznaju značaj i ulogu ZOCCG za uvođenje novog pristupa u upravljanju ljudskim resursima i iskazuju spremnost da finansijski podrže ZOCCG za izgradnju njenih kapaciteta radi pružanja podrške opštinama u oblasti upravljanja ljudskim resursima.
- g) Opštine imaju pozitivan stav prema obukama koje pruža UzK, ali su, takođe, prepoznale i značaj saradnje između ZOCCG i UzK. Opštine smatraju da UzK može da im stručno pomogne u ustanovljavanju i razvoju funkcije upravljanja ljudskim resursima, dok bi ZOCCG obezbjeđivala relevantne obuke za lokalnu samoupravu shodno njihovim potrebama. Pružanje adekvatne, stručne i efikasne obuke u lokalnoj samoupravi može se obezbijediti kroz saradnju između UzK i ZOCCG, uz pomoć Ministarstva unutrašnjih poslova, kao nadležnog organa državne uprave za oblast lokalne samouprave.

Istraživanje je pokazalo i sljedeće:

- Uprava za kadrove može da pruži adekvatnu stručnu pomoć jedinicama lokalne samouprave u izradi programa obuke, obezbjeđenju kvalitetnih predavača, stručne literature, organizovanje obuke za predavača, a budući da

ima iskustvo u obavljanju ovih poslova za državne službenike i namještenike i da realizuje veliki broj programa obuke koji su primjenljivi i na lokalne službenike i namještenike.

- Ministarstvo unutrašnjih poslova, između ostalog, nadležno je za predlaganje politike u oblasti lokalne samouprave, odnosno za pripremu propisa koji se odnose na oblasti službeničkih odnosa, upravljanja ljudskim resursima, praćenje procesa decentralizacije i drugo.
- Zajednica opština Crne Gore, kao nacionalna asocijacija lokalnih vlasti, zastupa interes članica pred državnim organima, međunarodnim i drugim organizacijama u cilju jačanja sistema lokalne samouprave i stvaranje uslova za razvoj i efikasno funkcionisanje ovog sistema, pruža usluge članicama radi razvoja njihovih kapaciteta i dr. Između ostalog, ZOCCG treba da pruži podršku jedinicama lokalne samouprave radi ustanovljavanja i razvoja funkcije upravljanja ljudskim resursima i da učestvuje u izradi programa obuka, realizacije obuka za zaposlene u lokalnoj samoupravi.

7. VIZIJA PROFESIONALNOG RAZVOJA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Lokalna samouprava zauzima posebno mjesto u sistemu javne uprave. Kao takva lokalna samouprava treba da ojača svoje upravljačke i kadrovske kapacitete kako bi svoje funkcije obavljala profesionalno i u javnom interesu, da obezbijedi dobre uslove za život građana, privrednih i drugih subjekata i pruži im efikasne i kvalitetne usluge, da obezbijedi transparentno donošenje odluka i učešće građana u vršenju poslova iz njene nadležnosti, te da poveća nivo odgovornosti za vršenje svojih poslova.

Lokalna samouprava treba da ima mogućnosti da ponudi uslove za razvoj karijere zaposlenima koji pokazuju visok nivo profesionalnosti u svom radu. Zaposleni treba da prepoznaju značaj vršenja poslova u javnoj službi, da dijele viziju i vrijednosti kojima teži njihova opština i da nastoje da profesionalno obavljaju svoje poslove i radne zadatke.

Zaposlene u lokalnoj samoupravi treba posmatrati kao njen najvažniji resurs, a ulaganje u njihovo stručno usavršavanje kao dobru investiciju koja će rezultirati doprinosom zaposlenih razvoju djelotvorne, servisno orjentisane lokalne uprave koja je spremna da odgovori potrebama i zahtjevima građana i zajednice.

Zaposleni treba da identifikuju probleme, traže rješenja i nalaze adekvatan način za njihovo rješavanje. Rukovodioci treba da dijele znanje i iskustvo sa zaposlenima, tzv. podučavanje (Coaching). Oni treba da znaju potrebe lokalnog stanovništva, da odgovore na sve inicijative i prijedloge građana, da su dostupni javnosti, da aktivno učestvuju u kreiranju javnih politika na lokalnom nivou i da donose odluke u javnom interesu.

Zaposleni treba da znaju strateške i druge ciljeve opštine i da svoj rad usmjere na ostvarivanje tih ciljeva, da rade timski, da predvode timove, da fleksibilno odgovaraju na teškoće sa kojima se suočavaju u svakodnevnom radu, da znaju potrebe privrednih subjekata, civilnog sektora i da aktivno učestvuju u rješavanju izazova koji se pred opštinom nalaze.

Odbornici u skupštinama opština treba da imaju jasnu sliku o tome u kom pravcu njihova opština treba da ide i da imaju sposobnost da tu viziju artikuliraju kako bi se postigli željeni ciljevi.

Opština treba da stvori uslove i ambijent u kojem su zaposleni motivisani da kontinuirano uče, da pronalaze nova i trajna rješenja za izazove sa kojima se suočavaju i da stvara dobru praksu u radu.

Obuka zaposlenih treba da ojača njihove stručne kapacitete, a za to su potrebna sredstva. Zbog toga na obuku zaposlenih u opštinama treba gledati kao na dobru investiciju. Obezbjedenje sredstava za obuku zaposlenih odlikava stav i posvećenost rukovodstva profesionalnom razvoju zaposlenih i razvoju sopstvenih kapaciteta za postizanje boljih radnih rezultata.

Ostvarivanje potencijala zaposlenih u opštini

U opštini zaposleni treba da se tretiraju kao najvažniji kapital, da se isti osjećaju uvaženim i ponosnim što rade u opštini, da vole svoj posao, da rade timski i da je postizanje dobrih rezultata uobičajena pojava. Opština treba da ulaže u lični razvoj svojih zaposlenih.

Odnose između rukovodioca i lokalnih službenika i namještenika treba da karakteriše sljedeće:

- Da rukovodioci i zaposleni vode formalni i neformalni razgovor. Rukovodioci treba da znaju da je njegova ključna odgovornost da omogući zaposlenima postizanje visokog nivoa kvaliteta u obavljanju poslova;
- Da su zaposleni visoko motivisani, da nalaze smisao u svom radu, da pristupaju svojim poslovima i radnim zadacima sa određenom kreativnošću, da su ponosni na svoj rad, dobro obavljajući posao, i da uče iz najboljih praksi;
- Da zaposleni zna da njegov rad doprinosi prioritetima opštine i da je u funkciji ostvarivanja ključnih ciljeva opštine. On treba da zna koje ciljeve želi da postigne opština i koja je njena vizija;
- Da između zaposlenih treba da vlada povjerenje, spremnost za timski rad – unutar organizacionih jedinica i između njih, da pomažu svojim kolegama, uče jedni od drugih i dijele zadovoljstvo postignutim rezultatima;
- Da je komunikacija otvorena kako vertikalno (od vrha nadolje, odozdo ka vrhu) i horizontalno (između različitih funkcija); unutar (između odjeljenja) i spolja (sa građanima, nevladinim organizacijama i privrednim subjektima). Zaposleni odgovaraju na sve inicijative, prijedloge i sugestije uz nepostojanje hijerarhijskih ograničenja.

Dobro rukovodstvo u opštini treba da vodi računa o zaposlenima, prati njihov rad i pokazuje da cijeni kada zaposleni dobro obavljaju posao, da je otvoreno za njihova mišljenja, usmjerava zaposlene i stvara im osjećaj da je njihov rad usmjeren na ostvarivanju javnog interesa.

Zapošljavanje-opis radnog mjesta

Službenici i namještenici u lokalnoj samoupravi treba da se zapošljavaju u transparentnoj proceduri na osnovu sposobnosti i utvrđenih uslova predviđenih za obavljanje poslova konkretnog radnog mjesta. Opis poslova radnog mjesta treba da predstavlja instrument koji omogućava da se organizuju i precizno definišu radni zadaci svakog zaposlenog, formalizuju odgovornosti i definišu kompetencije za obavljanje tih radnih zadataka.

Dobar opis radnog mjesta obezbjeđuje vidljivost doprinosa svakog zaposlenog u lancu odgovornosti, tako da on zna tačno što se od njega traži i očekuje. To olakšava proces praćenja rada, a samim tim i proces ocjenjivanja zaposlenog.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje

Zaposleni moraju biti motivisani da uče i da naučeno dijele sa ostalim zaposlenima. Rukovodioci moraju da pomognu svojim zaposlenima u učenju i da takvo učenje postane praksa. Odabir učesnika koji treba da pohađaju obuku treba da bude zasnovan na ostvarivanju ciljeva lokalne samouprave i promjenama koje se žele postići u lokalnoj zajednici. Od zaposlenog se očekuje da usvojena znanja i vještine inkorporira u svoj rad i da na taj način doprinosi promjenama u opštini. Za profesionalni razvoj svakog zaposlenog ključnu ulogu treba da ima kako starješina svakog organa lokalne uprave, tako i starješina organa za upravljanje ljudskim resursima.

Kako zaposleni postaju efektivniji, oni doprinose ostvarivanju vrijednosti organizacije. Povećavanjem znanja i vještina, zaposleni povećavaju svoju efektivnost u radu. Iz ovog razloga, obuka i lični razvoj zaposlenih treba da se prepoznaju kao ulaganje u dobru lokalnu upravu, a ne kao trošak opštine.

Bez ulaganja u stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih, opštine neće biti u mogućnosti da iskoriste njihove pune potencijale.

Učenje zaposlenih se ne postiže samo kroz učestvovanje na obukama, već postoje i drugi vidovi učenja koji uključuju: podučavanje, studijske posjete, razmjenu najboljih praksi, učenje kroz posmatranje, podrška kolega i drugo. Svi ovi vidovi učenja treba da se koriste kako bi se povećao radni učinak zaposlenih.

Ocjenjivanje i nagrađivanje zaposlenih

Ocjenjivanje je prilika da se provjeri da li je zaposleni ispunio ciljeve koji su mu bili zadati, kao i da se napravi presjek stanja po pitanju njegovog rada i kompetencija za obavljanje poslova radnog mjesta. Na osnovu toga, treba da se planiraju konkretne obuke koje su potrebne za poboljšanje rada zaposlenog, odnosno radi poboljšanja kvaliteta u pružanju javnih usluga i za ostvarivanje zadatih ciljeva lokalne samouprave.

Ocjenjivanje je prilika da se provjeri da li zaposleni može bolje da radi i da napreduje u svom profesionalnom razvoju. Jedan od ciljeva ocjenjivanja je prepoznavanje potreba za obukom i usavršavanjem zaposlenog kojima će se unaprijediti njegov radni učinak. Između ostalog, ocjenjivanje treba da posluži za izradu ličnog plana razvoja zaposlenog. Organ nadležan za upravljanje ljudskim resursima će prikupiti lične planove razvoja zaposlenih i koristiti ih, zajedno sa procjenom potreba za obukom, radi pripreme plana obuke zaposlenih u opštini.

Ocjenjivanje je i važan instrument za motivisanje zaposlenih, jer mu pruža mogućnost za napredovanje.

Obezbjeđivanje dobrih uslova za rad

Obezbjeđivanje dobrih uslova za rad, između ostalog, podrazumijeva dobre međuljudske odnose u jedinici lokalne samouprave. Starješina organa lokalne uprave, odnosno rukovodilac službe uvijek mora da zna šta se dešava u organu, da razumije

zaposlene, njihove potrebe i probleme, da uspostavi pravila rada, da blagovremeno informiše zaposlene o svim važnim pitanjima i da odgovara na njihove zahtjeve.

Starješina organa je odgovoran za stvaranje dobre klime, treba da razvija timski rad i podstiče osjećaj pripadnosti zaposlenog opštini.

8. STRATEŠKI CILJEVI

8.1. USPOSTAVITI PRAVNI OKVIR ZA IZGRADNJU MODERNE FUNKCIJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

8.1.1. Uspostaviti odgovarajući pravni okvir za funkciju upravljanja ljudskim resursima

Postojeći pravni okvir ne obezbjeđuje ostvarivanje moderne funkcije upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi. Ovo iz razloga što odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi, odnosno drugi zakonski propis u odnosu na ovo pitanje ne upućuju na shodnu primjenu odredaba ZDSIN. Pored toga, postoje specifičnosti u lokalnoj samoupravi koje je potrebno regulisati iz razloga što se na te specifične odnose ne mogu neposredno primjeniti odredbe ZDSIN. Potreba zakonskog regulisanja upravljanja ljudskim resursima u Zakonu o lokalnoj samoupravi proizilazi iz položaja, prava, obaveza i odgovornosti lokalne samouprave, kao dio sistema vlasti. Takođe, treba uzeti u obzir da je lokalna samouprava poslodavac lokalnom službeniku i namješteniku, te je i sa ovog stanovišta potrebno pravno definisati sva važna pitanja iz oblasti službeničkih odnosa na lokalnom nivou, kao što su:

- koji organi (skupština opštine, predsjednik opštine) su donosioci propisa i drugih akata iz ove oblasti;
- ko u ime poslodavca odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima imenovanih, postavljenih i zaposlenih lica u lokalnoj samoupravi;
- u okviru kojeg organa se obavljaju poslovi upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi, te s tim u vezi odrediti organ na lokalnom nivou koji će biti zadužen za izvršavanje zadataka koje u ovoj oblasti na državnom nivou vrši Uprava za kadrove;
- način zapošljavanja lokalnih službenika i namještenika, raspoređivanje, ocjenjivanje, napredovanje i nagrađivanje;
- zaštita prava lokalnih službenika i namještenika i odlučivanje u drugom stepenu–Komisija za žalbe, ovlašćenja, sastav i druga pitanja u vezi sa Komisijom;
- disciplinska odgovornost zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, način obrazovanja disciplinske komisije, sastav i druga pitanja u vezi sa disciplinskom odgovornošću;
- druga pitanja iz oblasti upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi.

8.1.2. Definirati djelokrug poslova organa za upravljanje ljudskim resursima

U cilju izgradnje moderne funkcije upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi neophodno je zakonom utvrditi nadležnost odgovarajućeg organa lokalne uprave za obavljanje ovih poslova, kako bi se obezbijedila jedinstvena regulativa u svim lokalnim samoupravama u Crnoj Gori. Ovo samo po sebi ne znači da se u

upravnoj strukturi osniva novi organ lokalne uprave, već bi se ovi poslovi obavljali u okviru nadležnosti nekog od postojećih sekretarijata (npr. Sekretarijat za lokalnu samoupravu, Sekretarijat za društvene djelatnosti i dr.), u kojima se i sada obavlja jedan dio ovih poslova.

Organ, odnosno služba za upravljanje ljudskim resursima treba da vrši sljedeće poslove:

- prati sprovođenja zakona i drugih propisa o lokalnim službenicima i namještenicima i obavještava nadležne organe o problemima u njihovoj primjeni i eventualnim nepravilnostima;
- priprema propise i druga akta iz oblasti službeničkih odnosa;
- daje mišljenja na akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave;
- objavljuje oglase za potrebe organa lokalne uprave;
- analizira potrebe za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem;
- priprema posebni program stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika;
- priprema godišnji plan obuke i izvještaj o realizaciji obuka;
- učestvuje u izradi stručno-informativnih materijala i strateških dokumenata u oblasti službeničkih odnosa i inicira izmjene i dopune propisa koji se odnose ili su u vezi sa službeničkim odnosima;
- ispituje mogućnosti raspoređivanja lokalnih službenika, odnosno namještenika na raspolaganju na slobodna radna mjesta u organima;
- pruža pomoć organima lokalne uprave i službama u realizaciji kadrovske politike, (uključujući pripremu planova ličnog razvoja);
- priprema kadrovski plan;
- prati sprovođenje mjera u cilju postizanja srazmjerne zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u organima lokalne uprave i službama, rodno balansirane zastupljenosti i zapošljavanja lica sa invaliditetom;
- vodi kadrovsku evidenciju lokalnih službenika i namještenika; i
- vrši druge poslove iz oblasti razvoja i upravljanja ljudskim resursima.

8.1.3. Obezbjediti odgovarajući broj zaposlenih u organu za upravljanje ljudskim resursima

Broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave je različit i od tog broja zavisiće i broj službenika koji će raditi na poslovima upravljanja ljudskim resursima.

Aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji potrebno je detaljno razraditi opise poslova radnih mjesta u organu za upravljanje ljudskim resursima i utvrditi potreban broj izvršilaca.

8.1.4. Uspostaviti i redovno ažurirati kadrovsku evidenciju

Uvođenje kadrovske evidencije u svim jedinicama lokalne samouprave je od suštinskog značaja za pravilno utvrđivanje raspoloživog stanja ljudskih resursa, kao i za sve vrste potreba u jedinici lokalne samouprave.

Kadrovska evidencija lokalnih službenika i namještenika sadrži podatke o lokalnim službenicima i namještenicima, i to: ime i prezime, nacionalnost i maternji jezik, adresu i jedinstveni matični broj, kao i druge podatke od značaja za upravljanje ljudskim resursima.

Njenim uspostavljanjem jedinice lokalne samouprave će biti u mogućnosti da u svakom momentu imaju pregled o:

- broju službenika, odnosno namještenika po organima/službama, kvalifikacionoj, polnoj, starosnoj strukturi, dužini radnog staža, vrsti radnog odnosa;
- slobodnim radnim mjestima (interno tržište rada) po organima i službama sa potrebnim uslovima za zasnivanje radnog odnosa, zvanjima, koeficijentima i planiranim brojem izvršilaca, kao i o lokalnim službenicima i namještenicima koji žele premještaj na drugo radno mjesto;
- službenicima koji su angažovani za obavljanje stručnih poslova za potrebe organa/službe sa konstatacijama o vrsti poslova i periodu angažovanja (rješenje o formiranju radne grupe i drugo);
- službenicima, odnosno namještenicima koji su upućeni na stručno osposobljavanje i usavršavanje, vrsti stručnog osposobljavanja i usavršavanja, vremenskom trajanju i drugim podacima u vezi sa stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem;
- ocjeni rada zaposlenih;
- priznanjima, nagradama, disciplinskim mjerama, i
- drugim podacima.

Navedeni podaci iz kadrovske evidencije jedinica lokalne samouprave bi bili dostupni nadležnim organima državne uprave u cilju izrade analitičkih i stručno informativnih materijala u vršenju poslova iz njihove nadležnosti.

Da bi ostvarila svoju svrhu, kadrovska evidencija lokalnih službenika i namještenika mora biti ažurna u svakom trenutku, što podrazumijeva uvođenje obaveze za organe i službe da po automatizmu dostavljaju utvrđenu dokumentaciju organu lokalne uprave nadležnom za njeno vođenje, u rokovima i na način utvrđen propisom jedinice lokalne samouprave.

Radi sagledavanja stanja i pružanja potrebne pomoći jedinicama lokalne samouprave za uvođenje kadrovske evidencije o lokalnim službenicima i namještenicima, potrebno je pripremiti Analizu postojećeg stanja pojedinačno po svim jedinicama lokalne samouprave i na nivou lokalne samouprave. Ova analiza treba da sadrži sve relevantne podatke u vezi sa mogućnostima uvođenja kadrovske evidencije u jedinicama lokalne samouprave (postojanju tehničkih mogućnosti, potrebnim finansijskim sredstvima, načinu upravljanja, održavanja i drugim podacima).

Analiza treba da obuhvati i mogućnost povezivanja kadrovske evidencije u jedinicama lokalne samouprave sa centralnom kadrovskom evidencijom koju vodi Uprava za kadrove.

8.2. OBEZBIJEDITI ODRŽIVOST KONTINUIRANOG STRUČNOG OSPOSOBLJAVANJA I USAVRŠAVANJA

Jedan od bitnih elemenata u procesu sprovođenja reforme javne uprave je svakako sistem stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih, jer bez osposobljenih i

stručnih službenika i namještenika kako na državnom, tako i na lokalnom nivou, Crna Gora neće moći da odgovori izazovima na putu ka Evropskoj uniji.

Kontinuirano stručno usavršavanje podrazumijeva proces kako održavanja, tako i poboljšanja i proširenje znanja i vještina potrebnih za obavljanje poslova i zadataka radnog mjesta. Zahtjev za kontinuiranim profesionalnim usavršavanjem je, s jedne strane, odraz profesionalne odgovornosti jednog organa da se ponaša u skladu s javnim interesom, da osigura da su zaposleni stručno osposobljeni za vršenje poslova radnog mjesta i da mogu da odgovore izazovima zajednice, a s druge strane, pravo je i obaveza zaposlenih da se stručno osposobljavaju i usavršavaju.

Da bi se moglo govoriti o održivosti kontinuiranog stručnog osposobljavanja i usavršavanja, potrebno je izraditi okvir kompetencija za lokalne službenike i namještenike, prepoznati stvarne potrebe za obukom neophodne za obavljanje poslova radnog mjesta, te, shodno tim potrebama, utvrditi opšti i posebne programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja i obezbijediti finansijska sredstva za njihovu realizaciju.

8.2.1. Izraditi okvir kompetencija za lokalne službenike i namještenike

Kompetencije podrazumijevaju skup znanja, sposobnosti i vještina neophodnih za efikasno obavljanje poslova radnog mjesta. Kompetencije zaposlenih proizilaze iz opisa posla radnog mjesta i sastavni su dio uslova za svako pojedinačno radno mjesto. Uvođenje kompetencija podrazumijeva da se, pored potrebnih kvalifikacija i prethodnog iskustva, utvrde i kompetencije kao uslov za obavljanje poslova radnog mjesta.

Uvođenje okvira kompetencija nije jednostavan, brz i jeftin proces, ali je od ključnog značaja za stvaranje uslova za moderno upravljanje ljudskim resursima. Utvrđivanje kompetencija će biti osnova kako kod procesa selekcije kandidata, obuke i razvoja, tako i ocjene radnog učinka (uspješnosti) sistema nagrađivanja i napredovanja zaposlenih. Da bi se obezbijedio jedinstven pristup na nivou lokalne samouprave, neophodno je utvrditi okvir kompetencija za sve kategorije zaposlenih.

Kada govorimo o profesionalnom razvoju zaposlenih u lokalnoj samoupravi, okvir kompetencija će im, svakako pomoći, da identifikuju koja vrsta obuke im je potrebna za kvalitetno obavljanje poslova radnog mjesta, a u konačnom treba da posluži kao osnova za utvrđivanje sadržaja opšteg i posebnih programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.

8.2.2. Donijeti Opšti program stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika

Opšti program stručnog osposobljavanja i usavršavanja je program za sticanje i unapređivanje znanja i vještina koje su potrebne svim kategorijama lokalnih službenika i namještenika u jedinicama lokalne samouprave za obavljanje poslova i zadataka konkretnih radnih mjesta.

Svaki lokalni službenik i namještenik treba da posjeduje određena znanja i vještine u ključnim oblastima iz nadležnosti lokalne samouprave.

Opšti program obuka stručnog osposobljavanja i usavršavanja trebao bi da sadrži module sa temama koje bi se odnosile na: ustavno uređenje, ljudska prava i slobode, sistem lokalne samouprave, sistem finansiranja lokalne samouprave, strateško planiranje, utvrđivanje lokalnih politika i izrada propisa na lokalnom nivou, upravni i prekršajni postupak, službenički odnosi u lokalnoj samoupravi, evropske integracije, izrada i upravljanje projektima, dobro upravljanje na lokalnom nivou, javna etika u lokalnoj samoupravi, kao i drugi moduli u zavisnosti od rezultata analize potreba koja će se sprovesti. Svaki od modula sadržaće veći broj tematskih cjelina namijenjenih za sve ili za određene kategorije zaposlenih u lokalnoj samoupravi.

8.2.2.1. Finansirati Opšti program stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika

Sredstva za realizaciju obuka utvrđenih Opštim programom stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika obezbijediće se u Budžetu Crne Gore.

Finansijskim sredstvima za realizaciju obuka iz okvira Opšteg programa upravljaće Uprava za kadrove. Ova sredstva koristiće se za sljedeće namjene: sprovođenje analize potreba za obukom u jedinicama lokalnih samouprava, izradu i publikovanje Opšteg programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika, organizovanje konferencija, okruglih stolova, radionica, prezentacija, pripremu i publikovanje priručnika i drugih materijala za potrebe realizacije seminara, naknadu predavačima, troškove obezbjeđenja prostorija za izvođenje obuke, prevođenja, prevoza, kateringa i drugih troškova.

8.2.3. Donijeti posebne programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika

Posebni programi stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika su programi za unapređivanje znanja i vještina koje su potrebne pojedinim kategorijama lokalnih službenika i namještenika u jedinicama lokalne samouprave radi kvalitetnijeg obavljanja poslova i zadataka određenih radnih mjesta.

8.2.3.1. Finansirati posebne programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika

Svaka jedinica lokalne samouprave treba da obezbijedi potreban iznos finansijskih sredstava za realizaciju posebnog programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika. Godišnjim planom obuka koje donosi jedinica lokalne samouprave, na osnovu sprovedene analize potreba za obukom, utvrđuje se broj polaznika i broj obuka koji će se realizovati u sprovođenju posebnog programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja.

Ukoliko potrebe jedinica lokalne samouprave zahtjevaju, budžetom se mogu obezbijediti i sredstva za finansiranje dodatnog obrazovanja zaposlenih.

8.2.4. Obezbijediti kontrolu kvaliteta sprovedenih programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika

Kontinuirano stručno osposobljavanje i usavršavanje lokalnih službenika i namještenika treba da doprinese ostvarivanju utvrđenih strateških ciljeva opštine,

kvalitetnijem pružanju usluga građanima, što je ujedno i glavni indikator za ocjenjivanje uspješnosti sprovedenih programa obuke.

U cilju ocjene kvaliteta predloženih programa neophodno je razviti kriterijume za ocjenu njihovog kvaliteta (ex-ante) i ocjenu uticaja obuka na polaznike, kroz vrednovanje iste na radnom mjestu (ex-post).

Da bi se obezbijedio kvalitet programa obuke, posebno Opšteg programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika, Savjet za obuku u lokalnoj samoupravi obrazovaće tim eksperata sa zadatkom da ocijene kvalitet sadržaja programskih modula. Zadatak tima eksperata je da izvrši pregled pojedinačnih programskih modula-sadržaja i da predloži Savjetu za obuku u lokalnoj samoupravi donošenje odluke o davanju saglasnosti za te programske module.

8.3. JAČATI ULOGU, KAPACITET I SARADNJU KLJUČNIH SUBJEKATA U PRUŽANJU PODRŠKE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA ZA PROFESIONALNI RAZVOJ LOKALNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

8.3.1. Jačati ulogu Ministarstva unutrašnjih poslova

Ministarstvo unutrašnjih poslova, između ostalog, ima ključnu ulogu u predlaganju politike i odgovarajućeg pravnog okvira za oblast lokalne samouprave. Takođe, Ministarstvo prati i analizira funkcionisanje lokalne samouprave i predlaže mjere za unapređenje njenog rada. U kontekstu navedenog, Ministarstvo prati stanje kadrovske osposobljenosti jedinica lokalne samouprave, predlaže mjere i odgovarajući zakonski okvir za stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih u lokalnoj samoupravi.

U cilju podrške profesionalnom razvoju lokalnih službenika i namještenika, Ministarstvo unutrašnjih poslova naročito saraduje sa Upravom za kadrove i Zajednicom opština Crne Gore.

Kako bi se politika upravljanja ljudskim resursima sprovodila na svim nivoima lokalne samouprave, potrebno je ojačati ulogu Ministarstva unutrašnjih poslova na način što će se u aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ovog organa, dopuniti djelokrug rada organizacione jedinice u kojoj se vrše normativni poslovi, poslovi praćenja sprovođenja propisa, strateško-razvojni i analitički poslovi, sljedećim poslovima:

- priprema i praćenje sprovođenja propisa u vezi sa stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem lokalnih službenika i namještenika;
- učešće u izradi i praćenju implementacije strateških dokumenata i akcionih planova za njihovu realizaciju koji se odnose na profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika;
- pružanje stručne podrške jedinicama lokalne samouprave u pogledu unapređenja funkcije upravljanja i razvoja ljudskih resursa;
- učešće u izradi Opšteg programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika, kao i plana za njegovu realizaciju;
- učešće u izradi Izvještaja o stanju u oblasti stručnog osposobljavanja i usavršavanja na lokalnom nivou;
- učešće u pripremi stručnog materijala za potrebe Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi;

- saraduje sa drugim ministarstvima u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika u oblastima iz nadležnosti tih ministarstava;
- saraduje sa Upravom za kadrove i Zajednicom opština i pruža pomoć jedinicama lokalne samouprave u vezi sa pitanjima stručnog osposobljavanja i usavršavanja.

8.3.2. Jačati kapacitete Uprave za kadrove i Zajednice opština Crne Gore

Uprava za kadrove i Zajednica opština Crne Gore treba da ojačaju svoje kapacitete radi pružanja podrške jedinicama lokalne samouprave u cilju ustanovljavanja i razvoja funkcije upravljanja ljudskim resursima i kontinuiranog stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.

Aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za kadrove i Zajednice opština Crne Gore treba utvrditi najmanje po jedno novo radno mjesto sa sljedećim opisom poslova:

- praćenje propisa iz oblasti službeničkih odnosa u lokalnoj samoupravi;
- iniciranje programa i organizovanje obuka za nove identifikovane oblasti;
- kreiranje sadržaja opšteg Programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja;
- kreiranje instrumenata i pružanje podrške organima za upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi, za sprovođenje analize potreba za obukom i izradu posebnih programa obuke;
- pružanje podrške organu nadležnom za upravljanje ljudskim resursima u izradi okvira kompetencija lokalnih službenika i namještenika kao instrumenta za pripremu programa i planova obuka, kao i izrade planova ličnog razvoja;
- analiziranje potreba za obukom u jedinicama lokalnih samouprava;
- pripremanje Plana obuka i kalendara aktivnosti za realizaciju obuka iz Opšteg programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja za potrebe Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi;
- učestvovanje u organizovanju konferencija, okruglih stolova i seminara;
- identifikovanje predavača i ciljnih grupa polaznika obuka;
- organizovanje obuka za predavače (ToT programi);
- praćenje i sprovođenje akcionog plana za sprovođenje strateških i drugih dokumenata iz oblasti upravljanja ljudskim resursima na lokalnom nivou;
- saradnja sa predavačima na kreiranju materijala i priručnika za izvođenje obuka;
- saradnja sa drugim državnim organima i organizacijama, obrazovnim institucijama, regionalnim i međunarodnim organizacijama, po pitanju stručnog osposobljavanja odnosno usavršavanja zaposlenih u lokalnoj samoupravi;
- vođenje evidencije o polaznicima opšteg programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja, predavačima; i dr.
- učestvovanje u izradi godišnjeg Izvještaja o stanju u oblasti stručnog osposobljavanja i usavršavanja na lokalnom nivou, i drugo.

Zajednica opština Crne Gore obavljace administrativno-tehničke poslove za Savjet za obuku u lokalnoj samoupravi.

8.3.3. Organizovati zajednički rad Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za kadrove i Zajednice opština Crne Gore

Kroz zajednički rad navedeni subjekti pružaće podršku jedinicama lokalne samouprave na ustanovljavanju i razvoju funkcije upravljanja ljudskim resursima, izradi programa i planova obuka, izradi svih vrsta stručno informativnog materijala u vezi sa stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, organizovanje i realizaciju obuka, pripremu stručnog materijala za potrebe Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi i dr.

Ostvarivanje potrebne saradnje i organizovanje zajedničkog rada Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za kadrove i Zajednice opština Crne Gore vrši se organizovanjem okruglih stolova, seminara, zajedničkih konsultacija, razmjenom informacija, materijala, i putem drugih oblika rada.

8.3.4. Obezbijediti dostupnost informacija

Zajednica opština Crne Gore će dopuniti svoju internet stranicu sa svim relevantnim informacijama u vezi sa pitanjima iz oblasti stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih u lokalnoj samoupravi (opšti programi, plan i kalendar obuka, programi za predavače, stručno-informativni materijale, odluke i zaključke koje donosi Savjet za obuku u lokalnoj samoupravi, projektima vezanim za stručno osposobljavanje i usavršavanje, informacije o polaznicima obuka, predavačima i dr.). Između Zajednice opština Crne Gore i Uprave za kadrove biće uspostavljen poseban link radi obezbjeđivanja dostupnosti informacija jedinicama lokalne samouprave i svim zainteresovanim subjektima.

8.4. JAČATI ULOGU SAVJETA ZA OBUKU U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

8.4.1. Donijeti akt o obrazovanju Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi

Cilj osnivanja Nacionalnog savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi, u skladu sa Nacionalnom trening strategijom (2008-2012), bio je postizanje visokog nivoa saradnje između Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za kadrove, Zajednice opština Crne Gore i jedinica lokalne samouprave po pitanjima utvrđivanja i realizacije programa obuka za zaposlene u lokalnoj samoupravi, utvrđivanja prioriteta obuka i dr.

U narednom periodu potrebno je ojačati ulogu Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi i utvrditi ovom tijelu nove zadatke u skladu sa Strategijom za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori.

U sastav Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi treba da budu zastupljeni predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za kadrove i Zajednice opština Crne Gore. U pogledu broja članova ovog tijela predlaže se da po dva predstavnika budu iz Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave za kadrove, dok bi Zajednica opština Crne Gore bila zastupljena sa tri predstavnika od kojih bi jedan predsjedavao ovim tijelom.

U vezi sa navedenim predlaže se da Ministarstvo unutrašnjih poslova donese akt o obrazovanju Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi kojim će se utvrditi pitanja od značaja za njegov rad, dok će poslovnikom o radu biti uređena pitanja u vezi sa načinom rada i odlučivanja ovog tijela.

8.4.2. Utvrditi ulogu i zadatke Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi

U cilju jačanja uloge Savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi neophodno je da se jasno preciziraju njegovi zadaci na način da ovo tijelo:

- podnosi inicijative Ministarstvu unutrašnjih poslova koje se odnose na pravni i finansijski okvir upravljanja ljudskim resursima;
- daje smjernice za izradu Opšteg Programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika;
- utvrđuje kriterijume sadržaja programskih modula i daje saglasnost na njihov kvalitet;
- donosi Opšti program stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika;
- donosi Plan obuka i kalendar aktivnosti za realizaciju Opšteg programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika;
- razmatra periodične izvještaje i daje preporuke za unaprjeđenje stanja u pogledu stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih u lokalnoj samoupravi;
- razmatra godišnji Izvještaj o realizovanim obukama u lokalnoj samoupravi uključujući indikatore o efektivnosti sprovedenih obuka;
- inicira sprovođenje vanrednih (ad hoc) analiza potreba za obukom;
- saraduje sa obrazovnim institucijama i drugim organizacijama koje nude različite programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja, u cilju razmjene iskustva i dobre prakse;
- podržava uključivanje stručnjaka za upravljanje ljudskim resursima sa lokalnog nivoa u nacionalnu mrežu stručnjaka za upravljanje ljudskim resursima;
- stara se o kvalitetu programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja i njihovom usklađivanju sa potrebama opština, kompetentnosti predavača, obezbjeđivanju kvalitetnih materijala za obuku;
- donosi odluku o uvođenju Programa najbolje prakse u oblasti upravljanja ljudskim resursima i nagradi (priznanju) za jedinicama lokalne samouprave koja je pokazala najbolje rezultate u implementaciji programa; i dr.

8.4.3. Pratiti sprovođenje Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori

U cilju sprovođenja Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori, Vlada Crne Gore donosi dvogodišnji Akcioni plan za njeno sprovođenje. Akcioni plan za prve dvije godine realizacije Strategije donosi se istovremeno sa donošenjem Strategije, a za naredne dvije godine istovremeno sa usvajanjem izvještaja o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori. Godišnji izvještaj o obukama u lokalnoj samoupravi priprema se na osnovu Izvještaja o realizaciji obuka u sprovođenju opšteg programa i Izvještaja o realizaciji obuka u sprovođenju posebnih programa.

Jedinice lokalne samouprave dostavljaju Ministarstvu unutrašnjih poslova, preko Zajednice opština Crne Gore, godišnje Izvještaje o realizaciji obuka u sprovođenju

posebnih programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.

Uprava za kadrove dostavlja Ministarstvu unutrašnjih poslova godišnji izvještaj o realizaciji obuka u sprovođenju opšteg programa obuka stručnog osposobljavanja i usavršavanja.