

Predlog za nastavak mjere ograničavanja zapošljavanja u javnoj upravi do 31.decembra 2020.godine

Ključni rezultati dosadašnjeg sprovođenja mjere:

1. Usporavanje trenda rasta zapošljavanja u javnoj upravi
2. Snažnija kontrola zapošljavanja uspješnom koordinacijom institucionalnih mehanizama na nivou javne uprave
3. Primjena mjere nije onemogućila nesmetano funkcionisanje organa
4. Primjena mjere nije dovela do negativnih efekata na ukupan rast zaposlenosti na nivou države

Razlozi za nastavak sprovođenja mjere:

1. Ispunjavanje predviđenih ciljeva smanjenja broja zaposlenih do kraja 2020. godine (5% na centralnom i 10% na lokalnom nivou)
2. Smanjenje učešća zarada zaposlenih u državnom i opštinskim budžetima i održavanje finansijske stabilnosti
3. Ispunjavanje obaveza prema Evropskoj komisiji i Svjetskoj banci (PBG2), što bi rezultiralo transferom III varijabilne tranše za reformu javne uprave u iznosu od 1 mil. EUR kroz direktnu budžetsku podršku Evropske komisije

Ograničavanje zapošljavanja zasnovan na radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme u javnoj upravi jedna je od ključnih mjera u okviru procesa optimizacije i uspješno se sprovodi od jula 2018. godine, kada je donijet Plan optimizacije javne uprave Crne Gore 2018-2020.

Sprovođenje ove mjere rezultiralo je snažnijom kontrolom zapošljavanja i usporavanjem trenda rasta zaposlenosti u javnoj upravi, ali se nije negativno odrazilo na ukupan rast zaposlenosti na nivou države. Podaci od kraja 2018. godine pokazuju da je smanjeno relativno udjel zaposlenosti u javnoj upravi u ukupnoj zaposlenosti za 1.4% (sa 28,2% u decembru 2017. na 26,8% u decembru 2018. godine), dok je zabilježen i trend opadanja udjela bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca u Budžetu Crne Gore mjereno udjelom ovih izdataka u strukturi BDP-a.

Kako svrha procesa optimizacije nije smanjenje broja zaposlenih, već **dovođenje javne uprave na pravu mjeru (rightsizing)**, tako primjena ove mjere ne predstavlja apsolutno ograničavanje zapošljavanja. Radni odnos u javnoj upravi je moguć i zasnovati uz saglasnost Učnog kabineta Vlade, a prema jasno definisanoj proceduri i za jasno definisane izuzetke. Uprava za kadrove (UzK) i Zavod za zapošljavanje (ZZZ) preduzeli su mjere kako bi osigurali da se odluke Učnog kabineta poštuju. Naime, Uprava za kadrove objavljuje samo one oglase za lije objavljivanje postoji saglasnost Učnog kabineta Vlade i predviđene kadrovskim planom, a Zavod za zapošljavanje je pripremio tipski upitnik gdje ustanove detaljno obrazlažu potrebu za traženim novim zapošljavanjima.

Ovi mehanizmi kontrole doveli su do značajnog smanjenja broja objavljenih oglasa Uprave za kadrove tokom prve polovine 2019. godine u odnosu na isti period tokom 2018. i 2017. godine.

Naime, uporedna analiza podataka o broju objavljenih oglasa UzK pokazuje da je tokom prve polovine 2019. godine objavljeno 84.24% manje oglasa u odnosu na isti period 2018. godine, odnosno 80.22% manje oglasa u odnosu na isti period 2017. godine.

	Prva polovina 2019. g.	Prva polovina 2018. g.	Prva polovina 2017. g.
Broj objavljenih oglasa UZK	55	349	278

Podaci Zavoda za zapošljavanje pokazuju da institucije kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou dominantno traže zapošljavanje novih izvršilaca na određeno vrijeme (oko 94% ukupnog broja traženih izvršilaca).

Dodatno, podaci o broju podnijetih zahtjeva Učem kabinetu Vlade kojima se traži zapošljavanje novih lica mogu pokazati u kojoj mjeri bi došlo do povećanja broja zaposlenih u javnoj upravi da se ograničavanje zapošljavanja nije primjenjivalo u ovom obliku. Naime, tokom prve polovine 2019. godine, Učhi kabinet Vlade razmatrao je i odlučivao po 386 zahtjeva organa na nivou cijelog javnog sektora kojima je traženo zapošljavanje čak 1.500 novih izvršilaca (ne računajući zahtjeve za angažovanjem novih lica po osnovu ugovora). U istom vremenskom periodu, podaci pribavljeni na osnovu upitnika od samih organa pokazuju da je na nivou javne uprave zaposleno 751 lice.

Broj traženih izvršilaca putem zahtjeva ka Učhem kabinetu Vlade tokom prve polovine 2019.g na nivou javne uprave	Ukupan broj novih zapošljavanja prema podacima MJU tokom prve polovine 2019.g na nivou javne uprave
1500	751

Zaključuje se da bi neprimjenjivanje ove mjere dovelo do rasta zapošljavanja u javnom sektoru, što bi imalo negativan fiskalni efekat na budžet. Ostvareni efekti smanjenja broja radnih angažovanja po Planu optimizacije su 3,41 mil. € u 2018. godini, a za očekivati je da će ukupni fiskalni efekat sprovođenja ove mjere u narednom periodu biti veći (Drugim riječima, da nije bilo mjera Plana optimizacije, pored toga što bi rast zapošljavanja u javnom sektoru u cjelini bio znatno veći, Vlada CG bi izdvojila dodatnih 3,4 mil. € za zarade).

Nadalje, povećanje broja lica angažovanih po ugovoru o privremenim i povremnim poslovima i ugovoru o djelu može predstavljati rizik od znatnog povećanja broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou u srednjem roku, ukoliko isto nije usklađeno sa srednjoročnim kadrovskim planiranjem u javnoj upravi, a u slučaju prestanka važenja mjere ograničavanja zapošljavanja na određeno i neodređeno vrijeme.

Lokalni nivo

Realizacija Plana optimizacije u prvih godinu dana pokazala je uspješnu komunikaciju Vlade i jedinica lokalne samouprave, ali i spremnost JLS da odgovore izazovima optimizacije javne uprave. Ta spremnost se najviše ogleda u radu organa lokalne uprave, koji prema poslednjim podacima MJU (II kvartal 2019. godine) nisu angažovali nijedno lice bez odobrenja predsjednika opštine ili Učnog kabineta Vlade. MJU je u proteklih godinu dana informisalo JLS ali i pomogalo u realizaciji onoga što su obaveze optimizacije kao i seta novi zakonodavnih normi, prije svega Zakona o lokalnoj samoupravi a potom i Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Ta pomoć se ogledala u organizovanju radionica i sastanaka na kojima su predstavnici JLS dobijali odgovore na sve nedoumice i pitanja u vezi sa mjerama optimizacije javne uprave, posebno mjerama ograničavanja zapošljavanja ali i sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine.

Primjetan je trend smanjenja broja zaposlenih, iz kvartala u kvartal, odnosno, u poređenju sa radnim angažovanjima na određeno i neodređeno vrijeme, broj lica koja su napustila lokalnu upravu ili javnu službu po različitim osnovama (odlazak u penziju, prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme, proglašenje tehnološkim viškom, sporazumni prestanak radnog odnosa, otkaz ugovora o radu ili odlazak shodno drugim razlozima po sili zakona) je veći. Sa druge strane, radna angažovanja u institucijama na lokalnom nivou, u značajnom broju se odnose na produženje već postojećih ugovora na određeno vrijeme ili transformaciju ugovora o radu sa određenog na neodređeno vrijeme.

Važno je naglasiti da je od početka primjene Plana optimizacije, jula 2018. godine, pa do kraja juna 2019. godine, ostvaren ukupan **neto efekat smanjenja broja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave za 580 zaposlenih**. Ovaj broj odnosi se na 24 jedinice lokalne samouprave, kao i na gradsku opštinu Golubovci. Od početka primjene, mjera ograničenja zapošljavanja omogućila je bolju kontrolu nad procesima zapošljavanja u navedenom periodu. Drugim riječima, "moratorijum" je spriječio potencijalno povećanje broja zaposlenih za **580**. Ovakav zaključak proistekao je iz Analize efekata kratokoročnih mjera Plana optimizacije u 2018. godini, koja zaključuje da je sami proces usporavanja zapošljavanja u prvih pola godine primjene Plana optimizacije, imao pozitivan efekat upravo zahvaljujući mjerama "moratorijuma".

Dodatno ohrabruje činjenica da je, prema podacima Zavoda za zapošljavanje za lokalni nivo, u periodu od januara do novembra 2019. godine, veći broj traženih izvršilaca na određeno nego na neodređeno vrijeme. Tako je od od 1062 tražena izvršioaca, traženo 867 onih na određeno vrijeme, odnosno **81%**, a 196 onih na neodređeno vrijeme.

Prema podacima iz II kvartala 2019. godine, do kraja 2020. godine na lokalnom nivou je 84 lica ispuniti zakonske uslove za penziju, čime se dodatno otvara prostor za buduća smanjenja broja zaposlenih, pored zaključivanja sporazuma o prestanku radnog odnosa uz isplatu otpremnine, čime je taj potencijal dodatno je osnažen. Na lokalnom nivou je do decembra 2019. godine, u skladu sa Odlukom o sporazumnom prestanku radnog odnosa, zaključeno 50 sporazuma.