

Analiza sprovođenja Plana optimizacije javne uprave Crne Gore 2018–2020. na lokalnom nivou

Podgorica, decembar 2020.



Ministarstvo javne uprave,
digitalnog društva i medija

**Analiza sprovođenja Plana optimizacije
javne uprave Crne Gore 2018–2020. godine na lokalnom nivou**

Autorka: Ivana Bogojević Mandić

Izrada ovog dokumenta podržana je u okviru projekta
“Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima”
koji finansira Evropska unija, a sprovodi UNDP u saradnji sa Ministarstvom javne uprave,
digitalnog društva i medija. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost autora
i ne mora da nužno oslikava stavove Evropske unije, UNDP-a i
Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija.



Ministarstvo javne uprave,
digitalnog društva i medija



Sadržaj

UVOD	4
METODOLOŠKI IZAZOVI U SPROVOĐENJU PLANA NA LOKALNOM NIVOU	5
Polazna osnova kao polazna prepreka praćenju sprovođenja Plana optimizacije	5
Istovjetne “mjere” optimizacije kao izazov	6
Problem “neto efekta” kao indikatora uspješnosti optimizacije	7
Neprecizno izvještavanje JLS o novim zapošljavanjima	8
ZAKONODAVNI IZAZOVI U SPROVOĐENJU PLANA	9
Zakašnjela primjena novog zakonodavnog okvira za službenički sistem na lokalnom nivou	9
Odluka o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine	11
NAUČENE LEKCIJE	12
Riješiti pitanje optimizacije kao obaveze ili preporuke	12
Komunikaciju između Vlade i JLS osnaživati i nakon praćenja primjene Plana optimizacije	13
Revizija “nultih tačaka” Plana optimizacije je neophodna	14
Preporuke	16

UVOD

Od početka primjene Plana optimizacije javne uprave Crne Gore 2018–2020¹ (u daljem tekstu Plan), od jula 2018. godine pa do kraja maja 2020. godine, Vlada Crne Gore je usvojila pet izvještaja o njegovoj primjeni.² U izvještajima je konstatovano da jedinice lokalne samouprave, kao sastavni dio javne uprave (u daljem tekstu JLS) uglavnom poštuju mjere Plana i sprovode set reformskih aktivnosti, uz određeni broj nepravilnosti i neodostataka. Saradnja Vlade i JLS u ovom procesu pokazuje da su JLS prepoznale neophodnost sprovođenja Plana kako bi stvorile uslove za efikasniji rad. Spremnost JLS da ravnomjerno učestvuju u ovom procesu bila je ključna, iz razloga što su mjere Plana lokalnim samoupravama uglavnom preporučene, pa na njih nisu bile obavezane.³

Sprovođenje Plana na lokalnom nivou usmjereno je kroz devet kratkoročnih i trinaest srednjoročnih mjera, čija je realizacija planirana u drugoj polovini 2018. godine, u 2019 i 2020. godini. Ove mjere imale su za cilj smanjenje broja zaposlenih u JLS, u iznosu od 5% do kraja 2018. godine, tj. 10% do kraja 2020. godine.

Jedna od ključnih poruka Plana optimizacije je da osnovna svrha optimizacije nije smanjenje broja zaposlenih, već sami proces podrazumijeva širok spektar reformskih aktivnosti. Te aktivnosti se, između ostalog, tiču usporavanja procesa zapošljavanja, unapređenja kadrovskog planiranja, jačanja kadrovskih kapaciteta, uspostavljanja optimalne organizacione strukture u JLS, kao i jačanja međuopštinske saradnje, a sve u cilju povećanja njihove efikasnosti, racionalizacije troškova i u konačnom, kvalitetnijeg pružanja usluga građanima. Ovako postavljen diskurs, iako tačan, kreira poseban izazov procesu optimizacije i postavlja pitanje: Ako smanjenje broja zaposlenih ne predstavlja osnovnu svrhu optimizacije, kako to da realizacija postavljenog indikatora smanjenja broja zaposlenih, u iznosu od 5%, odnosno 10%, uslovljava sektorsku budžetsku podršku Evropske unije za reformu javne uprave u Crnoj Gori?⁴ Dodatno, visok procenat cilijane vrijednosti motiviše Vladu da svoje napore prvenstveno fokusira na njegovo postizanje, što u konačnom, kako i Plan definiše, nije svrha procesa optimizacije.

Važno je naglasiti da ispunjenje indikatora, ali i ostalih reformskih ciljeva, uveliko zavisi od mnogih izazova koji su nastali prije stupanja Plana optimizacije na snagu. Ti izazovi se, prije svega, tiču utvrđene **polazne osnove broja zaposlenih**, a praćeni su **nepreciznim izvještavanjem JLS** o primjeni Plana. Dodatno, Ministarstvo javne uprave je prepoznalo **nerazumijevanje** pojedinih definisanih mjera Plana od strane JLS, kao i nepoštovanje odredbi i obaveza koje proističu iz novog zakonodavnog okvira za službenički sistem u JLS⁵ što je u određenoj mjeri uzrokovano nedostatkom političke volje da se optimizacija sprovede u pojedinim JLS.

¹ Plan optimizacije javne uprave Crne Gore 2018–2020. godine je strateški dokument koji je Vlada donijela u julu 2018. godine, u cilju jačanja efektivnosti javne uprave i postizanja njene potpune funkcionalnosti. Ovaj dokument se oslanja na Strategiju reforme javne uprave 2016–2020, kao i na prethodne strateške dokumente, koji su definisali aktivnosti na polju reforme javne uprave – Strategija reforme javne uprave 2011–2016. godine – AURUM i Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora iz 2013. godine.

² Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018–2020, za period 01. jul – 01. septembar 2018. godine; Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018–2020, za period 1. septembar – 31. decembar 2018. godine; Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018–2020, za period 1. januar – 31. mart 2019. godine; Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018–2020, za period 1. april – 30. jun 2019. godine; Izvještaj o realizaciji plana optimizacije javne uprave 2018–2020, za period 1. jul – 31. decembar 2019. godini

³ Ovdje je prvenstveno riječ o mjerama koje se tiču ograničenja zapošljavanja na određeno i neodređeno vrijeme.

⁴ "Ispunjavanje ovih indikatora direktno je vezano za transfer dvije varijabilne tranše u iznosu od 8 mil € u okviru Sektorske budžetske podrške koju pruža EU", Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018–2020. za period 1. januar – 31. mart 2019. godine

⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", 2/2018, 34/2019, 38/2020) i Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list CG", 2/2018, 34/2019)

U konačnom, istovjetne mjere Plana optimizacije definisane su za sve lokalne samouprave i sve njihove službe—privredna društva i javne ustanove. **Isti opseg mjera nije mogao biti primjenjiv za sve**, ukoliko se uzmu u obzir različite veličine, strukture, a posebno finansijska stanja svih ovih subjekata. Dodatno, kako mjere Plana nisu primjenjive na privredna društva na centralnom nivou, nije jasno kako su se iste mogle primijeniti na privredna društva na lokalnom nivou, koja uživaju veći stepen autonomije u odnosu na Vladine politike.

Cilj ove analize je da rekonstruiše izazove, koji su prethodili ili pak nastali u procesu sprovođenja samog Plana optimizacije, ponudi preporuke i rješenja, ali i da targetira pozitivne ishode i naučene lekcije u ovom procesu.

METODOLOŠKI IZAZOVI U SPROVOĐENJU PLANA NA LOKALNOM NIVOU

Polazna osnova kao polazna prepreka praćenju sprovođenja Plana optimizacije

Na osnovu podataka o broju zaposlenih na lokalnom nivou, koje su JLS dostavile Ministarstvu javne uprave krajem 2017. godine⁶, određena je **polazna osnova** za definisanje indikatora smanjenja broja zaposlenih u iznosu od **12.174 lica**⁷. Indikator smanjenja definisan je u iznosu od 5% do kraja 2018. godine, odnosno 10% do kraja primjene Plana, tj. 2020. godine. Ovo znači da je Planom optimizacije planirano smanjenje broja zaposlenih na lokalnom nivou za **1.217 lica** u odnosu na polaznu osnovu, odnosno da bi konačan broj zaposlenih u JLS, na kraju primjene Plana, trebalo da iznosi **10.957**.

Prvi metodološki izazov procesu optimizacije nastaje u definisanju polazne osnove. Vlada je Planom prepoznala njenu ograničenu upotrebljivost, iz dva razloga – 1) **nije sadržala** sve tražene podatke, 2) podaci **nisu dostavljeni** za sve subjekte na lokalnom nivou.⁸ Takođe, važno je naglasiti da je MJU u kreiranju polazne osnove, za pojedine subjekte, koristilo podatke Ministarstva finansija, kako bi isti bili precizniji. Međutim, metodologija prikupljanja podataka dvije institucije nije bila ista, pa se postavlja pitanje da li je te podatke trebalo uzeti u obzir.

Drugi metodološki izazov leži u sljedećem – između utvrđivanja polazne osnove i početka primjene Plana, proteklo je **devet mjeseci**.⁹ U toku ovog perioda nije vršen monitoring broja zaposlenih u JLS, pa je polazna osnova broja zaposlenih u julu 2018. godine ostala ista. Važno je napomenuti, da su u ovom periodu organizovani predsjednički izbori u 11 opština, što je uticalo na promjene u broju zaposlenih.

Primjena Plana počela je neažuriranom i nepotpunom polaznom osnovom, što je **postizanje definisanog indikatora smanjenja od 5%, odnosno 10%** učinilo **praktično nedostižnim**.

⁶ Podaci obuhvataju zaposlene koji su bili angažovani do 30.9.2017. godine.

⁷ Prema ovim podacima, od 12.174 zaposlena lica u JLS, 4.378 radi u lokalnoj upravi, 1.190 u javnim ustanovama i 6.605 u privrednim društvima.

⁸ "Podaci iz upitnika su ograničene upotrebljivosti jer isti ne sadrže sve tražene podatke u okviru ovih subjekata, odnosno nijesu, kako je to traženo, dostavljeni za sve navedene subjekte." Plan optimizacije javne uprave Crne Gore 2018–2020, Str.48

⁹ Polazna osnova je utvrđena krajem 2017. godine i kao referentni datum je uzet 30. septembar 2017. godine, dok je primjena Plana počela u julu 2018. godine.

Međutim, iako je indikator smanjenja na lokalnom nivou do kraja 2018. godine iznosio 3,9% umjesto planiranih 5%, Analiza efekata kratkoročnih mjera Plana optimizacije u 2018. godini, prepoznaje da bi bez mjera optimizacije došlo do rasta zaposlenosti, odnosno da je mjerama Plana usporeno zapošljavanje.¹⁰

“Kod lokalne uprave, javnim ustanovama i javnim preduzećima čiji je osnivač opština došlo je do apsolutnog smanjenja broja zaposlenih za 475, odnosno 3,9% (sa 12,174 u XII 2017. godine na 11,699 u XII 2018. godine). Znači da su, preko neto efekta smanjenja zaposlenosti kroz mjere optimizacije od 77 novozaposlenih, lokalne uprave, službe i preduzeća dalje optimizovale broj zaposlenih, pa je kumulativni neto efekat smanjenja zaposlenosti – 475; Drugim riječima, da nije bilo mjera plana optimizacije, tj. smanjenja broja zaposlenih za 817, a s obzirom da je okvirno novozaposleno krajem godine bilo 894 radnika – ne bi bilo smanjenja zaposlenosti za 475, već bi bio zabilježen rast zaposlenosti od 419 radnika (rast od 894 – registrovano smanjenje od 475 = 419 radnika); Nakraće, da nije bilo mjera optimizacije – u na lokalnom nivou bilo bi rasta zaposlenosti” (Analiza efekata kratkoročnih mjera Plana optimizacije javne uprave 2018–2020)

Podaci ispunjenja indikatora do kraja 2020. godine, biće poznati nakon izvještaja o primjeni Plana u 2020. godini.

Istovjetne “mjere” optimizacije kao izazov

Isti indikator smanjenja broja zaposlenih određen je za sve JLS, bez obzira na njihov finansijski status, veličinu, odnos broja zaposlenih i broj stanovnika, kao i nedostatak analize realnih kadrovskih potreba u JLS. Sve lokalne samouprave su imale zadatak da rade na smanjenju broja zaposlenih, iako su prije početka primjene Plana neke sprovele optimizaciju, poput **Opštine Nikšić**, koja se u ove svrhe kreditno zadužila kako bi isplatila otpremnine zaposlenima.¹¹

Važno je istaći da trećina JLS nije počela racionalizovati broj zaposlenih primjenom Plana, već je ovaj cilj definisala ugovorima o reprogramu poreskog duga, koji su sa Ministarstvom finansija zaključeni 2015. godine. Ugovorna obaveza ovih lokalnih samouprava¹² podrazumijeva izmirivanje duga za dugogodišnje neplaćene poreze i doprinose na zarade zaposlenih, ali i traženje pozitivnog mišljenja Ministarstva finansija za sva buduća zapošljavanja (kontrolni mehanizam koji se i sa primjenom Plana zadržao u radu Užeg kabineta Vlade). Prema tome, na koji način ove JLS sprovode optimizaciju, da li zapošljavaju i u kojoj mjeri, kao i da li izmiruju poreska dugovanja, treba da budu pitanja od interesovanja u definisanju budućih aktivnosti u Strategiji reforme javne uprave 2021–2025. Npr. jedina JLS koja je u potpunosti izmirila svoja dugovanja po ovoj osnovi je Opština Bar.¹³ Ovako pozitivan ishod je važno prepoznati u daljem sprovođenju procesa optimizacije, kao što je važno prepoznati i one JLS koje imaju visok stepen poreske discipline, pa svoje poreske obaveze redovno izmiruju.¹⁴

¹⁰ Analiza efekata kratkoročnih mjera Plana optimizacije u 2018. godine, mart 2019, str. 8, dostupna na <https://MJU.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=382896&rType=2>

¹¹ Plan optimizacije javne uprave Crne Gore 2018–2020, str.49

¹² Opštine koje su reprogramirale poreski dug su: Nikšić, Pljevlja, Berane, Cetinje, Bijelo Polje, Budva, Bar, Ulcinj, Danilovgrad, Plav, Kolašin, Rožaje, Mojkovac, Žabljak, Andrijevica

¹³ Više informacija na: <https://mina.news/mina-business/opstina-bar-izmirila-dug-po-osnovu-reprograma/>

¹⁴ Više informacija na: <https://mina.news/glavna/opstine-kroz-reprogram-smanjile-dug-za-skoro-20-miliona-eur/>

Na centralnom i lokalnom nivou nije uspostavljen ujednačen pristup, imajući u vidu da su indikatorom smanjenja obavezane ne samo lokalne uprave i javne ustanove koje su opštine osnovale, već i privredna društva, što nije slučaj na centralnom nivou. **Važno je naglasiti da su privredna društva na lokalnom nivou, iako uživaju veći stepen autonomije od drugih subjekata, kako lokalna uprava nad njima ne vrši nadzor, iskazala spremnost da u određenom obimu poštuju mjere Plana, koje su za njih imale prirodu preporuke, ali ne i obaveze.**

U konačnom, prije definisanja budućih aktivnosti i mjera optimizacije, neophodno je da svaka JLS sprovede analizu realnih kadrovskih potreba, kako bi se vrijednost indikatora smanjenja mogla realnije postaviti.

Problem “neto efekta” kao indikatora uspješnosti optimizacije

Ministarstvo javne uprave je u procesu monitoringa primjene Plana, definisalo **“neto efekat”** kao mjerilo ispunjenja indikatora smanjenja broja zaposlenih u JLS. Kako bi se “neto efekat” odredio, MJU je, na kvartalnom, a potom polugodišnjem nivou, prikupljalo podatke o broju lica koja su se zaposlila u JLS i onih lica koja su svoja radna mjesta napustila.¹⁵

U konačnom, namjera “neto efekta”, koji predstavlja razliku između ova dva broja, bila je da ukaže na trend zapošljavanja u JLS. Međutim, u cilju računanja ukupnog broja zaposlenih na lokalnom nivou, odnosno procenta u kojem je definisani indikator postignut, MJU se koristi “neto efektom”, pa je tako pozitivan ili negativan “neto efekat” određivao smanjenje, odnosno povećanje broja zaposlenih, što je problematično iz tri razloga:

1. “Neto efekat” nije praćen konzistentno od početka monitoringa primjene Plana

Polazna osnova je utvrđena krajem 2017. godine, a Ministarstvo uvodi “neto efekat” u metodologiju od septembra 2018. godine, nakon što je usvojen prvi izvještaj o primjeni Plana za period od 1. jula do 1. septembra 2018. godine.¹⁶ “Neto efekat” je za prethodno navedeni period izražen isključivo u broju onih lica koja su napustila svoja radna mjesta, po osnovu prestanka radnog odnosa na određeno vrijeme, penzije i tehnološkog viška. Kasnijom metodologijom, a u cilju veće preciznosti podataka, Ministarstvo je upitnicima obuhvatilo i druge osnove odlazaka, koje zakon prepoznaje, kada je počelo računati “neto efekat” kao razliku novozaposlenih lica na određeno i neodređeno vrijeme i lica koja su napustila svoje radno mjesto po svim osnovama koje zakon prepoznaje.

2. “Neto efekat” od početka primjene Plana ne obuhvata isti opseg institucija

O ograničenoj upotrebljivosti polazne osnove bilo je govora na početku, imajući u vidu da ista nije utvrđena na osnovu podataka koje su sve institucije dostavile. S početkom monitoringa primjene Plana, MJU je u direktnoj komunikaciji sa JLS, utvrdilo konačan spisak svih javnih ustanova, privrednih društava i drugih oblika organizovanja na lokalnom nivou.

S osnivanjem novih subjekata na lokalnom nivou, spisak se ažurirao pa je monitoring obuhvatao veći opseg institucija. Tako je polazna osnova utvrđena na osnovu podataka 200 institucija, dok je monitoringom do kraja 2019. godine obuhvaćeno 20 institucija više. Dodatno, u cilju monitoringa

¹⁵ Upitnicima je, između ostalog, tražen broj o novim radnim angažovanjima na određeno i neodređeno vrijeme kao i broj lica za koja je prestao radni odnos na određeno vrijeme, koja su sporazumno raskinula radni odnos, proglašena tehnološkim viškom, otišla u penziju, dobila otkaz ili dala ostavku ili pak napustila lokalnu upravu ili službu iz drugih razloga po sili zakona.

¹⁶ Dostupno na: <http://www.MJU.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

primjene Plana do kraja prve polovine 2020. godine, podaci su traženi od 227 institucija. Dakle, smanjenje ukupnog broja zaposlenih u odnosu na polaznu osnovu je teško pratiti, ali i postignuti, kako se od početka primjene Plana broj institucija povećava.

3. “Neto” efekat ne obuhvata sva zaposlenja

Posljednji, ali i najvažniji razlog zašto pozitivan ili negativan “neto efekat” ne može reflektovati stvarno smanjenje ili povećanje broja zaposlenih, odnosno u konačnom **ukupan broj zaposlenih u JLS**, leži u tome što “neto efektom” MJU nije uzimalo u obzir sva zaposlenja, odnosno ona zaposlenja koja su izuzeta iz procesa optimizacije, **poput zamjene privremeno odsutnog zaposlenog, imenovanja i postavljenja lica, lica angažovana shodno aktivnim politikama zapošljavanja, sezonska angažovanja**. Međutim, iako zapošljavanje po ovim osnovama ne podliježe ograničenjima optimizacije, ono svakako čini ukupnu strukturu zaposlenih, pa je stvarni učinak “neto efekta” u ovoj situaciji, na ukupan broj zaposlenih nepouzdan.

Isti slučaj je i sa prikazom angažovanja po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kao i angažovanja po osnovu ugovora o djelu. Podaci o ovim angažovanjima nisu obuhvaćeni “neto efektom”, što je u slučaju ugovora o djelu logično, imajući u vidu da se radi o obligacionom, a ne radnom odnosu. Međutim, lica koja su angažovana po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima su lica angažovana shodno Zakonu o radu i kao takva čine strukturu zaposlenih. Kako ova angažovanja nisu obuhvaćena “neto efektom”, a čine ukupan broj zaposlenih, on ne može biti relevantan za određivanje realnih promjena u ukupnom broju zaposlenih.

Važno je naglasiti da, iako je MJU izuzelo angažovanja po osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima iz “neto efekta”, ono se njima posebno bavilo u izvještajima o primjeni Plana, pa je upozoravalo na povećan trend zaključivanja ovih ugovora. Kao odgovor, Vlada je zaključila da je potrebno pojačati inspekcijsku kontrolu u dijelu zaključivanja ugovora o djelu, o čemu bi Upravna inspekcija obavještavala MJU kroz redovno izvještavanje o primjeni Plana.¹⁷ Međutim, u ovom dijelu je važno kontrolu usmjeriti i na zaključivanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima, imajući u vidu da se radi o institutu koji se usljed ograničenja zapošljavanja intenzivno koristi. Primjera radi, prema posljednjim podacima, u periodu od jula do decembra 2019. godine na lokalnom nivou je zaključeno 450 ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Ukupan neto efekat od početka primjene Plana, odnosno od jula 2018. pa do kraja 2019. godine iznosi -728, što znači da je postignut pozitivan trend većeg broja odlazaka nego dolazaka na radna mjesta. Međutim, ovaj neto efekat ne znači da je na lokalnom nivou smanjen broj zaposlenih za 728 lica, kako ovaj trend ne obuhvata sva zaposlenja koja čine strukturu zaposlenih.

Neprecizno izvještavanje JLS o novim zapošljavanjima

Neprecizno i nepotpuno izvještavanje JLS o novim zapošljavanjima se pokazalo kao nepremostivi izazov monitoringa. Imajući u vidu ovaj problem, Ministarstvo je uložilo maksimalne napore u jačanju komunikacije sa JLS, kako bi se iste informisale o tome gdje griješe u dostavljanju podataka, putem upitnika. Važno je napomenuti da je MJU mijenjalo upitnik kroz dosadašnji monitoring, tako što je osluškivalo potrebe JLS, kako bi se podaci dostavljali sa što manje poteškoća i lakše premostile nedoumice u procesu.

¹⁷ Broj 07-2607, 7. maj 2020.

Iako je izazov u određenoj mjeri umanjen, on nije eliminisan, kako u svakom ciklusu izvještavanja MJU nailazi na nepravilnosti u dostavljenim podacima.

MJU je na početku monitoringa uspostavilo kontakt sa službenicima u jedinicama za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou. Koordinacija u prikupljanju podataka kroz izvještajne periode tekla je preko kontakt osoba u lokalnim upravama, ka svim javnim službama na lokalnom nivou, koje bi ispunjene upitnike za dati izvještajni period slale Direktoratu za lokalnu samoupravu u MJU.

Uloga Direktorata za lokalnu samoupravu je bila ključna i od velikog značaja u ovom procesu. Svaki podatak koji nije bio potpun, precizan ili je bio pogrešan, trebalo je provjeriti sa subjektima koji su upitnike dostavljali, nakon čega je tražena ispravka. Ovo je zahtjevan i iscrpljujući proces, ukoliko se uzme u obzir da su se podaci prikupljali kvartalno, a potom polugodišnje, kao i da na lokalnom nivou postoji 227 institucija, od kojih je velika većina griješila u dostavljanju podataka, pa je sa svakom pojedinačno bilo potrebno stupiti u kontakt kako bi se dobio tačan podatak.

Proces prikupljanja podataka je uvijek rezultirao sa nekoliko otežavajućih okolnosti – definisani rok za dostavljanje podataka se u najvećem broju slučajeva nije poštovao, pa je podatke bilo potrebno dugo čekati i na njima gotovo uvijek insistirati. Međutim, nepreciznost izvještavanja se uveliko ogledala u nerazumijevanju svrsishodnosti pojedinih mjera optimizacije, npr. smanjenja sistematizovanih radnih mjesta, odnosno broja izvršilaca, kao i činjenice da su se službenici koji su popunjavali upitnike u jednom broju institucija smjenjivali iz jednog izvještajnog perioda u drugi, pa su se često nalazili u neznanju na koji ih je način potrebno ispuniti.

Značaju intenzivne komunikacije između Direktorata za lokalnu samoupravu i JLS ide u prilog zaključak da bi nepreciznost podataka bila veća da ovakav vid direktne kontrole nije uspostavljen. Planirana koordinacija prikupljanja podataka između lokalne uprave i javnih službi na lokalnom nivou nije bila uspješna u svakoj lokalnoj samoupravi. Razlog za to leži u otežanoj komunikaciji između lokalnih uprava i službi, posebno privrednih društava koja uživaju autonomiju i nad čijim radom lokalna uprava ne vrši nadzor. S tim u vezi, MJU se u procesu prikupljanja podataka moralo osloniti na direktnu komunikaciju sa službenicima za kadrovska i pravna pitanja u privrednim društvima.

ZAKONODAVNI IZAZOVI U SPROVOĐENJU PLANA

Zakašnjela primjena novog zakonodavnog okvira za službenički sistem na lokalnom nivou

Dodatnu podršku procesu optimizacije Vlada je pružila kroz zakonodavni okvir za službenički sistem na lokalnom nivou – Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o državnim službenicima i namještenicima – koji su stupili na snagu u januaru, odnosno julu 2018. godine. Ovi zakoni uređuju statusna pitanja zaposlenih u JLS, kategorizaciju radnih mjesta za zaposlene u upravama, stručnim i posebnim službama i po prvi put uvode procedure zapošljavanja elektronskim putem. Namjera ovakvog okvira je bolja unutrašnja organizacija rada JLS, profesionalizacija kadrova, bolja kontrola zapošljavanja i samim tim veća efikasnost uprave, što predstavlja jedan od ciljeva procesa optimizacije javne uprave.

Sa novim normativnim okvirom, stigao je set obaveza koje su JLS bile dužne ispoštovati, a od kojih je uspješnost optimizacije uveliko zavisila. Međutim, iako je Zakon o lokalnoj samoupravi

stupio na snagu početkom 2018. godine, shodna primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koja se odnosi na uređenje službeničkog sistema, stupila je na snagu kada i Plan optimizacije, 1. jula 2018. godine, što je usporilo proces reformi i podstaklo JLS da kasne u primjeni novih zakonskih rješenja.

Prve obaveze koje su proistekle iz novog Zakona o lokalnoj samoupravi, bile su donošenje novog Statuta, Odluke o organizaciji i načinu rada lokalne samouprave i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Modele za ove akte izradila je Zajednica opština Crne Gore, koji su poslužili lokalnim upravama kao osnova za izradu njihovih pojedinačnih akata. Uporedo sa ovim zadacima, JLS su imale obavezu blagovremenog kadrovskog planiranja, koje je postalo preduslov za sva buduća zapošljavanja u lokalnim upravama. **Pored ZOČG, podršku ovom procesu pružalo je Ministarstvo javne uprave i Uprava za kadrove, putem sastanaka sa lokalnim službenicima koji se bave kadrovskim pitanjima, u cilju rješavanja svih nedoumica u primjeni novih zakona.**¹⁸

Međutim, lokalne uprave su bile spore u primjeni novih zakonskih rješenja, posebno kada je donošenje kadrovskih planova u pitanju. Kadrovsko planiranje je ključno za dobro planiranje budžetske potrošnje na ljudske resurse, pa je loša realizacija ove aktivnosti usporila proces optimizacije u jednom broju lokalnih samouprava. Podatak da osam lokalnih uprava – Plav, Šavnik, Ulcinj, Žabljak, Gusinje, Petnjica, Kotor, Berane – nije donijelo kadrovski plan za 2019. godinu, iako su neke lokalne uprave sprovodile zapošljavanja, ukazuje na nepoštovanje novih zakonskih normi i neodostatak političke volje da se proces optimizacije u ovim opštinama sprovede.

Tekuća godina bilježi bolje rezultate, te su za 2020. godinu gotovo sve opštine donijele kadrovske planove, iako nisu ispoštovale zakonski rok za njegovo donošenje¹⁹, mahom zbog kašnjenja u usvajanju godišnje odluke o budžetu. Opštine koje nisu u zakonskom roku donijele kadrovske planove za 2020. godinu su: Andrijevića, Bar, Budva, Kotor, Petnjica, Rožaje, Plav, Ulcinj, Herceg Novi, Šavnik i Tuzi. Posebno je zabrinjavajuća situacija u Opštini Ulcinj, koja od stupanja na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi još uvijek nije donijela Odluku o organizaciji i načinu rada lokalne uprave, pa samim tim nijedan kadrovski plan do sada, uključujući i kadrovski plan za 2020. godinu.

Izazovnu novinu za lokalne uprave u sprovođenju Zakona o lokalnoj samoupravi, predstavljao je sistem za elektronsko testiranje kandidata. Većina lokalnih uprava nije imala finansijskih preduslova za izradu ovog sistema, pa je Ministarstvo javne uprave u saradnji sa Upravom za kadrove, Zajednicom opština Crne Gore, iniciralo izradu **softvera** koji je lokalnim upravama potom dat na korišćenje. Izrada softvera je finansirana iz projekta "Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima" koji finansira Evropska unija, a sprovodi UNDP u saradnji sa Ministarstvom javne uprave. Softver je otvoren za izmjene i prilagođavanja potrebama lokalnih uprava, a lokalne uprave su se brzo adaptirale na ovakvo rješenje, imajuću u vidu da ono predstavlja pozitivan iskorak u boljoj kontroli zapošljavanja na lokalnom nivou.

¹⁸ MJU je u saradnji sa ZOČG i UZK a organizovalo šest radionica, na kojima su učestvovali predstavnici JLS, na temu "Primjena novog zakonodavnog okvira za službenički sistem na lokalnom nivou". Radionice su organizovane je u okviru projekta "Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima" koji finansira Evropska unija, a sprovodi UNDP u saradnji sa Ministarstvom javne uprave.

¹⁹ Član 145, Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da se kadrovski plan donosi u roku od 30 dana od usvajanja godišnje odluke o budžetu.

Odluka o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine

U cilju smanjivanja javne potrošnje, kroz smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi, Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo finansija su stvarali preduslove za sprovođenje mjera koje se tiču sporazumnog prestanka radnog odnosa.

Vlada je izmjenama **Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u junu 2019. godine i Odlukom o otpremnini u slučaju sporazumnog prekida radnog odnosa u julu iste godine**²⁰, stvorila pravni osnov za ustupanje otpremnine zaposlenima u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa, imajući u vidu da je ovakav institut za državne organe i organe lokalne uprave, postojao isključivo u slučaju proglašenja zaposlenog tehnološkim viškom.

Prema Odluci, zaposleni u javnoj upravi treba da posjeduju najmanje šest godina radnog staža, od kojih posljednju godinu u javnom sektoru. U slučaju da ostvare pravo na otpremninu, zaposleni ne bi mogli zasnovati radni odnos u javnom sektoru u periodu od pet godina, od dana sporazumnog prekida radnog odnosa, a poslodavac to radno mjesto mora ukinuti.

U skladu sa Odlukom, na lokalnom nivou su do kraja 2020. godine zaključena **222 sporazuma**, od čega najviše u Glavnom gradu (47), potom Pljevljima (33), a zatim Nikšiću (22) i Beranama (22). U poređenju sa prvobitnim procjenama JLS, o broju zaposlenih sa kojima će se sporazumi sasvim izvjesno zaključiti, zaključeni sporazumi čine 80% očekivanog broja. Naime, prema procjenama JLS, koje su poslate MJU u septembru 2019. godine, nakon što je Odluka stupila na snagu i raspisan javni poziv zaposlenima za sporazumni prekid radnog odnosa, 277 lica je trebalo da zaključi sporazum uz isplatu otpremnine.

Manji broj realizovanih sporazuma može se pripisati **nedostatku finansijskih sredstava** lokalnih uprava i službi na lokalnom nivou, koje su shodno Odluci, dužne sredstva obezbijediti iz vlastitih budžeta.²¹ Tome u prilog govori činjenica da se u pružanju finansijske podrške u ovom procesu, MJU i MF obratilo šest JLS, tražeći pomoć u ukupnom iznosu od **818.302,34** eura. Lokalne samouprave koje su se obratile za pomoć su: Prijestonica Cetinje, Opština Bijelo Polje, Berane, Plav, Ulcinj i Pljevlja, koje su ujedno i potpisnice ugovora o reprogramu poreskog duga. S tim u vezi, Vlada je pomoć pružila u iznosu od 350.000 eura Opštinama Bijelo Polje, Pljevlja i Cetinje, koje su pokazale najviše odgovornosti u dosadašnjoj primjeni Plana optimizacije.²²

Sa druge strane, važno je ukazati i na činjenicu da se Odluka u kratkom vremenskom periodu **mijenjala tri puta**, čija je posljednja verzija uslovlila poslodavce da nakon sporazuma i isplate otpremnine zaposlenim, ta **radna mjesta ukinu**.²³ Ovakva odredba je mogla odigrati važnu ulogu u suzbijanju interesovanja poslodavaca da pozitivno odgovore na zahtjeve zaposlenih za sporazumni prekid radnog odnosa.

Konačno, dodatani izazov racionalizaciji troškova javne uprave predstavlja činjenica da 72% zaključenih sporazuma na lokalnom nivou ne podrazumijeva i ukidanje ovih radnih mjesta. **Naime,**

²⁰ Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 39/18, 42/18 i 34/19) Odluka o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine ("Službeni list CG", br. 41/19, 55/19 i 61/19)

²¹ Član 9 Odluke o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine

²² https://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/193

²³ Prva Odluka je donijeta u julu 2019. godine, a njene izmjene su uslijedile u novembru i decembru 2019. godine, član 6 Odluke o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine ("Službeni list Crne Gore", br. 41/2019, 55/2019, 61/2019)

160 sporazuma od ukupno 222, zaključeno je u skladu sa Odlukom iz jula ili novembra 2019, koja tada nije sadržala odredbe ukidanja radnog mjesta nakon zaključenog sporazuma.

S tim u vezi, Ministarstvo javne uprave u saradnji sa Ministarstvom finansija i Poreskom upravom bi trebalo da sprovede **kontrolni monitoring primjene Odluke, koji bi trebalo da odgovori na pitanje koji je to broj radnih mjesta ukinut na lokalnom nivou.**

Ministarstvo vodi internu bazu sporazuma i jedan dio informacija, nakon ažuriranja, objavljuje na svom veb-sajtu.²⁴ Međutim, u pojedinim sporazuma ne postoje podaci koji se odnose na utvrđivanje ličnih podataka lica koja su zaključila sporazum, poput JMBG, pa je neophodno kroz prethodno pomenuti monitoring utvrditi model na osnovu kojeg će **se kontrolisati kretanje ovih lica na tržištu rada.**

Konačno, iako su institucije obavezane da sve sporazume koje su zaključile u skladu sa Vladinom Odlukom dostavljaju Ministarstvu javne uprave, postoji određeni broj njih koji je to retroaktivno činio, kako nije bio upoznat sa ovom obavezom, pa se postavlja pitanje da li broj dostavljenih sporazuma MJU predstavlja realno stanje stvari, na koje bi prethodno pomenute institucije u okviru monitoringa trebalo da daju odgovor.

NAUČENE LEKCIJE

Riješiti pitanje optimizacije kao obaveze ili preporuke

Lokalne samouprave su uglavnom primjenjivale Plan optimizacije. One su učestvovala u monitoringu primjene Plana, dostavljajući podatke putem upitnika, a za sve nedoumice i pitanja u vezi sa mjerama Plana, obraćale su se MJU za pomoć i konsultacije. Ukoliko sagledamo kratkoročne i dugoročne mjere Plana, možemo zaključiti da su JLS najviše sluha imale za one mjere na koje su obavezane zakonodavnim okvirom npr. uvođenje sistema elektronskog testiranja kandidata ili pak kadrovsko planiranje. Kao što je ranije pomenuto, JLS su bile spore u ovom procesu, ali su takođe imale na umu da se radi o setu zakonskih obaveza, koje je neophodno ispoštovati kako bi mogle realizovati svoju kadrovsku politiku.

Svojevrsni izazov u potpunoj implementaciji Plana, jednim dijelom leži u Evropskoj povelji lokalne samouprave, koja garantuje autonomiju lokalnih vlasti, koja ne smije “biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom”.²⁵ Prema tome, Vlada nije mogla obavezati lokalne vlasti da poštuju mjere Plana, već im je iste mogla preporučiti, što **ne garantuje njihovo sprovođenje.**

Ovaj problem se najbolje ilustruje na primjeru “**moratorijuma**”, odnosno ograničenja zapošljavanja na određeno i neodređeno vrijeme. Uži kabinet Vlade, koji čine predstavnici MJU, Uprave za kadrove, kao i Ministarstva finansija, a u koordinaciji sa Zavodom za zapošljavanje, kontrolisao je zapošljavanja u javnoj upravi, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Ta kontrola je podrazumijevala da subjekti na lokalnom nivou, koji žele da zaposle novo lice na određeno ili neodređeno vrijeme, za koje će ZZZCG objaviti oglas, dostave saglasnost Užeg kabineta

²⁴ http://www.MJU.gov.me/rubrike/plan_optimizacije/otpremne

²⁵ Član 4, stav 4 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi “Prava povjerena lokalnim vlastima će po pravilu biti puna i isključiva. Ona ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom”.

Vlade za to angažovanje. Međutim, većina JLS, svjesnih svoje autonomije, nisu tražile saglasnost Užeg kabineta Vlade, već predsjednika opštine, na osnovu čega su i sprovodile zapošljavanje. Saglasnost Užeg kabineta Vlade, odnosno Ministarstva finansija, bila je obavezujuća za one JLS koje su potpisnice reprograma poreskog duga, odnosno čija je ugovorna obaveza saglasnost Ministarstva finansija prilikom novih zapošljavanja. Većina lokalnih uprava, ali i drugih subjekata, posebno privrednih društava koja uživaju veći stepen autonomije, oslanjala se na saglasnosti predsjednika opštine ili nije tražila saglasnost.

Važno je naglasiti da je veći broj lica koja su se, od početka uspostavljanja kontrole zapošljavanja od strane Užeg kabineta Vlade, pa do kraja 2019. godine, zaposlila uz saglasnost predsjednika opštine ili Užeg kabineta Vlade, a iznosi 858. Međutim, ne smije se zanemariti činjenica da je **271 lica zaposleno u istom periodu, bez ičije saglasnosti**, na određeno ili neodređeno vrijeme. Polovina zapošljavanja od početka primjene Plana sprovedena je u privredna društva, u kojima se broj angažovanja bez saglasnosti kreće u gotovo istom opsegu kao i broj angažovanja uz saglasnost. Primjera radi, od uvođenja instituta "moratorijuma", odnosno kontrole zapošljavanja putem Užeg kabineta Vlade, do kraja 2019. godine, u privrednim društvima je zaposleno 251 lice uz saglasnost, a **210 bez ičije saglasnosti**.

Lokalna samouprava je iskazala spremnost da učestvuje u procesu optimizacije, ali iskustvo pokazuje da ne može biti obavezana na to strateškim dokumentima. Iako je Vlada donijela set zakona, kojima je osnažila primjenu procesa u lokalnim upravama – npr. izmjene Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Zakon o lokalnoj samoupravi, odnosno Zakon o državnim službenicima i namještenicima, ona nije dovoljne napore uložila u uključivanje privrednih društava u ovaj proces, iako je ista ova društva Vlada obuhvatila Planom i definisanim indikatorima. Zakonodavni okvir koji pomaže proces optimizacije, nije nužno i onaj na osnovu kojeg privredna društva kreiraju svoju kadrovsku politiku.

S tim u vezi, neophodno je u budućnosti da Vlada da odgovor na pitanje: Na koji način proces optimizacije osigurati zakonodavnim okvirom, kako bi ga sprovodili svi subjekti na lokalnom nivou? Prije ovog zadatka, potrebno je da svi subjekti na lokalnom nivou sprovedu funkcionalne analize, na osnovu kojih će ocijeniti kvalitet i kvantitet kadrovske strukture i u konačnom, na osnovu realnih potreba a u cilju racionalizacije troškova, ocijeniti koliko je zaista potrebno zapošljavati nova lica.

Komunikaciju između Vlade i JLS osnaživati i nakon praćenja primjene Plana optimizacije

Monitoring primjene Plana rezultirao je snažnijom i efikasnijom komunikacijom između Ministarstva javne uprave i svih subjekata u jedinicama lokalne samouprave. U toku primjene Plana, Direktorat za lokalnu samoupravu u Ministarstvu preuzeo je ulogu koordinatora ove komunikacije, odnosno postao je adresa na koju se svi zainteresovani subjekti na lokalnom nivou mogu obratiti u cilju rješavanja nedoumica, koje su nastajale u primjeni kako Plana tako i novih zakona koji regulišu rad JLS.

Ova komunikacija je posebno osnažena u direktnim susretima i zajedničkom radu Ministarstva javne uprave i predstavnika jedinica lokalne uprave, odnosno službenika za ljudske resurse. Od početka primjene Plana do februara 2020. godine, MJU je u saradnji sa Upravom za kadrove, Zajednicom opština Crne Gore, organizovalo [šest radionica](#). Radionice su organizovane u okviru projekta "Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima" koji finansira Evropska unija, a sprovodi UNDP u saradnji sa Ministarstvom javne uprave. Radionice su imale za cilj

da Vlada upozna JLS sa mjerama Plana optimizacije, ali i da im pomogne u realizaciji ovih mjera. Dodatno, JLS su imale priliku da sa MJU rješavaju dileme povodom primjene novog zakonodavnog okvira koji definiše službenički sistem u JLS, sa posebnim fokusom na kadrovsko planiranje kao novinu, ali i pitanja povodom uvođenja onih mehanizama koji će pomoći u stvaranju elektronske i efikasne lokalne uprave, poput primjene Zakona o elektronskoj upravi i Uredbe o kancelarijskom poslovanju. MJU je, nakon održanih radionica i sastanaka, objavljivalo zaključke i odgovore na sva pitanja, kako bi se JLS mogle konsultovati u svakom momentu, što se pokazalo kao dobra praksa.

Iskustvo je pokazalo da je dijalog bio neophodna dobra praksa, koji bi trebalo osnaživati u budućnosti kako između Vlade i lokalnih uprava, tako između Vlade, lokalnih uprava i javnih službi koje su osnovale, a posebno privrednih društava.

Revizija “nultih tačaka” Plana optimizacije je neophodna

Od početka primjene Plana, JLS su pokrenule realizaciju većine mjera ili su pak neke od njih u potpunosti realizovane. Od devet kratkoročnih mjera Plana, čija je realizacija planirana do kraja 2018. godine, najmanje efekta je imalo **donošenja novih akata o sistematizaciji u skladu sa stvarno potrebnim brojem izvršilaca**. Prema posljednjem izvještaju o primjeni Plana optimizacije od 1. jula do 31. decembra 2019. godine, od početka primjene Plana optimizacije, usvojena su 92 nova pravilnika o organizaciji i sistematizaciji. Ovo znači da je 40% institucija mijenjalo akte o sistematizaciji od početka primjene Plana, iako je ovom mjerom predviđeno da sve institucije to učine do kraja 2018. godine.

Važno je naglasiti da ove izmjene ne znače nužno smanjivanje sistematizovanih izvršilaca za 10–30% u odnosu na prethodni akt o sistematizaciji, kako je mjerom definisano. Ove podatke MJU je moralo uzimati sa rezervom u monitoringu, kako su JLS većinom griješile u njihovom dostavljanju, pa su broj sistematizovanih izvršilaca tretirale kao broj sistematizovanih radnih mjesta. Iz ovog razloga je izazovno sagledati realno smanjenje sistematizovanih izvršilaca od početka primjene Plana.

Uspjeha posebno nije bilo u dijelu **sistematizovanja manjeg broja izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima**, imajući u vidu da je svega 8% institucija ispunilo mjeru u dijelu sistematizovanja 15% ili manje izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima. Jedan od razloga zašto je to tako leži u nerazumijevanju, prije svega kategorije opštih i pomoćnih poslova, a potom i značaja smanjivanja ovih pozicija u kadrovskoj strukturi.²⁶

Iz prethodno navedenog može se zaključiti da JLS, a posebno javne službe na lokalnom nivou, ne sprovode mjere koje se tiču sistematizovanja izvršilaca u skladu sa realnim potrebama, iz nerazumijevanja svrsishodnosti ove mjere ili nedostatka volje da rade na racionalizaciji troškova za ljudske resurse. Prema tome, revizija ove mjere je neophodna.

Kada su srednjoročne mjere u pitanju, dvije mjere su pokazale nizak stepen realizacije ili nisu realizovane uopšte. Naime, nizak stepen realizacije ostvaren je u dijelu **uspostavljanja optimalne organizacione strukture u JLS**. Prema posljednjim informacijama s kraja 2019. godine, od 220 institucija, svega su dvije opštine mijenjale svoju organizaciju, ukidanjem pojedinih organa.

²⁶ “Na primjer, pojedine su lokalne uprave i javne službe razumjele da je ukupan broj sistematizovanih izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima jednak ukupnom broju sistematizovanih izvršilaca, pa su na taj način rukovodioce organa i službi svrstavali u ovu kategoriju poslova. Pored dodatne komunikacije i ustupljenih pojašnjenja, ne može se sa sigurnošću utvrditi da je dostavljena brojka o ovim kategorijama lica precizna”, jedan od nalaza iz Izvještaja o primjeni PO za period od 1. jula do 31. decembra 2019. godine.

U Opštini Kotor je s kraja 2019. godine ukinut je Centar za informacijski sistem, čije je zaposlene preuzela Stručna služba predsjednika Opštine. Isti slučaj je i sa Opštinom Ulcinj.²⁷

U cilju realizacije ove mjere, neophodno je da sve institucije sprovedu svoje funkcionalne analize kako bi sagledale realne kadrovske potrebe na osnovu kojih bi se mijenjala organizaciona struktura. Kako mjere Plana nisu definisale takvu aktivnost, neophodno je da u budućim strateškim, ali i zakonodavnim okvirima JLS budu obavezane na to.

Jedna od mjera, koja je od velikog značaja za kontrolu sprovođenja procesa optimizacije, tiče se veće **kontrole Državne revizorske institucije** u trošenju budžetskih sredstava u opštinama. Ono što se čini problematičnim je to što je mjera definisana kroz izmjene Zakona o DRI, kojima bi se ista obavezala da svake godine kontroliše završni račun budžeta opština ili pak završne račune budžeta najmanje pet opština. Prije usvajanja ovakve mjere, bilo je potrebno sagledati realne revizorske i finansijske resurse DRI. Tome u prilog govori činjenica da je od početka primjene Plana optimizacije, DRI sprovela svega pet revizija u sljedećim opštinama: Kolašin, Ulcinj, Plav i Berane.

Nezavisna kontrola trošenja budžetskih sredstava u JLS je od velikog značaja pa je neophodno jačati resurse DRI kako bi ova mjera zaživjela.

Proces prikupljanja podataka učiniti održivijim

Ranije pomenuti metodološki nedostaci, nepotpuno i neprecizno izvještavanje lokalnih samouprava o broju zaposlenih, uslovljava potrebu za drugačijim pristupom u prikupljanju podataka o zapošljavanjima na lokalnom nivou.

MJU je prepoznalo nedostatke i iniciralo rješavanje ovog problema. Naime, u saradnji sa Poreskom upravom, u martu 2020. godine je pokrenuta inicijativa za kreiranje web aplikacije putem koje bi se koristili relevantni podaci iz CROO registra u cilju monitoringa implementacije mjera Plana optimizacije, odnosno putem koje bi MJU imalo pristup preciznim podacima o broju zaposlenih na lokalnom nivou. Ova aktivnost je u toku, a njena realizacija se očekuje u toku 2021. godine.

Pored direktnog prikupljanja podataka od JLS ili pak uvidom u bazu Poreske uprave, postoji još jedan način utvrđivanja broja zaposlenih i ažuriranja kadrovske evidencije JLS, a to je putem Centralne kadrovske evidencije (CKE). Naime, Zakon o lokalnoj samoupravi (član 148) definiše da JLS po službenoj dužnosti dostavljaju podatke o kadrovskoj evidenciji Upravi za kadrove, koja vodi CKE. Prema tome, zakonodavni preduslovi za kontrolni mehanizam zapošljavanja na lokalnom nivou postoje. Međutim, isti nisu zaživjeli, kako CKE još uvijek nije uspostavljena na lokalnom nivou, iako se radi na softverskom rješenju.

S tim u vezi, potrebno je prvenstveno ubrzati stvaranje uslova za poštovanje ove odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi, nakon čega bi bilo moguće ove podatke uporediti sa onima kojima Poreska uprava raspolaže, u cilju njihove potpune preciznosti.

²⁷ Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018–2020, za period 1.jul–31.decembar 2019. godine

Preporuke

- ▶ Preporučuje se Vladi da razmotri donošenje Zakona o optimizaciji javne uprave kojim će obavezati JLS da poštuju mjere optimizacije.
- ▶ Preporučuje se Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija da utvrdi novu polaznu osnovu ukupnog broja zaposlenih, koja će počivati na podacima Uprve prihoda i CKE.
- ▶ Preporučuje se Upravi za kadrove da u što kraćem roku omogući JLS unos podataka u CKE.
- ▶ Preporučuje se JLS da sprovedu funkcionalnu analizu, kojom će utvrditi realne kadrovske potrebe i na osnovu toga ponuditi predlog za utvrđivanje novog indikatora smanjenja.
- ▶ Preporučuje se JLS da realne kadrovske potrebe usaglase sa sistematizacijom, kako bi se spriječile potencijalne zloupotrebe kadrovskih kapaciteta, odnosno povećanje broja zaposlenih.
- ▶ Preporučuje se MJUDDIM da u saradnji sa JLS, MF, Upravom prihoda i carina, ZOCC definiše u konačnom novi indikator smanjenja za svaku od JLS, uzimajući u obzir veličinu, budžet, broj zaposlenih JLS.
- ▶ Preporučuje se Upravi za kadrove i Upravi prihoda da na osnovu svojih baza podataka o broju zaposlenih, uspostave kontrolni mehanizam kojim će pomoći Vladi u praćenju sprovođenja optimizacije u JLS.
- ▶ Preporučuje se MJUDDIM i MF da uspostave kontrolni mehanizam praćenja primjene Odluke o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine u svima JLS, u što kraćem roku.
- ▶ Preporučuje se MJUDDIM da, putem Upravne inspekcije, uspostavi snažniji kontrolni mehanizam poštovanja novog zakonodavnog okvira za službenički sistem na lokalnom nivou.
- ▶ Preporučuje se Vladi da revidira one mjere Plana optimizacije koji nisu dale učinka.
- ▶ Preporučuje se Vladi da razmotri dopune zakonodavnog okvira kojim će jačati međupštinsku saradnju.

