

**PLAN OPTIMIZACIJE
JAVNE UPRAVE CRNE GORE
2018-2020**

Jul 2018.

Sadržaj

1. Pristup optimizaciji javne uprave	4
2. Komparativna iskustva	4
2.1. Evropska unija	4
2.1.1. Obim, troškovi i efikasnost javne uprave.....	4
2.1.2. Mjere optimizacije javne uprave u državama članicama EU.....	9
2.2. Zapadni Balkan	17
2.2.1. Obim, troškovi i efikasnost javne uprave.....	17
2.2.2. Pregled mjera optimizacije i njihovih efekata: region.....	23
3. Crna Gora - pristup planu optimizacije u strateškim dokumentima i mjerama	
3.1. Institucionalni okvir za upravljanje reformom javne uprave sa fokusom na njenu optimizaciju	28
3.1. Normativni okvir	28
3.2. Institucionalni okvir	37
3.2. Strategija reforme javne uprave 2016—2020. godine i akcioni planovi	39
3.3. Obim, troškovi i efikasnost javne uprave u Crnoj Gori (2017)	41
3.4. Metodologija optimizacije javne uprave u Crnoj Gori	51
3.5. Program sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave (IPA 2017) i plan optimizacije	54
4. PREDLOG MJERA ZA OPTIMIZACIJU JAVNE UPRAVE	57
Pregled tabela i grafika.....	63

SKRAĆENICE

AL	Albanija (ISO kod države)
AMECO	Godišnja makroekonomska baza podataka (EU)
AP	Akcioni plan
BA	Bosna i Hercegovina (ISO kod države)
BDP	Bruto domaći proizvod
DČ	Države članice
EU 28	BE – Belgija, BG – Bugarska, CZ – Češka republika, DK – Danska, DE – Njemačka, EE – Estonija, IE – Irska, EL – Grčka, ES – Španija, FR – Francuska, HR – Hrvatska, IT – Italija, CY – Kipar, LV – Letonija, LT – Litvanija, LU – Luksemburg, HU – Mađarska, MT – Malta, NL – Holandija, AT – Austrija, PL – Poljska, PT – Portugal, RO – Rumunija, SI – Slovenija, SK – Slovačka, FL – Finska, SE – Švedska, and UK – Ujedinjeno kraljevstvo (ISO kodovi za države članice EU);
EU	Evropska unija
GSV	Generalnin sekretarijat Vlade
IPA	Instrument pretpristupne podrške
IT	Informaciona tehnologija
JLS	Jedinice lokalne samouprave
JPP	Javno privatno partnerstvo
JU	Javna uprava
KS	Kosovo (akronim koji se koristi u ovom dokumentu)
ME	Crna Gora (ISO kod države)
MF	Ministarstvo finansija
MJU	Ministarstvo javne uprave
MK	Republika of Makedonia (ISO kod države)
NVO	Nevladine organizacije
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PAR	Reforma javne uprave (Public Administration Reform)
PPS	SStandard kupovne moći (SKM), eng. Purchasing Power Parity
ReSPA	Regionalna škola za javnu upravu
RIA	Procjena učinka propisa
RJU	Reforma javne uprave
RS	Republika Srbija (ISO kod države)
SIGMA	Podrška unapređenju rukovođenja i upravljanja (OECD)
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UZK	Uprava za kadrove
WB6	Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Kosovo
WGI	Indeks efektivnosti vlade

1. Pristup optimizaciji javne uprave

Javna uprava mora da bude sposobna da prati brze promjene društvenih, ekonomskih i tehnoloških zahtjeva kako bi ispunila svoje odgovornosti u vezi sa zaštitom javnog interesa, a da pri tome ne ugrožava neophodne promjene. Potreba da se unaprijedi konkurentnost, uz brigu o očuvanju fiskalne održivosti i sve veću tražnju za boljim javnim uslugama uz manje troškove, potakle su opsežne reforme u javnom sektoru, uključujući i napore ka **optimizaciji**¹ javne uprave, kao i skorašnje inicijative ka unapređenju kvaliteta propisa i smanjenju administrativnih troškova. Ekonomija koja teži optimizaciji direktno zavisi od isto takve vlade odnosno javne uprave koja teži optimizaciji.

Ekonomska kriza dala je dodatni značaj **optimizaciji programa i mjera javne uprave**, sa mnogim zemljama kojima su nametnute strožije politike radi smanjenja budžetskog deficita. Međutim, važno je naglasiti da se optimizacija često pogrešno razumije kao pitanje smanjenja broja zaposlenih. To nije osnovna svrha procesa optimizacije. Optimizacija javne uprave podrazumijeva stalni pritisak na zaposlene i druge resurse da se koriste što je moguće efikasnije, uz odgovarajuću kombinaciju vještina zaposlenih, te raspoređivanja osoblja i opredjeljivanja tekućeg budžeta u skladu sa definisanim javnim politikama i njihovim prioritetima. Otuda se politika optimizacije vidi kao **dio** šireg programa ukupne reforme javne uprave. Optimizacija je zasnovana na nizu elemenata za modernizaciju države: optimizaciju efektivnosti, povećanje efikasnosti², smanjenje troškova, racionalizaciju radne snage, i unapređenje kvaliteta javnih usluga. Optimizaciju javne uprave treba razumjeti kao integralni dio nastavka reforme uprave, koja se može definisati kao sistematsko unapređenje radnih učinaka i rezultata rada javne uprave.

Optimizacija javne uprave može se definisati kao proces ili metodologija putem koje se javna uprava dovodi u stanje pune funkcionalnosti, odnosno čini što je moguće efektivnijom. S obzirom na to da ekonomija koja teži optimizaciji direktno zavisi od isto takve uprave, kreatori javnih politika treba da preduzmu korake kako bi omogućili jačanje kapaciteta javne uprave da mogu da prate trendove u ekonomiji.

Kvalitet javne uprave je element koji u značajnoj mjeri opredjeljuje nivo **konkurentnosti**, te važan faktor ukupnog napretka društva. Sadašnji pritisak na javne finansije pokreće krupne promjene i prestrukturiranje javnog sektora. Međutim, te izazove treba preokrenuti u mogućnosti. S obzirom na to da je reforma javne uprave kontinuiran proces, postoji potreba da joj se, u postojećim okolnostima, da novi zamah.

2. Komparativna iskustva

2.1. Evropska unija

2.1.1. Obim, troškovi i efikasnost javne uprave

Postepena optimizacija, kao posljedica potrebe prilagođavanja globalnim promjenama, vodeći je proces u javnim upravama modernih zemalja. Mnoge zemlje članice EU i druge razvijene zemlje imaju relativno dugo iskustvo u optimizaciji i prestrukturiranju svojih javnih uprava.

¹ Optimizaciju generalno možemo definisati kao pronalaženje alterantiva sa najboljim odnosom troškova i učinaka ili najvećim mogućim ostvarivim performansama pod datim uslovima, maksimiziranjem poželjnih i minimiziranjem faktora čiji uticaj želimo smanjiti. Istovremeno, maksimizacija znači pokušaj ostvarivanja najboljeg tj. maksimalnog rezultata ili ishoda u odnosu na troškove njegovog ostvarivanja. (<http://www.businessdictionary.com/definition/optimization.html>).

² *Efektivnost* vezujemo za sprovođenje adekvatnih (pravih) poslova javne uprave, dok *efikasnost* vezujemo za sprovođenje pravih poslova na pravi, tj. optimalan način (djelotvorno i kvalitetno). Efikasnost se najčešće vezuje za efikasnost troškova.

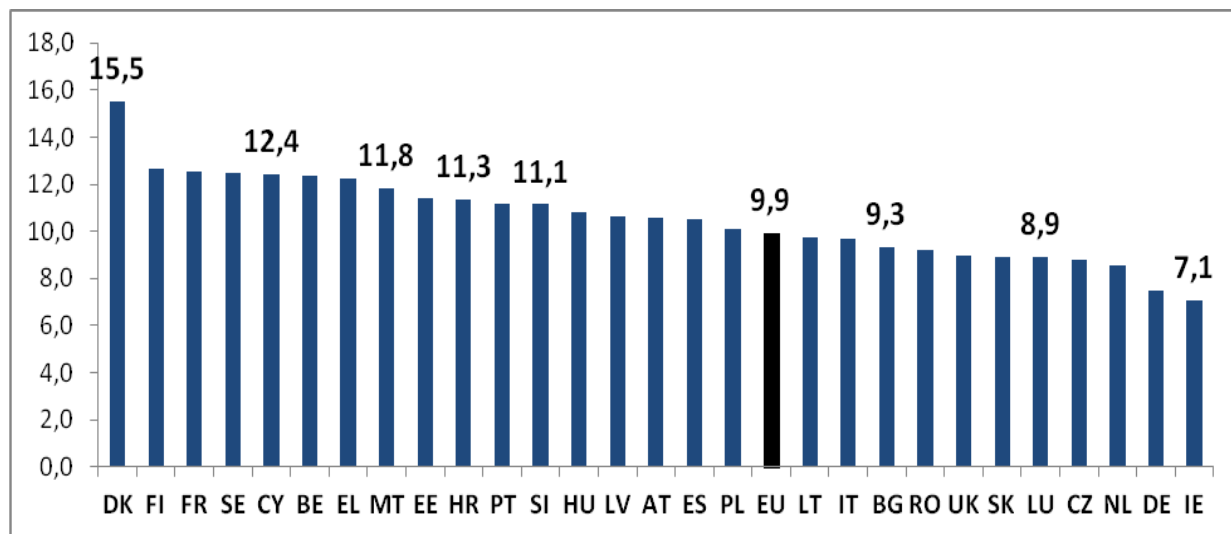
Politike koje se tiču veličine, strukture i troškova javne uprave, a pogotovo izdvajanja za zarade zaposlenih u javnom sektoru, teže glavnim ciljevima: unapređenju efikasnosti i efektivnosti u javnom sektoru; unapređenju koordinacije i pružanja javnih usluga; smanjenju budžetskog deficita; te rješavanju uticaja demografskih promjena i starenja stanovništva, kao dodatnih zahtjeva koji se postavljaju pred javne usluge.

Nedavna finansijska i ekonomska kriza natjerala je mnoge vlade **zemalja EU** da preduzmu različite mjere u pogledu optimizacije svojih javnih uprava kako bi ih učinile efikasnijima i zadovoljile očekivanja građana. To postaje jedan od pet prioriteta Evropskog semestra, godišnjeg mehanizma koordinacija ekonomskih politika država članica EU, za koji je odgovorna Evropska komisija. Tako je npr. za 2017. godinu, Komisija preporučila unapređenje javne uprave u specifičnim preporukama za čak 14 država članica.

Različite administrativne strukture reflektuju i različite finansijske i kadrovske resurse u državama članicama opredjeljene za javnu upravu. Najveći dio razlika u troškovima administracije može biti objašnjen visokim transfernim davanjima i sistemima socijalne zaštite u državama članicama³. Visoki troškovi države stoga nisu nužno povezani sa troškovima sopstvene administracije⁴.

Veličina javne uprave se često vezuje za **troškove bruto zarada zaposlenih**⁵ u državnoj administraciji (odnosno **opštoj vladi**⁶), pri čemu se mogu koristiti podaci iz Sistema nacionalnih računa 2010. Na prosječnom nivou, ovi troškovi su veći u državama članicama EU nego u US i Švajcarskoj (9,1% i 8,1%), ali manji od onih u Norveškoj i na Islandu (14,3% i 13,6% respektivno).

Ilustracija 1. Naknade zaposlenim kao % BDP-a u državama članicama EU (2017)



³ Pitlik and Schratzenstaller, 2011; World Bank, 2012.

⁴ Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States, EC, 2014, p.9-10. (Prepared by the Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienna, Austria, the Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim, Germany and IDEAConsult, Brussels, Belgium).

⁵ Naknade zaposlenim (Compensation for employment) se definišu kao ukupna davanja zaposlenima za određeni vremenski period, obuhvataju plate i troškove socijalne zaštite, (European System of Accounts, ESA 2010, EC, Eurostat, 2013, p.121, available at https://www.lb.lt/n22873/esa_2010-en_book.pdf).

⁶ **Opšta vlada (General Government, GG)** – u skladu sa ESA 2010, opštu vladu čine netržišni sektori, pružaoci usluga čiji proizvod/usluga je namijenjen za individualnu i kolektivnu potrošnju, i koji se finansiraju obavezujućim plaćanjima i doprinosima od strane drugih sektora (finansijske i nefinansijske organizacije, domaćinstva, neprofitne institucije koje pružaju usluge domaćinstvima); i institucijske jedinice uključene u redistribuciju nacionalnog dohotka i bogatstva (Ibid., pp.12 and 44).

U 2017, udio vladinih troškova na zarade zaposlenih u odnosu na BDP EU bio je **9,9 %**, dok je u prethodnom desetogodišnjem periodu bio **10,4%** u prosjeku godišnje. 16 država članica je iznad EU prosjeka po ovom indikatoru: najveće izdvajanje je u Danskoj i Finskoj, a zatim u Francuskoj, na Kipru, Malti, Belgiji, Švedskoj i Grčkoj. Najniži nivo je u Rumuniji i Njemačkoj, a zatim u Luksemburgu, Holandiji i Češkoj. Ostale države članice bliže su EU prosjeku. Ovaj indikator pokazuje ukupne troškove svih pozicija u administraciji, koji pokrivaju različite aktivnosti definisane ESA 2010 klasifikacijom, bez obzira da li se te aktivnosti zaista prepoznaju kao državna administracija.

Drugim riječima, bez referiranja na **kvalitet i obuhvat pruženih usluga**, ne može se *a priori* reći da li je riječ o velikom ili malom državnom aparatu, te da li je određeni broj zaposlenih **dovoljan ili nedostatan**. Velike razlike u budžetima država za ove namjene nisu dovoljne za zaključivanje o kvalitetu pruženih usluga. Niži nivo izdataka može biti znak efikasnosti u pružanju usluga građanima i biznisu, ali može biti i znak nedovoljnog finansiranja, u kom slučaju određene aktivnosti ne mogu biti pružene, ili ne mogu biti pružene na kvalitetan način. Sa druge strane, niži nivo ovih troškova može biti i rezultat ekonomije obima u administrativnim službama većih zemalja. Slično tome, visoka potrošnja može biti i signal značajne neefikasnosti u upravi i "prefinansiranim" vladinim službama, kao što može upućivati i na angažovanje većeg broja zaposlenih na određenim poslovima, ne poštujući princip ekonomije obima i koordinaciju aktivnosti različitih institucija.

Stoga, možemo uključiti i druge indikatore koji će dalje upućivati na primjenjene mjere optimizacije u cilju pružanja što kvalitetnijih javnih usluga, a to su: ukupni broj zaposlenih, broj zaposlenih u sektoru javne uprave, odbrane, obrazovanja, zdravlja i socijalnih službi (NACE klasifikacija, sektor O), broj zaposlenih u ovom sektoru na 100.000 stanovnika, bruto zarade zaposlenih u opštoj vladi, ove zarade u odnosu na ukupne zarade zaposlenih, BDP per capita u paritetu kupovne moći, WGI – indikator efektivnosti vlade. Izabrani indikatori i njihovi relativni odnosi dati su u sljedećoj tabeli (tabela 1).

Iz navedenih indikatora možemo zaključiti sljedeće:

- Kad je riječ o učešću **broja zaposlenih u javnoj upravi**, uključujući i odbranu, zdravstvo, prosvjetu i socijalne službe, u njoj je zaposleno **55,5 miliona ljudi** na nivou EU, što čini **23,5% u ukupnoj zaposlenosti**. Malta je jedina nova država članica koja je po ovom indikatoru iznad prosjeka EU. Najniži nivo ovog indikatora je u novim državama članicama Hrvatskoj, Rumuniji i Bugarskoj.
- Indikator zaposlenosti u javnoj upravi, uključujući i odbranu, zdravstvo, prosvjetu i socijalne službe **na 100.000 stanovnika**, često se koristi u komparativnim analizama. Na nivou EU on je **10.838** zaposlenih u ovom sektoru na 100.000 stanovnika. U ovom slučaju takođe koristimo Sektor O. i možemo registrovati značajnu korelaciju u odnosu sa Indeksom efektivnosti vlade (WGI). Naime, u šest zemalja sa najvećim brojem zaposlenih u ovom sektoru u odnosu na 100.000 stanovnika, najveći je i WGI indikator (SE, DK, BE, FR, FI, NL). Zemlja sa najnižim brojem zaposlenih u ovom sektoru u odnosu na 100.000 stanovnika, ima i najniži WGI (Rumunija). U središnjem dijelu ljestvice ovog indikatora, korelacija nije tako direktna, što znači da WGI opredjeljuje i čitav niz drugih faktora, a ne samo broj zaposlenih i njihove zarade.
- **Bruto zarade zaposlenih u opštoj vladi kao % BDP-a** na nivou EU bile su **10,1%** BDP-a u 2017. godini, dok variraju od zemlje do zemlje. Njihovo učešće najveće je u Danskoj i Finskoj, a najmanje u Njemačkoj i Irskoj. Ovaj indikator se međutim planira održavati na istom nivou ili neznatno relativno smanjiti u većini zemalja EU do 2019. godine (22 DČ). Planira se njegov relativni rast u odnosu na BDP neznatno samo u EE, BG i CZ, a značajnije samo u RO (1 p.p.);

Tabela 1. Veličina, troškovi i efekti javne uprave u EU i DČ u odnosu na kvalitet pruženih usluga: izabrani indikatori

Zaposlenost u NACE Seckoru O. / Ukupna zaposlenost 2017(%)		Zaposlenost u NACE Sektoru O. na 100.000 stanovnika (2017)		BDP pc prema standardu kupovne moći 2016		Bruto zarade zaposlenih u opštoj vladi kao % BDP-a			Indeks efektivnosti vlade (WGI)		
						Prosjek 2006-16	2017	2019f			
SE	34,1	SE	17.061	LU	258	DK	16,3	15,5	15,2	DK	4,4
DK	30,5	DK	15.516	IE	183	FI	12,8	12,7	12,3	FI	4,3
BE	30,5	LU	14.943	NL	128	FR	13,7	12,6	11,8	NL	4,3
FR	29,9	NL	14.157	AT	128	SE	12,5	12,5	12,5	SE	4,3
FI	28,5	DE	13.271	DK	124	CY	13,7	12,4	12,2	DE	4,2
NL	26,6	FI	13.168	DE	123	BE	12,3	12,3	12,1	LU	4,2
IE	24,9	BE	12.690	SE	123	EL	12,2	12,3	11,6	UK	4,1
DE	24,7	FR	12.452	BE	118	MT	12,8	11,8	11,6	AT	4,0
UK	24,6	UK	11.978	FI	109	EE	10,9	11,4	11,1	FR	3,9
MT	24,3	AT	11.754	UK	107	HR	11,6	11,3	11,1	IE	3,9
EU	23,5	MT	11.342	FR	104	PT	12,7	11,2	10,9	BE	3,8
AT	23,4	IE	10.851	EU	100	SI	11,6	11,1	10,9	PT	3,7
LT	22,7	EU28	10.838	IT	97	HU	10,7	10,8	10,5	SI	3,6
HU	22,2	LT	10.826	MT	96	LV	10,1	10,6	10,6	ES	3,6
EL	21,7	EE	10.279	ES	92	AT	10,8	10,6	10,3	EE	3,6
ES	21,1	HU	10.256	CZ	88	ES	10,9	10,5	10,2	EU	3,6
EE	21,1	PT	9.507	CY	83	PL	10,5	10,1	10,0	LT	3,6
HR	20,8	LV	9.435	SI	83	EU	10,4	9,9	9,7	CZ	3,6
LV	20,8	CY	9.391	PT	77	LT	10,3	9,7	9,6	LV	3,5
CY	20,4	SI	9.014	SK	77	IT	10,3	9,7	9,5	CY	3,5
LU	20,4	ES	8.850	EE	75	BG	9,0	9,3	9,6	MT	3,4
PT	20,4	CZ	8.817	LT	75	RO	8,8	9,2	10,2	SK	3,4
PL	20,2	SL	8.708	EL	68	UK	10,0	9,0	8,8	PL	3,2
SK	20,0	PL	8.672	PL	68	SK	8,3	8,9	8,9	IT	3,0
SI	18,9	EL	8.407	HU	67	LU	8,7	8,9	8,6	HR	3,0
IT	18,9	HR	8.175	LV	65	CZ	8,7	8,8	8,9	HU	3,0
CZ	17,5	IT	7.819	HR	60	NL	9,0	8,5	8,8	BG	2,8
BG	15,6	BG	7.685	RO	58	DE	7,6	7,5	7,4	EL	2,7
RO	13,5	RO	5.963	BG	49	IE	10,1	7,1	6,9	RO	2,3

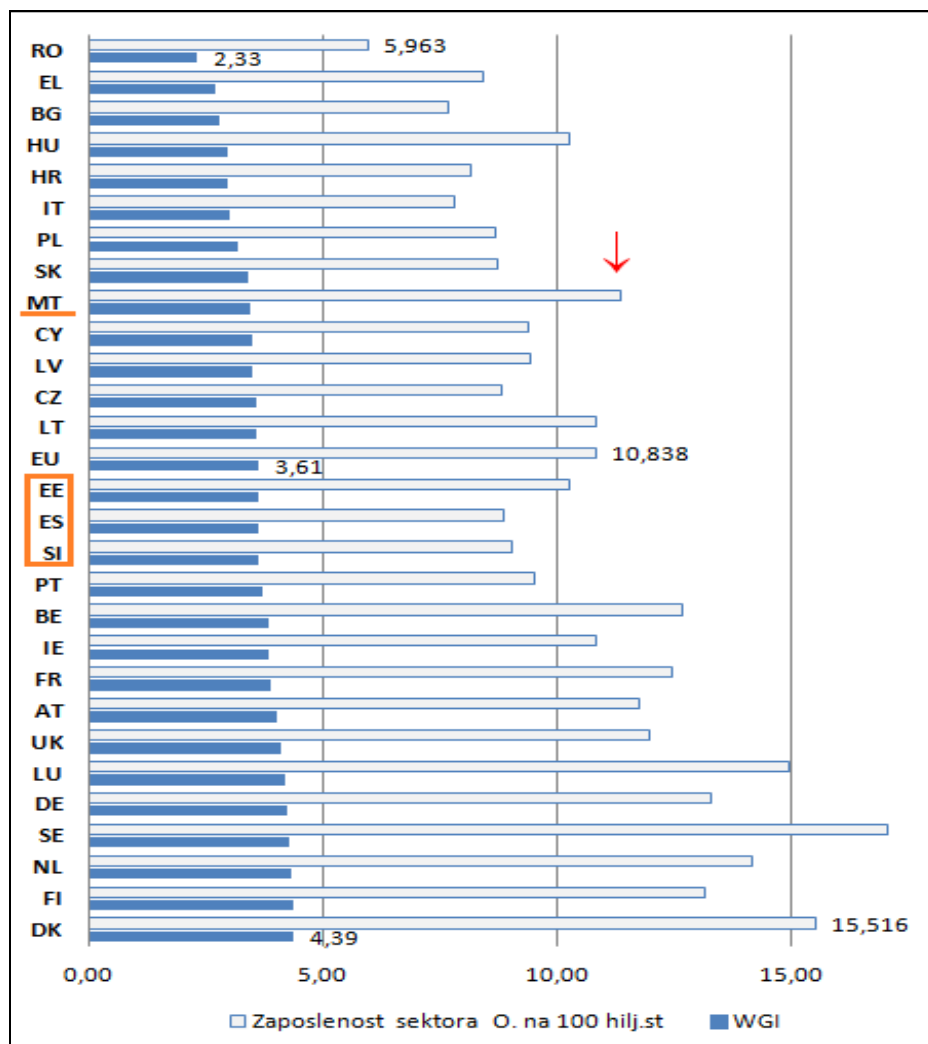
Izvor: Eurostat data, AMECO database, World Bank, 2018 (obrada).

Napomena: NAEC.rev.2 Sektor O. Javna uprava, odbrana, zdravstvo, školstvo, socijalne službe.

- **Prosječne promjene ovog indikatora u 11-godišnjem periodu (2006-2016.) i indikator za 2017. godinu** pokazuju da se ovo učešće na nivou EU postepeno smanjuje u ukupnom BDP-u. U većini država članice nije dolazilo do značajnijih promjena (+/- 0,5%p.p.). Najnačajnije uštede ostvarene su u Irskoj (sa 10,1 p.p. na 7,1, sa projekcijom daljeg smanjenja na 6,9 p.p. do 2019. godine).
- **Zarade zaposlenih u opštoj vladi u odnosu na ukupne zarade zaposlenih u svim sektorima** najveće su međutim u Grčkoj, pa tek onda u Danskoj i Finskoj, te na Malti i Kipru. Najmanje učešće zarada opšte vlade u ukupnim zaradama je u Holandiji i Njemačkoj.
- **Snaga ekonomije mjerena BDP po stanovniku prema standardu kupovne moći (EU=100)** ukazuje na prostor za relativni rast bruto zarada u nekim od starih država članica. Ovaj indikator je u skladu sa planom smanjenja ovih izdataka u većini država članica.

- **Indeks efektivnosti vlade (WGI)** nije u direktnoj korelaciji sa indikatorom bruto zarada opšte vlade u odnosu na BDP za većinu država članica Unije, ali u potpunosti korelira za Dansku i Finsku.
- **WGI indikator značajno korelira sa indikatorom BDP po stanovniku prema snazi kupovne moći** (BDP/pc prema SKM). 11 starih DČ su iznad EU prosjeka po oba indikatora, dok je WGI takođe iznad EU prosjeka i za Španiju i Portugaliju. Novina je da su EU vrijednost WGI indikatora dostigle i dvije nove države članice – Slovenija i Estonija, te Livanija i Češka. Italija (3) i Grčka (2,7) zaostaju za starim državama članicama po efektivnosti svojih vlada. Od novih DČ, najmanju vrijednost WGI imaju Bugarska i Rumunija.
- **Evidentan je i visok nivo korelacije između administracije na 100.000 stanovnika i nivoa WGI indikatora (efektivnost vlade).** Interesantni primjeri u pozitivnom smislu (veća efektivnost uz manje angažovanih) su Slovenija, Španija i Estonija, zemlje koje imaju WGI iznad prosjeka, iako imaju broj zaposlenih na 100.000 stanovnika ispod EU prosjeka. Nasuprotom ovim zemljama, Malta, i pored veće administracije na 100.000 stanovnika, ima manji WGI u odnosu na EU prosjek.

Ilustracija 2 WGI indikator i zaposlenost NACE sektora O. na 100.000 stanovnika u EU (2017)



Izvor: Eurostat data, AMECO database, World Bank, 2018

- Po izabranim zemljama, možemo evidentirati sljedeće odnose izabranih indikatora:
 - **Danska i Finska** predstavljaju zemlje sa pozitivnim miksom svih faktora, tj. indikatora: to su razvijene ekonomije (BDP/pc prema SKP 124 i 123), sa visokim učešćem zaposlenosti u sektoru O u odnosu na ukupnu zaposlenost i sa visokim nivoom učešća zarada zaposlenih u ovom sektoru u odnosu na budžet zarada ukupne ekonomije i u odnosu na nivo BDP-a; sve navedeno, rezultira, između ostalog, i u visokoj vrijednosti WGI (4,4 i 4,3 na skali 0-5);
 - Na drugoj strani, **Grčka**, ima relativno visoku zaposlenost u ovim sektorima (21,7%, ali ne toliko visoku u odnosu na 100.000 stanovnika), visok nivo izdvajanja za bruto plate u ovom sektoru (12,3% BDP-a i 36,4% ukupnog budžeta isplaćenih bruto zarada u ekonomiji u 2017. godini); s obzirom da je BDP/pc prema SKP samo 68% u odnosu na EU prosjek, ukupni efekat predstavljen je sa jednim od najnižih nivoa WGI u Uniji, svega 2,7;
 - **Njemačka** je takođe interesantan slučaj. To je zemlja za skoro 25% zaposlenih u ovom sektoru (sa dobrim indikatorom zaposlenosti na 100.000 stanovnika), ali sa relativno malim učešćem bruto zarada ovog sektora u ukupnom budžetu isplaćenih bruto zarada (samo 7,5% BDP-a i 14,7% ukupnog budžeta zarada; polazeći od snage njene ekonomije (uključujući efikasnu organizaciju JU i koordinaciju politika), iako su troškovi administracije relativno mali, indikator efikasnost vlade jedan je od najvećih u EU (4,2);
 - Dvije nove države članice, **Slovenija i Estonija**, dobro su pozicionirane i predstavljaju pozitivne primijere, kada je riječ o izabranim indikatorima i novim državama članicama. To su zemlje za zaposlenošću u sektoru O ispod EU prosjeka (EE - 21,1 i SI - 18,9), ali sa dostignutim WGI indikatorom na nivou EU prosjeka; bruto zarade opšte vlade u BDP-u su iznad EU prosjeka, ali niže u poređenju sa učešćem u ukupnoj zaposlenosti; konačno, nivo BDP/pc prema SKM (83 and 75 respektivno u odnosu na EU=100), uz prosječan WGI, te plan smanjenja budžeta bruto zarada u BDP-u, pokazuju da ove zemlje intenzivno primjenjuju mjere optimizacije javne uprave i povećavaju kvalitet pruženih usluga, poštujući odnos troškova i učinaka.

Analizom izabranih indikatora istražujemo da li viši nivo zaposlenosti i budžeta bruto zarada korespondira sa superiornijim (ili manje superiornim) karakteristikama javne uprave, sa aspekta njene konkurentnosti, tj. njenog **dostignutog nivoa optimizacije** da pruži kvalitetne usluge i stvori pretpostavke za dinamičan razvoj ekonomije. Zaključiti da, su manje vlade logično povezane sa relativno većim budžetima za njihove administracije, te da su pred njima još veći izazovi rasta efektivnosti javne uprave - nije jednostavan zadatak, posebno u kompleksnoj strukturi različitih političkih, pravnih, ekonomskih i institucionalnih faktora koji opredjeljuju konačni rezultat djelotvornosti javne uprave⁷.

2.1.2. Mjere optimizacije javne uprave u državama članicama EU

Potreba rasta konkurentnosti, potreba fiskalne održivosti i rastući zahtjevi za boljim javnim servisima uz niže troškove, podstiče opsežne reforme u javnom sektoru, uključujući napore za **optimizaciju javne uprave**, kao i inicijative za poboljšanje kvaliteta regulacije i za smanjenje

⁷ Modifikovano prema: Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States, EC, 2014, p.10. (Prepared by the Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienna, Austria, the Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim, Germany and IDEA Consult, Brussels, Belgium).

administrativnih troškova. Imajući u vidu da javni sektor predstavlja veliki dio ekonomije u mnogim državama članicama EU, koristi od rasta efikasnosti JU su mnogostruke.⁸

U prethodnom razdoblju sve zemlje članice sprovodile su reforme u njihovim javnim upravama koje se međusobno značajno razlikuju. Ti različiti pristupi odražavaju različite polazne osnove reformi, pravnu i institucionalnu tradiciju, te različite izvore neefikasnosti javnog sektora. Međutim, i pored tih razlika, a u cilju optimizacije javne uprave, države članice pažnju usmjeravaju na mjere vezane za: budžet, upravljanje ljudskim resursima, organizacionu efikasnost i efektivnost, uključujući elektronsku upravu, te proces donošenja odluka.

A. MJERE BUDŽETSKE POLITIKE

- **Preduslovi za efikasne budžetske mjere:** analiza programa, strateška analiza i analiza potrošnje (ili funkcionalna ili analiza troškova i efekata), kako bi se utvrdila ne samo efikasnost i efektivnost aktuelnih programa, već i uticaj na ukupni rezultat i ishode različitih scenarija alokacije resursa.

- **Inicijative za optimizaciju ukupnih vladinih trošenja:**

- Ad hoc budžetska smanjenja, tj. smanjenje ili zamrzavanje operativnih budžeta i/ili budžeta za usluge i transfere, primoravajući institucije da nalaze izvore štednje (u periodima smanjenja ekonomske aktivnosti ili fiskalnih pritisaka),
- ciljana smanjenja u skladu sa političkim prioritetima,
- proporcionalna smanjenja u svim oblastima javne uprave,
- štednja ostvarena na rastućoj efikasnosti kroz primjenu informaciono-komunikacione tehnologije i njenih oblika podrške pružanju javnih usluga,
- Automatsko smanjenje u vezi sa produktivnošću (*Automatic Productivity Cuts, APCs*),
- Odlaganje ili prestanak nekih programa i programskih aktivnosti,
- Štednje ostvarene na bazi ad hoc smanjenja određenih poslova,
- Smanjenje postojećih programskih aktivnosti,

Neke lekcije naučene u procesu budžetskih smanjenja u vezi sa smanjenjem broja zaposlenih:

1. čak i u slučajevima kada je došlo do stvarnog smanjenja broja zaposlenih, učinak je ograničen, jer je naknada zaposlenih u državnoj upravi generalno samo oko četvrtine državnih izdataka. 2. Neka odstupanja broja zaposlenih zapravo su rezultat "skrivenih" institucionalnih promjena u kojima se državni organi pretvaraju u druge vrste organizacija koje mogu imati neku vrstu hibridnog statusa, ali su još uvijek finansirane od strane vlada ili obaveznih naknada ili su u najboljem slučaju "poluprivatne" organizacije; 3. Smanjivanje osoblja obično proizvodi visok nivo uznemirenosti. Tokom implementacije, zaposleni se radije fokusiraju na očuvanje svojih poslova i karijera, nego na kvalitet pruženih javnih usluga; 4. Najbolji (najkvalifikovaniji, najposvećeniji) zaposleni, obično napuštaju prvi, a javni sektor ostaje sa najmanje produktivnim ljudima. Osim toga, kada vlada opet započne zapošljavanje, mora obučavati ljude i posvetiti ograničene resurse na procedure zapošljavanja; 5. Politički vođeno smanjenje administracije može takođe uticati na kontinuitet sprovođenja politika zbog smanjenja nivoa profesionalizma i profesionalne kulture u nekim organizacijama, one koja inače treba da obezbijediti vrijednosti, dovoljnost i adekvatnost administrativnih kapaciteta, i ne manje bitnu tzv. **administrativnu memoriju** neophodnu za efikasno pružanje javnih usluga. (OECD (*Getting the Right Size and the Allocation of the Public Service Workforce*, OECD, 2010, str.33–34).

⁸ EC, Brussels, 2007 ECFIN/EPC (2007) REP/53684 rev. 2 Initiatives to Improve the Efficiency and Effectiveness of Public Spending: Modernizing Public Administration.

⁹ Proizvoljno, tj. arbitrarno smanjenje zaposlenih u javnoj upravi uobičajeno se vraća u razdoblju od 5 do 10 godina, ako tražnja za javnim uslugama nije smanjena ili ako se ne poduzmu nikakve promjene u načinu operativnog pružanja usluga.

¹⁰ Sektori sa nižim nivoom rasta produktivnosti su u obavezi da značajnije smanje njihove budžete (primoravanje institucija da strateški promišljaju o alokaciji raspoložive radne snage, tj. ograničenih ljudskih resursa i da planiraju kadrove u srednjem roku).

- Štednje ostvarene na bazi obezbjeđivanja određenih usluga kroz angažman spoljnih saradnika preko posebnih poslovnih subjekata (*outsourcing*)¹¹
- Ciljano smanjenje trošenja u zavisnosti od kvaliteta, tj. performansi pruženih usluga (mjereno utvrđenim indikatorima ostvarenih rezultata, kao i ostvarenom produktivnošću pri pružanju određenih usluga),
- Štednja resursa na bazi primjene instituta privatno-javnog partnerstva¹²
- Razvoj ne-finansijskih stimulacija i nagrada zaposlenima,
- Obezbeđenje finansijske održivosti i zdravih javnih finansija na centralnom i lokalnom nivou;
- Razvoj ne-finansijskih stimulacija i nagrada zaposlenima,
- Obezbeđenje finansijske održivosti i zdravih javnih finansija na centralnom i lokalnom nivou;
- **Zarade zaposlenih:**
 - Zamrzavanje zarada u javnoj upravi
 - Razvoj jedinstvenog modela zarada za javnu upravu
 - Smanjenje zarada i drugih nadoknada za rad (bonusi i druga plaćanja preko ličnog primanja)
- **Strateške, dugoročne mjere:**
 - Razvoj i puna primjena višegodišnjeg okvira trošenja (programski budžet) koji uključuje plafoniranje budžetskih trošenja u srednjem roku.

B. MJERE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

- **Strateški pregled (funkcionalna analiza)** najčešće vodi do značajnih realokacija zaposlenih i/ili promjena u broju zaposlenih i angažovanih (najčešće u vidu smanjenja broja). Ugao upravljanja ljudskim resursima treba se smatrati kao integralni dio te analize.
- **Plan upravljanja ljudskim resursima** koji uključuje različite mjere optimizacije broja zaposlenih (dovođenja na adekvatnu mjeru u skladu sa programom rada):
 - Smanjenje broja radnih mjesta i program za rješavanje pitanja viška zaposlenih radnika,
 - Mjere ranog penzionisanja¹³
 - Zamrzavanje novog zapošljavanja
 - Odredbe o preraspodjeli radnika između organa / osnivanje, održavanje i razvoj internog tržišta rada / fleksibilni modeli mobilnosti radnika i njihove realokacije
 - Individualan pristup, pristup zaposlenom u procesu upravljanja ljudskim resursima¹⁴
 - Ograničavanje maksimalnog broja zaposlenih u svakoj instituciji

¹¹ Vladini ugovori sa privatnim pružaocima usluga za pružanje određenih usluga državnim organima, ili direktno građanima na bazi prenijetih ovlašćenja.

¹² JPP predstavlja saradnju između javnog i privatnog sektora sa ciljem da se osigura finansiranje, izgradnja, obnavljanje, održavanje i upravljanje infrastrukturnim objektima i sektorom usluga, tj. finansiranje projekata i usluga koje tradicionalno obezbjeđuje javni sektor. Definicija uključuje i racionalno korišćenje prirodnih bogatstava kada se radi o koncesijama. Partnerstvo između javnog i privatnog sektora traje duži vremenski period u okviru kog javni sektor i privatna kompanija ostvaruju saradnju u ugovorom predviđenim oblastima, u cilju obezbjeđenja: visokog kvaliteta usluga, ostvarivanja opšteg javnog interesa i racionalne distribucije finansijskih sredstava. Ugovor kojim se reguliše konkretno JPP predviđa detalje poslovnog angažmana i način finansiranja koji potiče iz privatnog sektora, ali dijelom i iz javnog sektora. U ovoj vrsti saradnje interes je obostran: javni sektor dobija kvalitetnu uslugu, privatni sektor finansijsku dobit (pojam i obilježja JPP prema: *Green paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Brussels, 30.4.3004, COM (2004)327, str. 2);

¹³ U mnogim evropskim zemljama javna uprava "stari" (brže stari nego ostatak populacije) i zemlje koriste penzionisanje da mi smanjile broj zaposlenih, uključujući i podsticajne mjere za starije radnike da se ranije penzionišu.

¹⁴ Prilagođavanje strategije ne samo da bi se zadovoljili ciljevi reforme javne uprave, već i da bi se zaposleni tretirali pojedinačno i da bi se ljudskim resursima upravljalo više u skladu sa individualnim performansama i potrebama organizacije koja se stalno mijenja.

- Promjene u sistematizaciji i opisu radnih mjesta prema Planu ljudskih resursa / opis posla
- Nezapošljavanje novog radnika na upražnjeno radno mjesto ("prirodni" odliv)
- Razvoj liderskih vještina; obuka zaposlenih; periodična analiza zaposlenih, radnog kontigenta / procjene radnih učinaka
- Povećanje zaposlenih na bazi posebnih ugovora (privremeni, povremeni poslovi, određeno vrijeme, određena vrsta aktivnosti)
- mogućnosti stručnog osposobljavanja i razvoja, kao rješenje i podrška prelazu u drugi sektor (instituciju)
- **Strateške, dugoročne mjere:**
 - Prilagodljiva primjena Plana ljudskih resursa koja zahtjeva punu političku podršku
 - Otpuštanje ili neprodužavanje angažmana/ posebnih ugovora ako određeni poslovi više nisu potrebni (odredbe o principima i postupku rješavanja tehnoloških viškova u javnoj upravi i transfer istih na druge pozicije, u druge institucije)
 - Mjere po posebnim sektorima, npr. povećanje norme na nivou godine (nastavnicima i profesorima) / smanjenje broja radnih sati za određene poslove u drugim sektorima u javnoj upravi

C. MJERE U VEZI SA PROMJENAMA U KONTEKSTU ORGANIZACIONE EFIKASNOSTI I EFEKTIVNOSTI

- **Inicijative za optimizaciju institucionalnih struktura**
 - Spajanje pojedinih organizacionih jedinica
 - Spajanje različitih vladinih organizacija i institucija javnog sektora
 - Objedinjavanje struktura i funkcija
 - Uspostavljanje zajedničkih centara za određene usluge (shared service centres)
 - Koncentracija funkcija u centralnoj vladi putem transfera funkcija jedne ili više organizacija na drugu organizaciju
 - Ukidanje vladinih organizacija i institucija javnog sektora
 - Udruživanje (teritorijalno "spuštanje") lokalnih administrativnih jedinica putem transfera funkcija na niže teritorijalne jedinice, ili transferisanje funkcija na više teritorijalne jedinice
 - Realokacija funkcija između različitih nivoa (decentralizacija, dekoncentracija vlasti)
 - Smanjenje prvog i drugog nivoa menadžmenta
 - Kreiranje novih vladinih organizacija i institucija javnog sektora
 - Smanjenje administrativnih funkcija (radnih mjesta za različite servise)
 - Centralizacija odlučivanja o pitanjima zapošljavanja u javnoj upravi
- **Inicijative za transparentnu javnu upravu, elektronsku upravu i uključivanje građanske inicijative**
 - uvođenje web-portala i različitih elektronskih formi
 - razvoj e-servisa (uz obezbjeđenje interoperabilnosti svih registara i dostupnosti podataka za registrovane korisnike)
 - operacije e-uprave – uvođenje eDMS (elektronskog sistema upravljanja dokumentima)
 - uvođenje i osnaživanje integriteta / etičkih standarda
 - razvoj e-javnih nabavki
 - centralizacija određenih usluga podrške (finansije, ljudski resursi)
 - publikovanje godišnjih izvještaja, uključujući indikatore uspjeha i transparentne javne finansije svih vladinih organizacija
 - uslužni punktovi za korisnike (one-stop shop, jedinstvene kontaktne tačke za robe i usluge, itd.)
 - Antikorupcijske mjere u javnom sektoru

- Publikovanje strateških planova, plana usvajanja propisa, hitnih projekata i predstojećih javnih konsultacija
- razvoj građanskih povelja i standarda za pružanje određenih usluga i procedure
- razvoj on-line konsultacije za ključnim zainteresovanim stranama
- bliža digitalna saradnja sa javnim sektorom
- građanski terminalni i mobilne kancelarije za efikasno pružanje usluga građanima u određenim oblastima
- uključivanje građana u dizajniranje određenih javnih servisa
- uvođenje participativnog web sistema za pripremu procesa donošenja odluka
- pružanje javnih usluga u partnerstvu sa građanima
- **Strateške, dugoročne mjere**
 - razvoj e-uprave u cjelosti, koja uključuje centralizaciju IT upravljanja, centralizaciju usluga za podršku, uspostavljanje svih planiranih e-usluga, itd.)

D. MJERE ORJENTISANE NA REFORMU PROCESA DONOŠENJA ODLUKA

- Uspostavljanje obuhvatnog (ali i racionalnog) sistema planiranja, koordinacije i monitoringa sprovođenja vladinih politika (npr. **sistem upravljanja javnim politikama** – planiranje, analize, kreiranje, usvajanje, monitoring, evaluacija i kordinacija)
- **Inicijative za upravljanje učincima** (performance management):
 - Pregled nivoa usklađenosti i monitoring primjene propisa / regulativa
 - Ocjena administrativnih barijera biznisu/ili građanima
 - procjena učinka određenog propisa (RIA)
 - redizajniranje određenih procesa i postupaka, i njihovo pojednostavljenje
 - poslovno i strateško planiranje
 - upravljanje na osnovu postavljenih ciljeva i rezultata njihovog ostvarenja
 - evaluacija ili pregled javnih politika i programa
 - istraživanje javnog mnjenja sa fokusom na korisnike javnih usluga; redovno mjerenje stepena zadovoljstva građana sa pruženim uslugama
 - upotreba instrumenata projektnog menadžmenta
 - sistem upravljanja kvalitetom
 - mjerenje i praćenje učinaka
 - saradnja između lokalnih vlasti
 - interno upravljanje korišćenjem ugovornog modela
 - izrada budžeta zasnovana na učincima
 - integrisani sistem upravljanja učincima
 - Javno-privatno partnerstvo (JPP)
- **Strateške, dugoročne mjere**
 - Efikasno upravljanje i koordinacija Strategijom RJU i strategijom upravljanja javnim finansijama kao elementima kontinuiranih strukturnih reformi¹⁵

¹⁵ Sistematizacija primjenjenih mjera sačinjena je na bazi sljedećih izbora: Modernizing Government. The Way Forward, OECD, 2005; OECD (2010a), Getting the Right Size and the Allocation of the Public Service Workforce, OECD, 2010; Study of Public Administration Trends in Europe and Lithuania, Public Policy and Management Institute, 2013; Alio Lorenzo, Rightsizing the Montenegrin Central Administration Strategically, Effectively and on a Sustainable Basis, UNDP Montenegro, 2012; OECD/SIGMA, Staff Rightsizing Policies and Instruments Recently Used by EU and OECD Member States, Comparative Analysis Based on the Experiences of Estonia, Finland, Ireland, Latvia, the Netherlands and Portugal, 2011, str. 9-16.

Tabela 2. Pregled primjenjenih mjera politike optimizacije i restrukturiranja u izabranim državama članicama EU¹⁶

Zemlja	Kratkoročne mjere smanjenja troškova		Dugoročne, strateške mjere
Estonija	<i>Smanjenje broja zaposlenih</i>	Zamrzavanje pri zapošljavanju Otpuštanja u nekim organima kao rezultat zamrzavanja troškova osoblja	Operativni rashodi državnih institucija fiksirani u nominalnom iznosu kako bi se smanjili kao postotak BDP-a Novi zakon o državnoj upravi kako bi se smanjio broj zaposlenih u javnom sektoru koji su klasifikovani kao državni službenici Centralizacija usluga podrške Centralizacija javnih nabavki i administracije zadužene za upravljanje nepokretnom imovinom Organizaciono restrukturiranje Dalji razvoj strategije e-uprave ¹⁷
	<i>Druge mjere smanjenja troškova zaposlenih</i>	Smanjenje plata i drugih oblika isplata (bonusi, dodaci, itd.) Smanjenje operativnog budžeta, uključujući smanjenje troškova osoblja za 9% Državni službenici premješteni u kategoriju neplaćenog odsustva Rezovi Smanjenje u budžetu za obuke Smanjenje troškova vezanih uz rad (putovanja, telefon.)	
	<i>Organizacione promjene</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Spajanje poreske i carinske uprave (efikasno korišćenje sredstava i specijalizacija zaposlenih bez dupliranja radnih mjesta) - Unutrašnji poslovi - spajanje Policijskog odbora, Centralne kriminalističke policije, policije javnog reda, Odbora za granične policije i Odbora za državljanstvo i migracije (CMB) u policiji - Centralizacija usluga podrške u: finansijama (računovodstvo, budžet), politika zapošljavanja - upravljanje ljudskim resursima, kontrola radnog vremena; logistika s kupovinom, prodajom i administracijom akcija; - Spajanje Odbora za tržište rada i Fonda za osiguranje od nezaposlenosti - Spajanje unutar Ministarstva ekonomije i telekomunikacija - Zdravstvo - spajanje Nacionalnog instituta za razvoj zdravlja, Zdravstvenog odbora i Agencije za lijekove u jednu ustanovu - Ministarstvo finansija - integrisane aktivnosti Kancelarije za javne nabavke 	
Letonija	<i>Smanjenje broja zaposlenih</i>	Ukidanje nekih radnih mjesta Nema obnove menadžerskih ugovora	Novi sistem naknada Outsourcing (podugovaranje) Reorganizacija državnih agencija i smanjenje broja agencija Delegiranje funkcija lokalnoj upravi Funkcionalne revizije, procjene i pregledi
	<i>Druge mjere smanjenja troškova zaposlenih</i>	Zakonsko ograničenje izdataka za zarade; na primjer, 15% smanjenja fonda zarada; 23,5% smanjenje rashoda za plate i naknade (od 2008. do 2009.) Smanjenje isplata Zabrana plaćanja bonusa i raznih dodataka	
	<i>Organizacione promjene</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Državna kancelarija Republike Letonije centralna je institucija javne uprave koja je direktno podređena premijeru, i njena uloga je ojačana organizacionim promjenama (koordinacija između institucija radi postizanja vladinog programa, podrške vladinom radu, ad hoc rješavanje međusektorskih pitanja) - centralizacija funkcija (upravljanje ljudskim resursima, informacioni sistemi i centralni registri, sve IT usluge (održavanje, web stranice, itd.), Računovodstvene usluge - Osnivanje centara za javne usluge (sve na jednom mjestu za javne usluge) - Razvoj e-uprave i e-usluga - Razvoj horizontalnih politika (poboljšanje komunikacije između resornih ministarstava, pojednostavljenje postupaka) 	
Portugalija	<i>Smanjenje broja zaposlenih</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Zamrzavanje zapošljavanja, uz veoma ograničeni broj izuzetaka - 50% stopa zamjene zaposlenih 	Godišnji ciljevi za smanjenje budžeta plata javnog sektora kao postotak BDP-a

¹⁶ Djelimično modifikovano, prema OECD/SIGMA, Staff Rightsizing Policies and Instruments Recently Used by EU and OECD Member States, Comparative Analysis Based on the Experiences of Estonia, Finland, Ireland, Latvia, the Netherlands and Portugal, 2011.

¹⁷ Npr. jedan od ciljeva estonske strategije informacionog društva 2014-2020 je da se omogući digitalni potpis do 2020 godine za 20% populacije (eGovernment in Estonia, February 2016, Edition 18.0, str.17, <https://joinup.ec.europa.eu/>).

		<p>koji su otišli (stopa može biti dodatno povećana)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ciljano smanjenje od 15% na upravljačkim pozicijama - Maksimalna granica broja službenika u svakoj ministarstvu 	<p>Planiranje radne snage (kadrovski plan)</p> <p>Reforme upravljanja ljudskim resursima (prelazak na ugovore za većinu zapošljavanja, jačanje ostvarenih učinaka kao osnove za napredovanje i plaćanja, novi sistem mobilnosti, prekvalifikacija viška zaposlenih, nova struktura razvoja karijere – način napredovanja)</p> <p>Strukturne i organizacione reforme (spajanje organizacija, smanjenje nivoa upravljanja, zajedničke usluge)</p>
	<i>Druge mjere smanjenja troškova zaposlenih</i>	<p>Smanjenje operativnih budžeta institucijama</p> <p>Zamrzavanje plata u državnoj službi</p> <p>5% smanjenje plata za nositelje javnih uprava</p> <p>Blokiranje isplata ne-obavezujućih dijelova zarada</p>	
Irska	<i>Smanjenje broja zaposlenih</i>	<p>Zamrzavanje popunjavanja slobodnih radnih mjesta putem zapošljavanja ili napredovanja, uz ograničene izuzetke</p> <p>Podsticaji za prijevremeno penzionisanje za osoblje u dobi od 50 do 60 godina</p> <p>Primjena modela "pauza" u karijeri (do 3 godine)</p> <p>Dobrovoljna otpuštanja u nekim sektorima (zdravlje)</p> <p>Smanjenje broja zaposlenih na upravljačkim nivoima</p> <p>Smanjena upotrebe agencijskog osoblja u zdravstvenoj službi</p>	<p>Okvirni sporazum sa sindikatima javnih službi o reformi javnih službi</p> <p>Novo odredbe o preusmjeravanju i mobilnosti</p> <p>Promjene u obavljanju poslova i prakse, kako bi se povećala produktivnost (nove radne liste i aranžmani za povećanje efikasnosti osnovnog radnog vremena i smanjenje prekovremenog rada, npr. u zdravstvenoj službi)</p> <p>Povećano godišnje radno vrijeme za nastavnike</p> <p>Reorganizacija kancelarija i usluga</p> <p>Racionalizacija struktura</p> <p>Dijeljene usluge</p> <p>Zajedničke nabavke</p> <p>Povećanje e-uprave (online usluge)</p>
	<i>Druge mjere smanjenja troškova zaposlenih</i>	<p>Smanjenje isplata (prosjeck od 13,5% u razdoblju 2009-2010, diferenciran po nivoima)</p> <p>Povećani doprinosi za penziono osiguranje javnih službenika</p>	
FINSKA Dugoročne, strateške mjere	<p>Program produktivnosti javnog sektora proizvodi smanjenje broja zaposlenih</p> <p>Broj zaposlenih je dio striktno, strože ukupne budžetske politike - agencije postavljaju svoj broj zaposlenih unutar ukupnih budžetskih ograničenja</p> <p>Ograničenje broja osoblja u svakom ministarstvu / agenciji</p> <p>Novi zakon o državnoj upravi u kom se propisuje otpuštanje državnih službenika ako se ta pozicija više ne traži (odredbe o otpuštanju i preraspoređivanju)</p> <p>Dijeljene usluge</p> <p>Centralizacija IT upravljanja</p> <p>Zajednički informacioni sistem za finansijske i kadrovske usluge</p> <p>Strukturne reforme i reorganizacija</p> <p>Outsourcing (podugovaranje) usluga za podršku (obezbjedivanja određenih usluga kroz angažman spoljnih saradnika preko posebnih poslovnih subjekata)</p>		
HOLANDIJA Dugoročne, strateške mjere	<ul style="list-style-type: none"> - Program reforme centralne vlade (2007-2011): Finansijski i ciljevi kadrovske popunjavanja postavljeni za vladine organizacije; smanjenja određenih troškova u područjima politika, obezbjeđenje osoblja koje podržava osnovne funkcije i rad inspekcija – postići kroz mjere efikasnosti i restrukturiranja, što dovodi do smanjenja broja funkcija - Smanjenje operativnih budžetskih sredstava ministarstava, agencija i nezavisnih tijela - Operacija smanjenja broja zaposlenih "Compact Government" (2011-2015): pojednostavljanje podrške operativnom upravljanju i uklanjanje dupliranja u izvršnim agencijama i inspeksijskim tijelima 		
Rezultati optimizacije javne uprave	<ul style="list-style-type: none"> • reorganizacija; • dovođenje javne uprave na pravu mjeru (<i>rightsizing</i>); • razvoj e-uprave i e-servisa; • efikasnost i efektivnost javne uprave; • smanjenje izdataka države; • transparentnost i otvorenost javne uprave; 		

	<ul style="list-style-type: none"> • unapređenje propisa i smanjenje administrativnih barijera; • povećanje kvaliteta javnih usluga; • borba protiv korupcije u javnim uslugama; • fokusiranje na ishode i rezultate; • racionalizacija strukture centralne vlade; • modernizacija upravljanja ljudskim resursima u javnoj službi.
--	--

Izbor instrumenata i mjera koje vlade uvode zavisi od većeg broja faktora:

- Ključno pitanje koje treba razmotriti je **brzina kojom treba prilagoditi broj zaposlenih**; neki instrumenti (pogotovo mjere smanjenja broja zaposlenih, tj. otpuštanja i smanjenje budžeta) mogu se implementirati brže od drugih, a one imaju brži, tj. neposredniji učinak, ako je smanjenje budžetskog deficita glavni cilj. Međutim, ove vrste ad-hoc mjera obično nisu održive na duži rok.
- Još jedan faktor je **obuhvat reforme javnog sektora koja je već sproveden** i koji je temelj na kojem se može dalje raditi. Na primjer: koliko je fleksibilnosti potrebno za restrukturiranje i preraspodjelu ili postizanje ušteda kroz fleksibilnije radne angažmane i prakse; koliko je već produktivna i učinkovita javna uprava; koji su koraci prije bili preduzeti kako bi se pojednostavile i prilagodile aktivnosti ili se odredio adekvatan broj zaposlenih, tj. angažovane radne snage? Jasno je da različite zemlje počinju sa različitim polaznim pozicijama u ovoj reformi, a to ima uticaja na politike i mjere koje odluče usvojiti.
- Treća važno pitanje za razmatranje su **uslovi zapošljavanja** koji se odnose na zaposlene u javnom sektoru i **stepen fleksibilnosti** koji je dostupan za restrukturiranje ili prilagođavanje broja angažovane radne snage, pogotovo ako postoje odredbe da se višak zaposlenih otpusti ili da se preraspodijeli osoblje.
- Konačno, postoji **politička ekonomija reforme**. Vlade se moraju baviti i postojećom situacijom u ekonomiji zemlje i javnim reakcijama na smanjenje ili reformu javnih usluga. Na izbor mjera politika uticaće koliko manevarskog prostora vlade smatraju da imaju na raspolaganju.

Šest referentnih zemalja pružaju dobre primjere svih ovih faktora u praksi uvođenja mjera. Njihove različite situacije diktirale su različite pristupe optimizaciji i restrukturiranju. Analiza odabranih država članica EU (Estonija, Letonija, Portugal, Irska, Finska i Holandija) pokazala je da **sve one sprovode reforme svojih javnih uprava**, koje se međusobno značajno razlikuju. Ti različiti pristupi odražavaju različite polazišta, zakonske i institucionalne tradicije, kao i različite izvore neefikasnosti javnog sektora. Međutim, uprkos razlikama, zbog optimizacije javne uprave, sve su one prvenstveno usmjerile pažnju na mjere koje se odnose na budžet, upravljanje ljudskim resursima, efikasnost i efektivnost organizacije, uključujući e-upravu, te proces donošenja odluka.

Estonija, Irska, Letonija i Portugal bili su u posebnoj situaciji, jer su bile u programima EU/IMF finansijske podrške i morale su zadovoljiti vrlo zahtjevne ciljeve smanjenja budžetskog deficita. Stoga su se fokusirale više na **kratkoročne mjere** (budžetske restrikcije i smanjenje broja zaposlenih). Finska i Holandija su bile u drugoj situaciji. Te dvije zemlje su se opredijelile za dugoročne strateške mjere usmjerene na oblasti važne za proces optimizacije. Obije zemlje već nekoliko godina bave se dugoročnim mjerama (postepenog) restrukturiranja svog javnog sektora.¹⁸ Na kraju pregleda datog u tabeli, dati su sumarno **rezultati optimizacije** javne uprave.

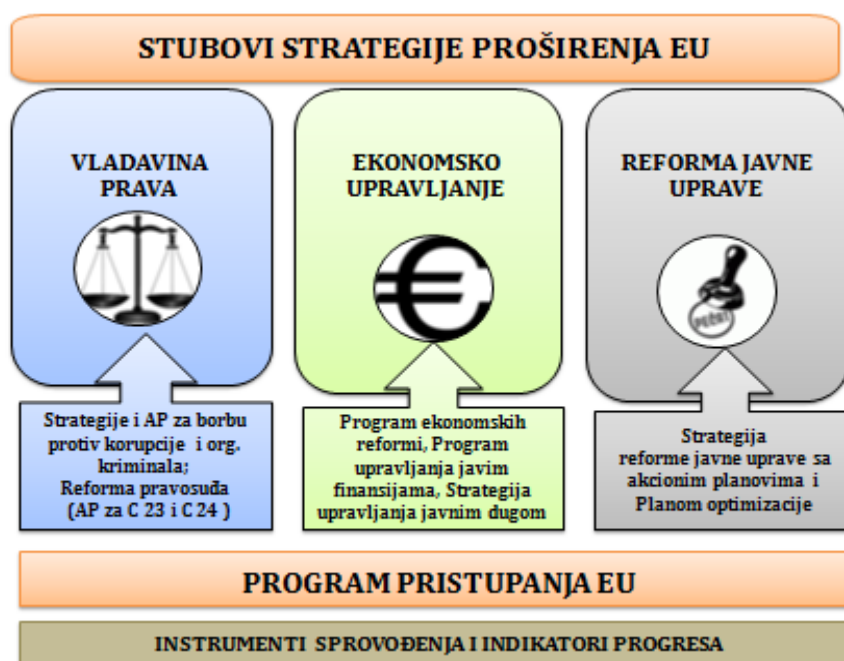
¹⁸ Op.cit, str.13-14.

2.2. Zapadni Balkan

Proces evropskih integracija zemalja regiona postaje posljednjih godina sve zahtjevniji i često se u novijoj literaturi govori o fenomenu "Enlargement plus" procesa, odnosno o rastućem trendu rasta regionalnih i nacionalnih dodatnih kriterijuma pristupanja. Novi pristup Evropske komisije ("Fundamental first", 2014), podrazumijeva da je politika proširenja usmjerena na **načelo „pethodnog rješavanja osnovnih pitanja“**. Osnovna politička, ekonomska i institucionalna pitanja su nerazdvojiva i međusobno se dopunjavaju. Ova pitanja ukazuju na značaj koji EU pridaje svojim osnovnim vrijednostima i prioritetima opšte politike.

Suštinska pitanja vladavine prava, osnovnih prava, jačanja demokratskih institucija, pitanja ekonomskog razvoja i konkurentnosti predstavljena procesom novog ekonomskog upravljanja i koordinacije ekonomske politike sa akcentom na strukturne reforme, te reforma javne uprave - predstavljaju ključne prioritete procesa proširenja¹⁹.

Ilustracija 3. Stubovi strategije proširenja EU



Istovremeno, progres u ovim oblastima mora biti praćen odgovarajućim planovima za njihovo sprovođenje, te definisanjem što egzaktnijih indikatora progressa, ne samo da bi se "izmjerio" napredak u reformama, već i da bi se promjene razumjele i ocjenile.

2.2.1. Obim, troškovi i efikasnost javne uprave

U regionalnoj studiji "**Optimizacija javne uprave u regionu Zapadnog Balkana**" (ReSPA, 2016) data je komparativna analiza obima, troškova i efikasnosti javne uprave zemalja regiona na bazi raspoloživih podataka za 2014.-2015. godinu, a koji mogu biti uporedljivi sa onim korišćenim za prikaz javne uprave u državama članicama EU. Izabrani ekonomski indikatori prikupljeni su na temelju službenih statističkih podataka, podataka ministarstava finansija,

¹⁹ Evropska komisija, Strategija proširenja 2015, str. 5.

podataka centralne banke²⁰, zavoda za zapošljavanje, te resornih ministarstava zaduženih za reformu javne uprave, koristeći metod upitnika, intervjuia i radnih sastanaka, uz podršku ReSPA.

Tabela 3. Zaposlenost i zarade zaposlenih u opštoj vladi u zemljama ZB za 2014. i 2015.

ReSPA korisnice	Godina	Zaposleni u opštoj vladi (General Government)		Zarade zaposlenih u opštoj vladi		Registrovana zaposlenost	
		Broj zaposlenih	Indeks 2015/14	mil €	Indeks 2015/14	Broj zaposlenih	Indeks 2015/14
Albanija AL	2014	129,065	0.0%	512	1.3%	925,339	5.1%
	2015	129,092		519		972,621	
Bosna i Hercegovina, BA	2014	208,069	1.2%	1,670	0.9%	707,725	1.1%
	2015	210,659		1,684		715,425	
BA - nivo države	2014	22,393	1.2%	318	6.4%		
	2015	22,672		338			
Federacija BH	2014	119,552	1.3%	846	-1.6%	443,587	1.5%
	2015	121,130		833		450,121	
Republika Srpska	2014	62,544	1.5%	472	1.8%	241,544	1.8%
	2015	63,502		480		245,975	
Brcko District	2014	3,580	-6.3%	34	-3.1%	16,332	1.1%
	2015	3,355		33		16,506	
Makedonija MK	2014	110,742	-1.0%	375	7.0%	501,788	3.4%
	2015	109,628		401		519,031	
Crna Gora ²¹ ME	2014	45,196	-0.2%	387	-1.3%	171,158	0.8%
	2015	45,104		382		172,517	
Srbija RS	2014	514,573	-2.8%	3,902	-11.0%	1,845,494	8.1%
	2015	500,061		3,472		1,995,883	
Kosovo KS	2014	81.618	0.2%	490	3.0%	325,700	9.1%
	2015	81.777		504		355,300	
REGION	2014	1.089.263	-1.2%	7,335	-5.1%	4,477,204	5.7%
	2015	1.076.321		6,962		4,730,777	

Izvori podataka za ovu analizu bili su sljedeći:

- Broj registrovanih zaposlenih prema podacima zavoda za statistiku, osim za KS za 2015 iz PER-a 2015, str. 58²²)
- Podaci o zaradama zaposlenih iz ministarstava finansija/budžeta za AL, MK, ME, RS i KS. Za BiH – svi nivoi iz baze Centralne banke – Panorama Necto²³.
- Podaci o broju zaposlenih u opštoj vladi: AL – statistical office; BA – za nivo države BH ²⁴, za nivo Federacije BH²⁵, za Republiku Srpsku²⁶ i Distrik Brčko²⁷; MK – Ministarstvo za informaciono društvo i

²⁰ U slučaju BiH.

²¹ Zaposlene u opštoj vladi u Crnoj Gori, za potrebe ove analize, čine (podaci za **2015**): I. Zaposlene u **Centralnoj vladi**: Ministarstva, - 2498, Organi državne uprave (uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije) – 4.228, organi u sastavu – 9.321, što je po podacima MF bilo ukupno **37.395** stalno zaposlenih; Do podataka o broju zaposlenih u **opštoj vladi**, ovom broju dodaju se i podaci o broju zaposlenih u Skupštini (243), Pravosudnim organima (1.727), Predsjednik države (20), druge institucije (220), što je zajedno **39.616**, ali se ovom broju dodaju još i podaci o broju zaposlenih u organima lokalne samouprave (4.288) i javnim ustanovama na lokalnom nivou (1200), što čini ukupno **45.104 stalno zaposlenih u opštoj vladi u Crnoj Gori u 2015. godini** (obuhvaćena i Vojska Crne Gore).

Kada se ovom broju dodaju zaposleni u javnim preduzećima sa većinskim državnim vlasništvom na državnom nivou (po raspoloživim podacima to je 7.213), te javna preduzeća na lokalnom nivou (6.172), i nezavisna regulatorna tijela (po raspoloživim podacima 527, gdje je uključena i CBCG), dobija se broj od **59.029 stalno zaposlenih u javnom sektoru u Crnoj Gori u 2015. godini**

²² <http://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/1ACBDA9F-15F9-4D59-9223-129F4CBE65CC.pdf>.

²³ Baza podataka centralne banke BiH, The Central bank database Panorama Necto, http://statistics.cbbh.ba:4444/Panorama/novaview/SimpleLogin_en.aspx.

²⁴ Izvještaj o izvršenju Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2014. godinu

administraciju²⁸ i raspoloživo podaci Statističkog godišnjaka 2016; ME – Ministarstvo finansija; RS – Odluka o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme za 2015. godinu, RJU²⁹, dostupnih izvora o RJU (<http://www.pracenjereformi.info/>) i informacija iz medija u vezi sa ovim odlukama vlade; i za KS – Izvršenje budžeta za 2015, str. 83-84 (Aneks 12);

Na agregatnom nivou, **broj zaposlenih** u ministarstvima, različitim organima državne uprave i javnim institucijama **smanjen** je u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu. Najveće smanjenje zabilježeno je u Srbiji (-2.8) i Makedoniji (-1), te neznatno u Crnoj Gori (-0.2), dok je rast zabilježen u BiH i na Kosovu. Albanija je zadržala gotovo isti broj zaposlenih.

U istom periodu, registrovana zaposlenost porasla je 5.7% (najviše zahvaljujući rastu na Kosovu od 9.1%, Srbiji 8.1% i Albaniji 5.1%). Navedeni trendovi u ukupnoj registrovanoj zaposlenosti, mijenjaju učešće zaposlenosti u opštoj vladi u odnosu na ukupnu zaposlenost i to relativno najviše u Srbiji, na Kosovu i u Makedoniji.

Tabela 4. Inputi za obračun relativnih indikatora za Zapadni Balkan (2015)

Indikatori 2015	AL	BA	MK	ME	RS	KS	WB6
Zaposleni u opštoj vladi	129,092	210,659	109,628	45,104	500,061	81,777	1,076,321
Zarade zaposlenih u opštoj vladi (mil €)	519	1,684	401	382	3,472	504	6,962
Procjena stanovništva, 000	2,892	3,819	2,069	622	7,095	1,805	18,303
Registrovana zaposlenost	972,621	715,425	519,031	172,517	1,995,883	355,300	4,730,777
BDP (mil €)	10,322.0	14,592.0	9,092.0	3,625.0	32,907.7	5,772.0	76,714.0

Isti relativni indikatori kao i za EU države članice³⁰, koji su relevantni za komparativnu analizu procesa optimizacije u okviru reforme javne uprave, mogu biti obračunati i za zemlje regona, na bazi inputa datih u prethodnoj tabeli. BDP i WGI indikatori služe istoj svrsi.

U sljedećoj tabeli, uključene su i Hrvatska, Slovenija i Estonija (HR, SI, EE), kao i prosjeci ovih indikatora za Eu28 i EU13 (tzv. nove države članice).

http://www.mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=95

i Zakon o budžetu institucija BiH za 2016.godinu, Sl. glasnik BiH br. 101/15 (zaposlenost na dan 31 XII.).

²⁵ Broj zaposlenih po NACE Rev.2 klasifikaciji, sektora O. što obuhvata: Javnu upravu i odbranu; obavezno socijalno osiguranje; zatim Sektora P. Obrazovanje i sektora H. Javno zdravlje i aktivnosti socijalnih službi; Saopštenje Zavoda za statistiku za Mart-Septembar 2014 i 2015. godine;

http://www.bhas.ba/saopstenja/2014/ZAP_2014M03_001_01_bos.pdf.

²⁶ Broj zaposlenih po NACE Rev.2 klasifikaciji, sektora O. što obuhvata: Javnu upravu i odbranu; obavezno socijalno osiguranje; zatim Sektora P. Obrazovanje i sektora H. Javno zdravlje i aktivnosti socijalnih službi; Saopštenje Zavoda za statistiku (obračun godišnjeg prosjeka na bazi podataka publikovanih za period mart-septembar 2014. i 2015. godine), Saopštenje br. 92/15, 314/15 i 179/16; dostupno na <http://www.rzs.rs.ba/front/category/272/>).

²⁷ Godišnji izvještaj Instituta za zapošljavanje Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, 1 jul 2016, str. 9.

²⁸ <http://www.mio.gov.mk/?q=node/4137>.

²⁹ Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 69/14, 32/15, 39/15, 50/15. i Odluka o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu Autonomne pokrajine Vojvodine i sistemu lokalne samouprave za 2015. godinu, Službeni glasnik RS, broj. 101/2015;

³⁰Tabela 1.

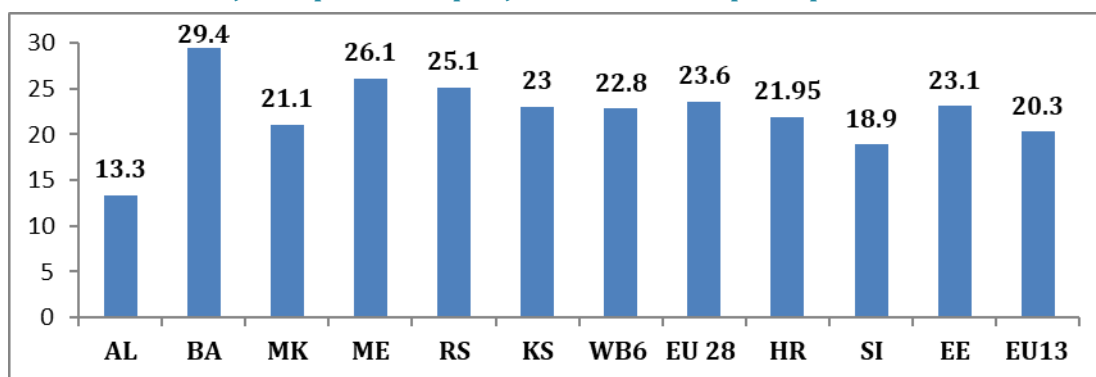
Tabela 5. Izabrani relativni indikatori za optimizaciju JU u regionu Zapadnog Balkana (2015)

Relativni indikatori	AL	BA	MK	ME	RS	KS	ZB6	EU 28	HR	SI	EE	EU13
Zaposleni u opštoj vladi kao % ukupne zaposlenosti	13.3	29.4	21.1	26.1	25.1	23.0	22.8	23.60	21.95	18.9	23.1	20.3
Zaposleni u opštoj vladi na 100,000 stanovnika	4,463	5,516	5,298	7,250	7,048	4,531	5,881	10,713	8,301	8,670	10,905	9,029
Zarade zaposlenih u Opštoj vladi ³¹ kao % BDP-a	5.0	11.5	4.4	10.6	10.5	8.7	9.1	10.14	11.41	11.08	11.34	10.35
WGI (2014)	2.4	2.0	2.7	2.8	2.6	2.2	2.4	3.6	3.2	3.5	3.5	3.3
WGI (2015)	2.5	2.0	2.6	2.7	2.6	2.1	2.4	3.6	3.0	3.5	3.6	3.3
GDP. PPS (EU=100)	29	31	36	42	36	n/a		100	59	82	75	72

Iz prethodnih tabela možemo zaključiti sljedeće:

- **“Armija” od 1,07 miliona zaposlenih u javnoj upravi u ZB6** trebala bi efikasno da pruža različite usluge populaciji od 18,3 mil stanovnika u 2015. godini.
- **Broj zaposlenih u opštoj vladi** (ili sektori O.P. i Q NACE2.rev klasifikacije³²) **u odnosu na ukupnu zaposlenost** najveći je u BiH – 29.4% i Crnoj Gori (26.1%). a zatim u Srbiji, na Kosovu i u Makedoniji. Ovaj indikator u Albaniji je veoma nizak u poređenju sa regionalnim prosjekom, svega 13,3%. Interesantno je da je ovaj indikator za EU13 niži nego što je za EU28 i ZB6. Ovi pokazatelji zahtijevaju punu pažnju vlada navedenih pet država regiona, kad je riječ o procesu optimizacije javne uprave (**inicijative za optimizaciju broja zaposlenih**).

Ilustracija 4 Zaposleni u opštoj vladi kao dio ukupne zaposlenosti



- U poređenju sa EU, **prosječni broj zaposlenih u opštoj vladi na 100.000 stanovnika** u našem regionu je **5.881**, dok je taj indikator za EU 10.713 (82% više) i za nove države članice EU13 on iznosi 9.029 zaposlenih (što je 53% više). Ovaj indikator je najviši u Crnoj Gori (7.250), ali i znatno mnogobrojnijoj Srbiji³³ (7.048), dok je najniži u Albaniji

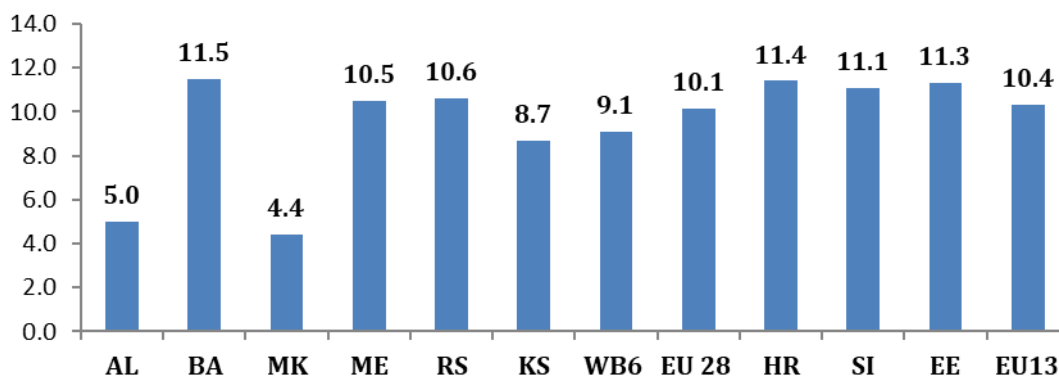
³¹ Bruto zarade iz konsolidovanog budžeta.

³² Za neke zemlje, jedini raspoloživi broj je uzet izi NACE.rev2 klasifikacije djelatnosti kao obuhvat sektora O, P i Q. Isto pojašnjenje je korišćeno kao i kod komparativne analize EU država članica.

³³ Zato je Srbija prva krenula u proces optimizacije javne uprave, koji je podržan direktnom budžetskom podrškom IPA II i angažmanom sa Svjetskom bankom.

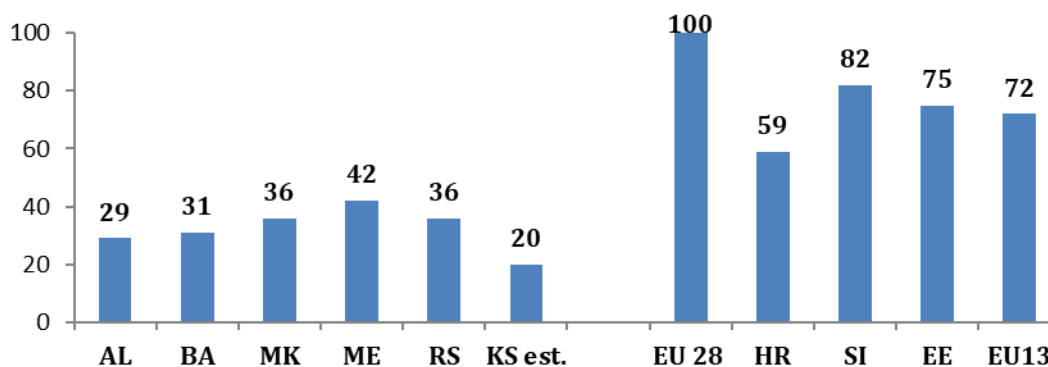
(4.463) i na Kosovu (4.531). U Estoniji, ovaj indikator je veći nego na nivou EU. Stoga, imajući u vidu niži nivo raspoloživog BDP-a i kapacitet budžeta države, javna uprava u regionu mora uložiti više napora u podizanju kvaliteta javnih usluga prema građanima i biznisu – kompenzirati broj angažovanih, sa njihovom boljom uposlenošću i rezultatima (**inicijative za rast efikasnosti i efektivnosti javne uprave**).

Ilustracija 5 Zarade zaposlenih u opštoj vladi kao % BDP-a (2015)



- **Učešće zarada zaposlenih u opštoj vladi u BDP-u** varira među zemljama regiona (prosječno je 9,1% BDP-a). Najveći nivoi su u BA, ME i RS (11,5%, 10,6% i 10,5%), dok je najmanje učešće u MK i AL i KS (4,4%, 5% i 8,7% respektivno). Budući da je EU28 (10,14% u 2015³⁴, sa planom postupnog smanjenja tog pokazatelja), a za EU13, BA, ME i RS trebaju slijediti ovaj trend i uskladiti nivo ovog pokazatelja sa EU 13 (u skladu sa nivoom BDP-a svojih ekonomija). Međutim, HR, SI i EE imaju ovaj pokazatelj na nivou 11,1-11,4% i planiraju njegovo veoma skromno smanjenje do 2019.godine).

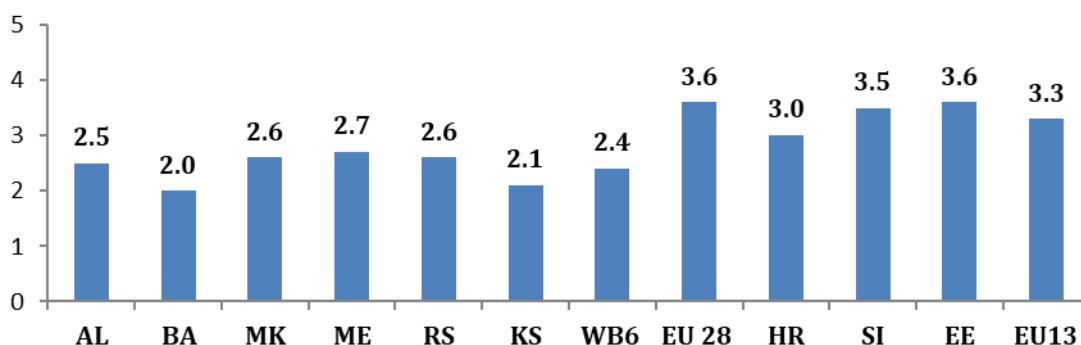
Ilustracija 6 BDP per capita u odnosu na paritet kupovne moći, 2015 (EU=100)



- Zarade zaposlenih u opštoj vladi, kao dio BDP-a, trebale bi biti više usklađene i sa kapacitetom realne ekonomije mjerene **BDP po stanovniku u odnosu na paritet kupovne moći**, s obzirom da prosjek EU13 u 2015.g. iznosi **72** (HR-59, SI-82 i EE-75).

³⁴ 9,9% u 2017.g. sa planom postupnog smanjenja tog pokazatelja na 9,7 u 2019.g.

Ilustracija 7 Indikator efektivnosti vlade (WGI, 2015) ZB. EU i izabranih država članica



- Što se tiče **pokazatelja efikasnosti vlade (WGI)**, zemlje regiona su znatno niže ocijenjene od prosjeka EU i odabranih država članica. Prosjek BW6 je 2,4, dok je prosjek EU13 3,3, a ovaj pokazatelj za HR, SI i EE je 3,5, 3,6 i 3,3 respektivno.

Ova analiza pokazuje isti zaključak kao i za države članice EU. Ne postoje direktne korelacije između (manje) veličine opšte vlade i (veće) efikasnosti u odnosi na izdatke za zaposlene; ili veličine izdataka i pokazatelja kvaliteta pruženih usluga. Složena struktura različitih političkih, pravnih, ekonomskih i institucionalnih faktora koji utiču na konačni rezultat efikasnosti javne uprave postoji u svakoj zemlji Zapadnog Balkana.

Kada je riječ o **procesu optimizacije javne uprave**, većina reformskih inicijativa može se klasifikovati u odnosu na četiri ključna aspekta optimizacije:

1. **Mjere budžetske politike** – kao dio programa upravljanja javnim finansijama. Ovo uključuje mjere kao što su zamrzavanje plata u javnoj upravi, razvoj jedinstvenog modela obračuna plata za opštu vladu (platni razredi), itd. Pretpostavke za sprovođenje ovih mjera su obuhvatne funkcionalne analize i analize troškova i učinaka.
2. **Mjere u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima** su integralni dio procesa razvoja plana upravljanja ljudskim resursima (kadrovski plan) i njegovog sprovođenja, monitoringa i evaluacije. Plan upravljanja ljudskim resursima obično uključuje različite mjere optimizacije broja angažovanih službenika, kao što su: smanjenja broja zaposlenih; programi ranijeg penzionisanja; limitiranje broja zaposlenih po institucijama; osnivanje i upravljanje internim tržištem rada; fleksibilni radni angažmani, mobilnost i realokacija; promjena modela napredovanja i razvoja karijere; promjene u sistematizaciji i opisu poslova na bazi sprovedenih analiza i usvojenog kadrovskog plana. Kadrovski plan je pretpostavka, tj. osnovni instrument za optimizaciju, a njegova uticaj srazmjeran je stepenu njegove obaveznosti i pune primjene.
3. **Mjere u vezi sa promjenama u kontekstu organizacione efikasnosti i efektivnosti** – najčešće su to tzv. meke mjere (razvoj efikasnijih procedura i regulative unutar vlade i jačanje kontrole unutar administracije – kroz ICT inicijative kao najvažniji aspekt optimizacionog procesa i nezamjenljivo vodič u proces radikalnih promjena načina organizacije i rada javne uprave; razvoj tzv. otvorene vlade i uvođenje elektronske uprave, sa unaprijeđenom praksom javnih konsultacija, i sl.). Sa dobrim programom upravljanja javnim finansijama i jasnom strategijom reforme javne uprave predstavljene i kroz Kadrovski plan, ovej mjere uključuju kontinuirani monitoring i ocjenu postojećih (i planiranih) organizacionih formi.

4. **Mjere orjenitsane na reformu procesa donošenja odluka** – su razvijene sa cilje unaprijeđenja efikasnosti, odgovornosti i stručnosti u ovom procesu, unutar vladinih struktura. Takođe, unaprijeđenje mehanizama strateškog planiranja i koordinacije predstavlja važan doprinos procesu optimizacije. Unutar ovih mjera, vlade često uključuju sistemsko korišćenje ex-ante kontrolnih standarda, kao što je analiza uticaja novih propisa (RIA).

2.2.2. Pregled mjera optimizacije i njihovih efekata: region

Tabele u ovom dijelu analize pokazuju kratkoročne i dugoročne mjere definisane za proces optimizacije, kroz reformu javne uprave u Srbiji, kao i ocjene efekata nekih od njih, sistematizovane na bazi dostavljenih informacija iz resornog ministarstva tokom pripreme regionalne analize, kao i analize dokumenata o sprovođenju akcionih planova RJU u dosadašnjem periodu.

Imajući u vidu broj državnih službenika u odnosu na ukupnu zaposlenost (25,1%) i 7.048 zaposlenih u administraciji na 100.000 stanovnika, kao i učešće zarada stalno zaposlenih u BDP-u (10,6%) u Srbiji u 2015. godini, fokus predloženih mjera bio je na upravljanju ljudskim resursima kroz kadrovski plan, unaprjeđenje efikasnosti, produktivnosti i kvaliteta pruženih usluga, kao i na mjerama programa upravljanja javnim finansijama.

Tabela 6. Pregled mjera optimizacije unutar procesa reforme javne uprave u Srbiji

KRATKOROČNE MJERE	MODALITETI	OPIS
Racionalizovanje javnog sektora (Budžet i upravljanje ljudskim resursima)	"Zamrzavanje" zapošljavanja	Na temelju Zakona o budžetskom sistemu i Zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru
	Tehnološki višak u nekim državnim institucijama	Na temelju Zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru
	"Zamrzavanje" slobodnih radnih mjesta	Kroz godišnji budžet za plate
	Podsticaji za prijevremenu penziju zaposlenima određene dobi	Implementirano u kontinuitetu od početka ekonomske krize
	Dobrovoljno napuštanje radnih mjesta u određenim sektorima	Na temelju Zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru
	Smanjenje broja pozicija (radnih mjesta)	Na temelju Zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i Odluke Vlade o maksimalnom broju stalno zaposlenih za 2015
	Maksimalna granica broja zaposlenih u svakoj instituciji / ministarstvu	Na temelju Zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i Odluke Vlade o maksimalnom broju stalno zaposlenih za 2015
	Uklanjanje nekih pozicija iz Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta	Na temelju Zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i Odluke Vlade o maksimalnom broju stalno zaposlenih za 2015
	Uspostavljanje i održavanje zapisa o unutrašnjem tržištu rada	Na temelju Zakona o Registru zaposlenih, izabranih, nominovanih, imenovanih i osobe angažovane među korisnicima javnih fondova
Druge kratkoročne mjere smanjenja troškova zaposlenih (Budžet i upravljanje ljudskim resursima)	Smanjenje plata i drugih elemenata naknade za rad (bonuse ili druge isplate iznad plata)	Na temelju Zakona o privremenom uređivanju baze za izračun i isplatu plata, plate i ostali redovni prihodi u javnim sredstvima (smanjenje od 10%)
	"Zamrzavanje" plata u javnoj upravi	Kroz godišnji budžet za plate
	Neplaćeno odsustvo	Kao mogućnost na lični zahtjev zaposlenog
	Smanjenje budžeta za obuku	Kroz godišnji budžet
	Smanjenje troškova vezanih uz posao (putovanje, telefon ...)	Kroz godišnji budžet
Organizaciona efikasnost i	Sistemska funkcionalna analiza cjelokupnog sistema javne uprave za otkrivanje nedostataka u organizacijama i davanje preporuka	Na osnovama Strategije RJU, AP 2015-2017

efektivnost, i proces donošenja odluka	Analiza strateške efektivnosti za odabrane organe javne uprave (npr. Glavni sekretarijat Vlade, Služba za upravljanje kadrovima)	Na osnovama Strategije RJU, AP 2015
	Horizontalna funkcionalna analiza (uključujući analizu funkcija, organizacije i zaposlenih u svim ministarstvima i tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima i organizacijama koje su formalno izvan sistema državne uprave, ali sprovode povezane zadatke i vertikalne funkcionalne analize. kao i pružanje javnih usluga) i analizu mehanizama za koordinaciju između centralnih i lokalnih vlasti	Na osnovama Strategije RJU, AP 2015
	Poboljšanje unutrašnje organizacione strukture tijela državne uprave - donošenje novih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta	Na osnovama Strategije RJU, AP 2015
	Poboljšanje administrativnih postupaka i kontrola - usvajanje novog zakonskog okvira	Na osnovama Strategije RJU, AP 2015
	Poboljšanje e-vlade - usvajanje strateškog i pravnog okvira	Na osnovama Strategije RJU, AP 2015
	Akcionni plan implementacije Vladinog programa utemeljenog na prioritetnim aktivnostima Vlade u svom mandatnom razdoblju koji sadrži identifikovane srednjoročne strateške ciljeve i odgovarajuće mjere i aktivnosti za njihovu implementaciju	Na osnovama Strategije RJU, AP 2015
	Izrada integrisanog informacionog rješenja koja bi povezivala planiranje i budžetske procese te olakšala planiranje i izvještavanje utemeljeno na izvršenju budžeta	Na osnovama Strategije RJU, AP 2015
	Reformulacija Instrukcija za pripremu Operativnog plana Vlade za 2015. kako bi se osigurao prioritet u radu državnih institucija i povodom pripreme Vladinog operativnog plana za 2015. godinu (od svih ministarstava je zatraženo da planiraju na temelju ciljeva. i aktivnosti koje su identifikovali u procesu izrade Akcionog plana za implementaciju Vladinog programa, Budžetskog programa i Nacionalnog programa za inkorporaciju pravne tekovine EU)	Na osnovama Strategije RJU, AP 2015-2017
	Uspostava strateškog i pravnog okvira za upravljanje sistemom javnih politika	Na osnovama Strategije RJU, AP 2015-2017
DUGOROČNE MJERE		OPIS
1. Mogućnosti osposobljavanja i kvalifikacije kao rješenja i podrške za prenos u drugi sektor	Poboljšanje pravnog i institucionalnog okvira za profesionalni razvoj	
2. Povećano korištenje e-vlade (on-line usluge)	Neprekidno	
3. Otpuštanje državnih službenika ako određeni posao više nije potreban (osiguravanje tehnološke otpremnine i prebacivanje na drugi posao)	Kroz HR plan i unutrašnje tržište rada	
4. Outsourcing (podugovaranje)	Za specifične funkcije	
5. Strukturne i organizacione reforme (reorganizacija državnih agencija i smanjenje njihovog broja, smanjenje nivoa uprave)	Kroz relevantnu funkcionalnu analizu i zakonodavne promjene	
6. Decentralizacija – delegacija određenih funkcija lokalnim vlastima	Kroz relevantnu funkcionalnu analizu i zakonodavne promjene	
7. Smanjenje operativnog budžeta ministarstava, agencija i nezavisnih državnih institucija	Kroz relevantnu analizu i planiranje	
8. Planiranje radne snage - planiranje brojeva i definisanje ključnih vještina i kompetencija zaposlenih u skladu s misijom, kompetencijama, odgovornosti i strateškim ciljevima koji se moraju postići svake godine. kao i u skladu sa dostupnim finansijskim sredstvima	Kroz plan upravljanja ljudskim resursima	
9. Reforma upravljanja ljudskim resursima (prelazak na ugovore za većinu zaposlenosti, fokusirati se na rezultate kao osnovu za plate i razvoj karijere, definisanje sistema nagrađivanja)	Kroz relevantnu analizu i zakonodavne promjene	
10. Mobilnost radne snage. Posebno kada je riječ o smanjenju radnih mjesta, restrukturiranje i spajanje različitih institucija	Kroz relevantnu analizu i zakonodavne promjene	
11. Unaprjeđenje sistema upravljanja javnim politikama vlade (planiranje analiza, kreiranje, usvajanje, praćenje i evaluacija i koordinacija)	Kroz relevantnu analizu i zakonodavne promjene	
12. Poboljšanje finansijskih i budžetskih podataka. kontrolu posvećenosti i zaostale obaveze	Kroz zakonodavne promjene	
13. Poboljšanje sistema koordinacije i saradnje sa organizacijama civilnog društva	Kroz zakonodavne promjene	

Izvor: Respa regionalna studija o optimizaciji javne uprave na Zapadnom Balkanu, 2016, str. 105-107.

Na bazi **Izveštaja o sprovođenju Reforme javne uprave kroz Akcioni plan 2015-2017**, koji je pripremljen u martu 2018. godine³⁵, glavni rezultati procesa optimizacije javne uprave, prema pojedinim oblastima, su sljedeći:

Tabela 7. Efekti planiranih/sprovedenih mjera definisanih u AP 2015-17 Reforme javne uprave RS

	Oblast	Da / Ne	Glavni rezultati
1	Na broj zaposlenih u javnom sektoru - Unapređenje organizacionih i funkcionalnih podсистема javne uprave	Da	<ul style="list-style-type: none"> • Sprovedene su 4 funkcionalne analize (obuhvaćene 94 institucije centralnog nivoa vlasti i resori prosvjete, socijalne zaštite, zdravlja, poljoprivrede, zaštite životne sredine, javnih finansija). • Racionalizovana je javna uprava: 45.131 manje zaposlenih u JU od XII 2013 do XII 2017 (na 470.150 zaposlenih u javnom sektoru, ali bez javnih preduzeća sa većinskim državnim vlasništvom). • Ta racionalizacija proizvela je 180 mil € ušteda u budžetu. • 6,4 zaposlena u JU na 100 stanovnika (takođe smanjenje);
2	U oblasti unapređenja upravljanja ljudskim resursima - uspostavljanje usklađenog javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i unapređenje upravljanja ljudskim resursima	Da	<ul style="list-style-type: none"> • Uspostavljen je strateški i normativni okvir za razvoj funkcije upravljanja ljudskim resursima u AP i JLS, kojima se obuhvat službeničkog sistema više nego udvostručava sa preko 23.000 državnih službenika u organima državne uprave i službama Vlade na još oko 29.000 zaposlenih u AP i JLS. • Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS u Srbiji i Zakon o nacionalnoj akademiji za javnu upravu;
3	U oblasti unapređenja planiranja i standardizacije politika plata u javnom sektoru, u skladu sa fiskalnim kapacitetom ekonomije	Da	<ul style="list-style-type: none"> • Zakon o zaposlenima sa 7 podzakonskih akata sa kojima se po prvi put na sveobuhvatan način u AP i JLS uređuje sistem radnih odnosa; • Donijet je krovni Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru. Zakon o platama zaposlenih u organima AP i JLS, i • Katalog radnih mjesta u javnim službama i drugim organizacijama u javnom sektoru, koje predstavljaju 70% od ukupnog broja radnih mjesta u JU, koji treba da posluži kao osnova za dalje vrednovanje svih radnih mjesta u javnom sektoru radi utvrđivanja njihovih međusobnih odnosa;
4	U oblasti unapređenja efikasnosti, produktivnosti i unapređenja kvaliteta pružanja usluga	Da	<ul style="list-style-type: none"> • Zaokružen je strateški okvir u domeu e-uprave – strategija razvoja e-uprave i AP. Najznačajnije nove e usluge su: eBebe (prijava novorođenčeta u porodilištu), Predaja zahtjeva za elektronske zdravstvene knjižice, eVrtić (upis djece u predškolske ustanove), zamjena stare vozačke dozvole za novu (kartičnu) ; • Nacionalni portal otvorenih podataka https://data.gov.rs/sr/ sa 48 setova podataka • Portal eUprava (https://www.euprava.gov.rs) broji preko 760.000 registrovanih korisnika; • Puštena je u rad usluga elektronskog plaćanja (ePlaćanje+), eBanking i plaćanje platnim karticama; • Na Portalu ukupno ima 635 usluga koje oglašava 141 državni organ;
5	U oblasti strateškog planiranja i planiranja budžeta, tj. smanjenja / prilagođavanja budžetskih troškova - unapređenje upravljanja	Da	<ul style="list-style-type: none"> • Fiskalna pozicija države je poboljšana. Ukupan fiskalni deficit – 1,2% BDP-a; javni dug – trend smanjenja: 62,6% BDP-a u 2017. godini; • Donijeti su Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020 i Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru 2017-2020; • Program ekonomskih reformi, Fiskalna strategija za

³⁵ http://mduls.gov.rs/doc/PAR_Report_2018.pdf

	javnim finansijama i javnim nabavkama		tekuću godinu sa dvogodišnjim projekcijama, Programski budžet sa projekcijama za naredne dvije godine i Srednjoročni okvir rashoda (MTEF) za sektore Reforma javne uprave i Obrazovanje; <ul style="list-style-type: none"> • Izvršene su izmjene Zakona o budžetskom sistemu – razgraničen rad budžetske inspekcije i interne revizije. Uvedena je mogućnost elektronske prijave sumnji u nepravilnosti Budžetskoj inspekciji;
--	---------------------------------------	--	--

Ciljevi reforme u Srbiji su i:

- povećavanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga (uveden jednošalterski one-stop-shop sistem u mnogim oblastima i razmjena 14 najvećih baza podataka koji posjeduju oko 80% podataka iz službenih evidencija – eZUP; koordinacija 41 inspekcije je takođe uspostavljena); i
- povećanje participacije građana, transparentnosti, unapređenje etičkih standarda i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave (objavljivanje tzv. Građanskog budžeta na centralnom i na nivou JLS; Partnerstvo za otvorenu pravu – drugi akcioni plan; pristupljeno Dodatnom protokolu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi SE; ojačan integritet i etički standardi zaposlenih u javnoj upravi i prevencija korupcije, posebno kroz uvođenje instituta uzbunjivača, planove integriteta i primjenu Kodeksa ponašanja državnih službenika).

Prioriteti u narednom periodu su:

- sprovođenje AP za implementaciju preoruka iz sprovedenih funkcionalnih analiza
- izmjena ZDU i Uredbe o načelima radi unapređenja principa upravljačke odgovornosti
- unapređenje registara
- uspostavljanje jedinstvenog IT sistema za planiranje i praćenje sprovođenja javnih politika
- uvođenje kompetencija u postupak regrutacije i selekcije, ocjenjivanja i napredovanja u organima državne uprave
- početak rada Nacionalne akademije za javnu upravu
- izmjene Zakona o državnim službenicima i Zakona o platama
- nastavak rada na pripremi Opšteg kataloga radnih mjesta u JU
- Razvoj sistema elektronskih javnih nabavki
- Nabavka i prilagođavanje softvera za upravljanje javnim investicijama
- Donošenje metodologije rada kao i Uredbe o radu, ovlaštenjima i obilježjima budžetske inspekcije;
- zajednička IT platforma za sve inspekcije na republičkom nivou eInspektor
- usklađivanje 78 posebnih zakona sa Zakonom o inspekcijском nadzoru i oko 270 posebnih zakona sa ZUP-om.

Rizici za dalje reforme u ovoj oblasti: nedostatak političke podrške za nastavak reformi, otpor unutar javne uprave za nastavak reformi, limitirani finansijski i ljudski kapaciteti za sprovođenje reformskih aktivnosti, reformske inicijative su limitirane na proces racionalizacije, kašnjenje u usvajanju regulatornog okvira neophodnog za dalje reforme.

3. Crna Gora - pristup planu optimizacije u strateškim dokumentima i mjerama

Optimizacija broja zaposlenih u javnoj upravi mora se posmatrati u širem kontekstu - između postavljenog cilja da se unapređuje efikasnost javne uprave i izgrađuju kapaciteti za upravljanje procesom pristupanja Evropskoj uniji, ali uz uvažavanje principa finansijske održivosti javnog sektora. Do usvajanja Strategije javne uprave za period 2016-2020. godine, dva ključna strateška dokumenta koja su determinisala aktivnosti na polju reforme javne uprave u proteklom periodu bili su **Strategija reforme javne uprave 2011 – 2016. godine** - AURUM i Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora iz 2013. godine. Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, uz unapređenje kadrovskog planiranja i standardizaciju politike zarada bili su zajednički zacrtani ciljevi u navedenim dokumentima. Strategijom reforme javne uprave 2011-2016. godine - AURUM, posebno je ukazano:

- da je u posljednjoj dekadi, broj organa državne uprave skoro udvostručen;
- da je u prethodnom periodu neopravdano dominantan trend osnivanja novih organa, umjesto integrisanja novih poslova u već postojeći institucionalni okvir;
- da je rezultat te prakse značajno povećavanje troškova rada državne uprave;
- da postojanje mnoštva organa državne uprave i česte promjene u organizacionoj strukturi ugrožavaju sistem odgovornosti i da su realno rizik za sprovođenje dugoročnih reformskih planova.³⁶

Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora iz 2013. godine predvidio je kao osnovni cilj efikasnu, ekonomičnu i efektivnu javnu upravu koja počiva na najboljim međunarodnim standardima i praksama. Na osnovu navedenog, definisani su sljedeće posebni ciljevi:

- Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru³⁷;
- Unapređenje kadrovskog planiranja;
- Unapređenje planiranja i standardizacija politika zarada u javnom sektoru, u skladu sa fiskalnim kapacitetima ekonomije;
- Unapređenje efikasnosti, produktivnosti i poboljšanje kvaliteta usluga.³⁸

U odnosu na smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, ovaj dokument je kao značajnu mjeru prepoznao i ograničenje zapošljavanja. Dodatno, u sektorima koji imaju veliki broj zaposlenih, ukazano je da treba uvesti i druge mjere - selektivno sprovođenje programa proglašavanja tehnoloških viškova i sporazumni prestanak radnog odnosa. Planom je ukazano i da postavljene imperATIVE koji se odnose na smanjenje broja zaposlenih treba izbalansirati sa potrebama

³⁶ Strategija reforme javne uprave 2011 – 2016. godine (AURUM), str. 12-13.

³⁷ Izvještaj o sprovođenju Plana reorganizacije pokazao je da je, od maja 2013. godine do kraja 2015. godine, ukupan broj stalno zaposlenih u javnom sektoru povećan za 1.199 ili 0,4%. Od 16 sektora, 8 sektora je ostvarilo postavljene ciljeve smanjenja, ali na nivou ukupnog broja zaposlenih u opštoj vladi, prema podacima MF o stalno zaposlenim radnicima, ostvareno je veoma malo smanjenje sa 46.196 u 2014. godini na 45.104 u 2015. godini (0,2%). Istovremeno kontinuirano raste broj angažovanih radnika po drugim oblicima (povremeni poslovi, ugovor o djelu, projektno angažovanje i dr.). Po drugim ciljevima, postignuti su solidni rezultati, ali planirane finansijske uštede nisu ostvarene na planiranom nivou (do 2% BDP-a ili 63 mil €). Zarade stalno zaposlenih u opštoj vladi smanjene su sa 11,2% BDP-a u 2014. na 10,6% BDP-a u 2015. godini, ali prvenstveno kroz politiku zarada u javnom sektoru. Ova analiza nije uključivala javna preduzeća. U cjelini, sam Plan bio je veoma ambiciozan, a prije njega nije bila sprovedena funkcionalna analiza sektora, niti utvrđena jedinstvena metodologija, uz uvažavanje najboljih uporednih praksi. Neki od ciljeva iz Plana, kasnije će biti prenijeti u novu Strategiju javne uprave. Prema: "Izvještaj o sprovođenju Plana unutrašnje reorganizacije u javnom sektoru za 2015. godinu", Jul 2016, str. 134-141.

³⁸ Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora iz 2013. godine, str. 27-28.

pristupanja EU, kao i potrebama koje proizilaze iz drugih strateških dokumenata koje je usvojila Vlada.³⁹

U dokumentu **Pravci razvoja Crne Gore 2015-2018.** godine naglašeno je da je iznalaženje adekvatnog institucionalnog okvira, čijim djelovanjem će se obezbijediti efikasnije funkcionisanje sistema javne uprave, ključni izazov u optimalizaciji upravnog sistema.⁴⁰ Kada je u pitanju reforma javnog sektora, kao problemi i uska grla u ovom dokumentu navedeni su: optimalizacija, upravljanje ljudskim resursima, unapređenje sistema javnih finansija, jačanje vladavine prava i servisne orijentisanosti javne uprave i unapređenje kvaliteta javnih politika. I u **Pravcima razvoja Crne Gore 2018 – 2021.** godine navodi se da se, u okviru mjera fiskalne politike očekuje ostvarivanje “optimizacije broja zaposlenih u javnoj upravi u skladu sa Strategijom reforme javne uprave do 2020. godine”⁴¹

Sa druge strane, u dokumentu **Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2018-2020,** za svako pregovaračko poglavlje, projektuje se plan rasta administrativnih kapaciteta, kao i potreba kreiranja novih institucija ili direktorata, odnosno sektora.

3.1. Institucionalni okvir za upravljanje reformom javne uprave sa fokusom na njenu optimizaciju

3.1. Normativni okvir

Kako je i navedeno u Strategiji reforme javne uprave 2016-2020. godine, u prethodnom periodu kreirani su normativni preduslovi za njeno sprovođenje, kroz usvajanje brojnih sistemskih zakona i pratećih podzakonskih akata reformskog karaktera. Navedeni zaključak se odnosi i na primjenu mjera za optimizaciju javne uprave. Naime, analizom postojećeg pravnog okvira i poređenjem sa mogućim mjerama optimizacije javne uprave u praksi zemalja članica EU, izvodi se zaključak da postojeći pravni okvir u Crnoj Gori omogućava primjenu najvećeg broja potencijalnih mjera optimizacije. Takođe, pravni okvir za primjenu mjera iz optimizacije obuhvata širok opseg propisa iz različitih oblasti, različite pravne snage (zakoni i podzakonski akti). Za najveći broj mjera koje su identifikovane u uporednoj praksi kao glavni izvori prava su akti koji uređuju organizaciju državne uprave i službenički sistem. Ipak, za pojedine mjere optimizacije, izvori prava mogu biti propisi koji uređuju mjere budžetske politike, privatno-javno partnerstvo, javne nabavke, elektronsku upravu i sl.

U odnosu na mjere **budžetske politike,** izvori prava u Crnoj Gori su:

- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. list CG ", br. 20/14, 70/17, 4/18);
- Zakon o zaradama u javnom sektoru ("Sl. list CG ", br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18);
- Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru ("Sl. list CG ", br. 73/08, 20/11, 30/12, 34/14);
- Odluka o otpremnini zaposlenih u javnom sektoru ("Sl. list CG ", br. 32/2016 i 19/2018),
- Zakon o javnim nabavkama ("Sl. list CG ", br. 042/11, 057/14, 028/15, 042/17);
- Zakon o elektronskoj upravi ("Sl. list CG ", br. 032/14 14) i ostali propisi koji regulišu oblast informaciono-komunikacionih tehnologija i njihovu primjenu u pružanju javnih usluga;

³⁹ Isto, str. 30.

⁴⁰ Pravci razvoja Crne Gore 2015-2018. godine, str. 90-92.

⁴¹ Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021. godine, str. 31.

- U ovom dijelu se kao značajan akt koji nedostaje postojećem okviru može navesti Zakon o privatno-javnom partnerstvu⁴², čije usvajanje se očekuje u II kvartalu 2018, na predlog Ministarstva finansija.

U odnosu na **mjere upravljanja ljudskim resursima**, izvori prava u Crnoj Gori su:

- Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG ", br. 2/18)
- Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave ("Sl. list CG ", br. 7/13);
- Zakon o radu ("Sl. list CG ", br. 49/08, 26/09, 88/09, 26/10, 059/11, 66/12, 31/14, 53/14, 4/18)
- Zakon o upravnoj inspekciji ("Sl. list CG ", br. 42/16);

U odnosu na **mjere u vezi sa promjenama u kontekstu organizacione efikasnosti i efektivnosti** izvori prava u Crnoj Gori su:

- Zakon o državnoj upravi ("Sl. list RCG", br. 038/03, "Sl. list CG", br.22/08, 42/11, 54/16, 13/18)
- Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. list CG", br. 2/18)
- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 5/12, 25/12, 44/12, 61/12, 20/13, 17/14, 6/15, 80/15, 35/16, 41/16, 61/16 6, 73/16, 3/17, 19/17, 68/17, 87/17);
- Uredba o Vladi Crne Gore, ("Sl. list CG ", br. 80/08, 14/17)
- Poslovnik Vlade Crne Gore ("Sl. list CG ", br. 3/12, 31/15 i 48/17)
- Set zakona iz oblasti elektronskog poslovanja.

U odnosu na mjere orjentisane na **reformu procesa donošenja odluka**, izvori prava u Crnoj Gori su:

- Zakon o upravnom postupku ("Sl. list CG ", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17)

U periodu implementacije Strategije 2016-2020, zakonodavni okvir će se nadograđivati i prilagođavati daljim zahtjevima prije svega evropskih integracija, ali glavni akcenat refome biće na implementaciji usvojenog zakonodavnog okvira. Dodatno, sprovođenje određenih mjera, posebno zbog potrebe unapređenja njihovih efekata u budućem periodu može zahtijevati izmjenu ili dopunu određenih normativnih rješenja.

Usvajanjem **Zakona o državnim službenicima i namještenicima** ("Sl. list CG ", br. 2/18), čije primjena počinje 01.07.2018. godine, kao i izradom Nacrta Zakona o državnoj upravi, biće dodatno unaprijeđeni pojedini pravni instituti koji će u budućem periodu služiti kao normativna podrška mjerama iz Plana optimizacije. Kao najznačajnija rješenja u ovim pravnim aktima u odnosu na proces optimizacije, ukazujemo na sljedeće:

- Redefinisanje unutrašnje organizacije državne uprave;
- Praćenje Plana optimizacije uz koordinaciju Ministarstva javne uprave u postupku donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave;
- Normativno unapređenje kadrovskog planiranja - odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta starješina državnog organa može donijeti samo ako je popuna radnog mjesta predviđena kadrovskim planom);
- Fleksibilnije uređenje pravila i procedure za popunu radnih mjesta u državnim organima (Postojanje jednog internog oglasa – umjesto internog oglasa unutar državnog organa i internog oglasa između državnih organa);

⁴² Ovim zakonom će se, na načelima evropskog zakonodavstva koje uređuje oblast koncesija na transparentan i na jednostavnim procedurama zasnovan način, urediti pitanje javno-privatnog partnerstva u cilju promovisanja modela investiranja, kojim će država, kroz dugoročno partnerstvo sa privatnim sektorom, unapređivati javnu uslugu na efikasan, inovativan i produktivan način (Program rada Vlade Crne Gore za 2018. godinu, str. 46).

- Stvaranje pretpostavki za primjenu Plana optimizacije kroz pojačanu inspekcijsku kontrola, posebno u pogledu zapošljavanja lica po osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima).
- Potreba stvaranja pretpostavki za efikasnu primjenu instituta Sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnina.

UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA ORGANA DRŽAVNE UPRAVE. Jedan od posebnih ciljeva Strategije 2016-2020 odnosi se na potrebu unapređenja kontrole nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa javne uprave. Nivo odgovornosti u upravnom sistemu, kako se navodi u Strategiji 2016-2020, mora biti podignut na veći stepen, na svim nivoima sistema, kako bi se unaprijedila funkcionalnost administrativnog aparata i smanjili troškovi za njegov rad. Novim zakonskim rješenjima u oblasti reforme državne uprave, a imajući u vidu iskustva u dosadašnjem funkcionisanju postojeće organizacije, na drugačiji način se regulišu pitanja organizacije državne uprave, a sve u cilju stvaranja pretpostavki za njeno racionalno uređenje. Važećim Zakonom o državnoj upravi je propisano da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave, a da pojedine poslove vrši lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su im ti poslovi prenijeti, odnosno povjereni.⁴³

Koncept novog Zakona o državnoj upravi ide u pravcu da se, pored organa državne uprave i lokalne samouprave, prepoznaju i pravna lica kao nosioci javnih ovlaštenja (agencije, fondovi i dr.), koja su zakonom ovlašćena da vrše pojedine poslove državne uprave. Na ovaj način uspostavlja se pravni okvir za jasnu organizaciju i tipologiju organa i doprinosi koherentnosti sistema, što je jedan od strateških ciljeva reforme javne uprave za period 2016-2020. Takođe, predloženi koncept u skladu je sa preporukama iz sljedećih dokumenata: *Analiza funkcionalnih i finansijskih efekata uvođenja instituta „organa uprave u sastavu ministarstva“* i *„Analize položaja organizacija sa javnim ovlaštenjima u Crnoj Gori“ (X 2017)*, koje su razmatrane na sjednicama Savjeta za reformu javne uprave. Nalazi iz pomenutih analiza ukazuju na neophodnost propisivanja jasnih kriterijuma za osnivanje organa uprave, utvrđivanje nove strukture i organizacije državne uprave, ujednačavanja položaja svih organa uprave u odnosu na resorna ministarstva, sagledavanja mogućnosti ujednačavanja naziva drugih organa uprave kako bi se izbjegla terminološka preklapanja sa nezavisnim tijelima.

Važećim Zakonom o državnoj upravi, propisano je da se unutrašnja organizacija i sistematizacija organa državne uprave utvrđuje zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje.⁴⁴ Takođe, akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave utvrđuje Vlada, na predlog ministra, odnosno starješine samostalnog organa uprave.⁴⁵ Uredbom o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave, uređuju se pitanja kriterijuma za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova, nazivi grupa poslova, sadržaj tih poslova, uslovi za njihovo vršenje i okvirni broj izvršilaca u ministarstvima i drugim organima uprave.⁴⁶

U odnosu na došadašnju praksu, kao i ulogu samo Uprave za kadrove, koja u skladu sa Zakonom o državnim službencima i namještenicima daje mišljenje na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, novi predloženi koncept, prije svega zbog značaja procesa optimizacije i potrebe da se unutrašnja organizacija organa državne uprave uspostavlja u skladu sa propisanim kriterijumima, **predviđa da se u postupku donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i**

⁴³ Član 3 Zakon o državnoj upravi.

⁴⁴ Član 36 Zakon o državnoj upravi.

⁴⁵ Član 37 stav 2 Zakona o državnoj upravi. Dok se u stavu 1 istog člana navodi da “Kriterijume za unutrašnju organizaciju, sistematizaciju i nomenklaturu poslova (nazivi grupa poslova, sadržaj tih poslova i uslovi za njihovo vršenje) i okvirni broj izvršilaca određuje Vlada”.

⁴⁶ Uredba se primjenjuje i na Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Fond rada i Agenciju za mirno rješavanje radnih sporova, čl. 1 st. 1, Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave.

sistematizaciji organa državne uprave pribavlja i mišljenje Ministarstva javne uprave, te da na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa uprave mišljenje daje ministarstvo koje vrši nadzor nad radom tog organa uprave, dok će kriterijume za unutrašnju organizaciju, sistematizaciju i druga pitanja od značaja za unutrašnju organizaciju organa državne uprave utvrditi Vlada.

Uzimajući u obzir složenost procesa optimizacije i izazove u realizaciji Plana optimizacije, ukazujemo na neophodnost navedenog rješenja, čijom primjenom će se stvoriti dodatni preduslovi za kvalitetnije praćenje ukupnog procesa. Na ovaj način će već na prvom koraku, prilikom donošenja novih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, a u skladu sa novim konceptom unutrašnje organizacije organa državne uprave, biti pažljivije sagledavane i prepoznate realne potrebe, specifične aktivnosti, predstojeće potrebe djelovanja u okviru procesa pristupanja EU, potrebe koje proizilaze iz strateških dokumenata Vlade, kao i mjere predviđene Planom optimizacije.

NORMATIVNO UNAPREĐENJE KADROVSKOG PLANIRANJA. U Strategiji reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. godina, ukazano je na značaj kadrovskog planiranja posebno u kontekstu razvoja ljudskih resursa, zahtjeva u pogledu optimizacije broja zaposlenih, kao i jačanja kadrovskih kapaciteta u procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji. Takođe, identifikovani su i obrazloženi određeni problemi u njegovoj primjeni, i to:

- nedovoljno precizno utvrđene nadležnosti i obaveze Uprave za kadrove, Ministarstva finansija i drugih državnih organa u postupku pripreme, objedinjavanja i praćenja realizacije kadrovskog plana;
- nepostojanje zakonske obaveze da se popunjavanje radnih mjesta u državnim organima može vršiti samo u skladu sa kadrovskim planom;
- obuhvat kadrovskog plana – nužnost uvođenja kadrovskih planova za one dijelove javnog sektora koji nijesu obuhvaćeni kadrovskim planiranjem.
- sadržina kadrovskog plana - u kadrovskim planovima nijesu jasno određeni kadrovski prioriteti, pa je potrebno odrediti i: limit broja zaposlenih u državnoj upravi u periodu planiranja, limite po organima, kadrovske prioritete, metode postizanja ciljanog broja zaposlenih i kadrovske potrebe za PPCG i način njihovog popunjavanja;
- neažurnost Centralne kadrovske evidencije – naglašeno je da evidencija koju vodi Ministarstvo finansija nije kompatibilna ni uvezana sa evidencijama koje vodi Uprava za kadrove.⁴⁷

Polazeći od uočenih nedostataka iz Strategije, novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima je značajno unaprijeđen institut kadrovskog planiranja. U skladu sa Zakonom, putem kadrovskog plana se planiraju broj zaposlenih, promjene u kadrovskoj strukturi i druga strateška pitanja upravljanja kadrovima u skladu sa budžetskim i strateškim planiranjem rada Vlade. Kadrovski plan je uspostavljen kao jedan od vidova strateškog planiranja Vlade, a Zakon ga jasno povezuje sa drugim oblicima strateškog planiranja, prije svega sa budžetskim planiranjem.

Dakle, nakon stupanja na snagu novog Zakona, svaki organ će imati svoj kadrovski plan, a ti kadrovski planovi će biti u skladu sa zajedničkim kadrovskim planom za sve organe državne uprave i Službu Vlade, koji će donijeti Vlada. **Na ovaj način se obezbjeđuje da kadrovski plan koji usvaja Vlada bude mehanizam za planiranje i sprovođenje optimizacije broja zaposlenih.**

Kadrovski plan donosi se za kalendarsku godinu, u roku od 30 dana od dana donošenja zakona o budžetu i sadrži projekcije za naredne dvije godine, što daje mogućnost kvalitetnijeg i dugoročnijeg planiranja. Predlog da kadrovski plan sadrži i **projekcije za naredne dvije godine**

⁴⁷Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. godina, str. 20-21.

(donosi se za jednu godinu), opravdan je zbog potrebe unapređenja kvaliteta i ostvarivanja dugoročnog kadrovskog planiranja. Sadržaj, postupak i način pripreme i izmjena kadrovskog plana, kao i druga pitanja od značaja za kadrovsko planiranje, biće regulisani podzakonskim aktom.

Ono što je posebno važno naglasiti iz ugla optimizacije, jeste novi zakonski imperativ u odnosu na **donošenje odluke o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta koju starješina državnog organa, između ostalog može donijeti, samo ako je popuna radnog mjesta predviđena kadrovskim planom.** Izuzetno, starješina državnog organa može donijeti odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta čija popuna nije predviđena kadrovskim planom, ako je to radno mjesto u toku tekuće kalendarske godine ostalo upražnjeno prestankom radnog odnosa državnog službenika, odnosno namještenika u državnom organu.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima je u odnosu na ranija zakonska rješenja, precizirao nadležnosti Uprave za kadrove u odnosu na kadrovsko planiranje. Naime, Zakon je predviđeno da organ za upravljanje kadrovima učestvuje u pripremi predloga kadrovskog plana za organe državne uprave i službu Vlade kao i da pruža pomoć državnim organima u realizaciji kadrovske politike, obuke i razvoja kadra. Dodatno, novim Zakonom je izvršeno povezivanje Centralne kadrovske evidencije sa sistemom za obračun zarada. Na ovaj način postiže se efikasna kontrola nad brojem zaposlenih i obimom sredstava za zarade.

Adekvatno kadrovsko planiranje i utvrđivanje potrebnog (optimalnog) broja izvršilaca predstavlja neizostavnu aktivnost u procesu optimizacije, na način kojim će se uspostaviti neophodni **standardi i normativi rada**, kako ne bi dolazilo do povećanja broja izvršilaca. Dodatno, kadrovsko planiranje predstavlja instrument za proaktivan pristup u pogledu planiranja i racionalnog upravljanja ljudskim resursima, tj. utvrđivanje maksimalnog broja izvršilaca, kako na nivou državnog organa, tako i na nivou državne administracije.

OGRANIČAVANJE ZAPOŠLJAVANJA. Ograničavanje zapošljavanja, u smislu novih zapošljavanja (javni oglas), bi bila jedna od mjera u cilju procesa optimizacije, kako bi se ostvario željeni efekat, kako u pogledu racionalizacije, tako i u pogledu javne potrošnje. Kao što je i navedeno, Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora iz 2013. godine, je prepoznavao ovu mjeru i insistirao na njenoj primjeni. Ukoliko je ipak, prije svega zbog potreba procesa pristupanja Evropskoj uniji neohodno izvršiti nova zapošljavanja, potrebno je prethodno procijeniti u kojoj mjeri se ovom zahtjevu može udovoljiti kroz **dokvalifikaciju, prekvalifikaciju i/ili mobilnost** postojećeg kadra u okviru javnog sektora.

U prilog navedom, idu i rješenja iz novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima kojim su na drugačiji način uređena pravila i procedure za popunu radnih mjesta u državnim organima, u odnosu na ranija zakonska rješenja. **Osnovni princip je da se popuna radnih mjesta najprije vrši putem instituta rasporeda.** Dodatno, umjesto internog oglasa unutar državnog organa i internog oglasa između državnih organa, Zakon sada poznaje samo **interni oglas**. Na ovaj način se značajno skraćuje vrijeme u postupku popune radnog mjesta i pojednostavljuje postupak zapošljavanja.

Dalje, novim zakonskim rješnjima **mobilnost kadra**, odnosno raspoređivanje kadra zbog potreba rada, utvrđena je kao instrument upravljanja koji je u funkciji poboljšanja efikasnosti rada državnog organa, a koji sa druge strane može imati značajnu ulogu u samom procesu optimizacije. Osnovni principi je da zbog potrebe rada državni službenik, odnosno namještenik, može da bude trajno raspoređen na drugo odgovarajuće radno mjesto u državnom organu, za koje u skladu sa zakonom ispunjava propisane uslove. Odgovarajućim radnim mjestom, smatra se radno mjesto za koje je propisan isti nivo kvalifikacije obrazovanja i radno iskustvo ujednakom ili dužem trajanju.⁴⁸ Raspored se može izvršiti ako to nalažu potrebe rada, znači u korist efikasnije organizacije rada.

⁴⁸ Član 63 stav 1 i 2 Zakon o državnim službenicima i namještenicima.

Kod zamjene odsutnog službenika ili povećanog obima posla, službenik se može **privremeno rasporediti u niže zvanje**, a najduže jednu godinu, s tim da zadržava sva prava koja mu pripadaju na radnom mjestu sa kog je raspoređen.⁴⁹ Takođe, državni službenik, odnosno namještenik zbog potreba rada može biti **privremeno raspoređen u drugi državni organ**, na odgovarajuće radno mjesto, uz njegovu saglasnost, najduže do šest mjeseci.⁵⁰ Zakon ograničava raspored za vrijeme privremene spriječenosti za rad, za vrijeme trudnoće i porodiljskog odsustva, a prava državnog službenika, odnosno namještenika su posebno zaštićena, jer može biti raspoređen samo na radno mjesto istog ili višeg nivoa za koje ispunjava uslove.

Novi nivo uređenja raspoređivanja u skladu sa Zakonom o državnim službencima i namještenicima, povećava fleksibilnost sistema upravljanja kadrovima u državnim organima i omogućava mobilnost kadra, kako unutar državnog organa, tako i u drugi državni organ.

NADZOR NAD PRIMJENOM ZAKONA I OVLAŠĆENJA UPRAVNE INSPEKCIJE. Za kvalitet primjene zakonskih rješenja, posebno iz ugla optimizacije zaposlenih, od bitnog značaja je i sprovođenje nadzora nad njegovom primjenom. Nadzor nad sprovođenjem Zakona o državnim službencima i namještenicima i propisa donijetih na osnovu njega, vrši Ministarstvo. Takođe, Ministarstvo vrši i inspeksijski nadzor putem upravne inspekcija.⁵¹ Upravni inspektor, posebno vrši nadzor u odnosu na: postupak, donošenje i sprovođenje kadrovskog plana; pravilnost i blagovremenost dostavljanja podataka u Centralnu kadrovsku evidenciju i vođenje zbirke dokumenata u vezi sa kadrovskom evidencijom; blagovremenost donošenja i dostavljanja pojedinačnih akata; popunu radnih mjesta u državnim organima i postupak oglašavanja.

Zakonom o državnim službencima i namještenicima, propisano je, da se zasnivanje radnog odnosa po pravilu vrši na neodređeno vrijeme, a da se radni odnos izuzetno može zasnovati na određeno, u taksativno navedenim slučajevima. U budućem periodu se posebno očekuje da pojačan inspeksijski nadzor od strane Upravne inspekcije u državnim organima u dijelu angažovanja lica po osnovu ugovora o djelu u skladu sa odredbama Zakona o obligacionim odnosima i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u skladu sa Zakonom o radu (lica koja se angažuju za vršenje poslova iz redovne nadležnosti organa i za radna mjesta koja su predviđena aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji), značajno doprinese ostvarivanju mjera iz Plana optimizacije.

Potreba stvaranja dodatnih normativnih preduslova za primjenu instituta sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnina. Kao jedna od mjera u procesu optimizacije, može se sagledati i mogućnost **sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine**. Međutim, kada je u pitanju važeća zakonska regulativa, u zavisnosti o kojoj kategoriji zaposlenih u javnom sektoru se radi, razlikuje se i instrument sporazumnog prestanka radnog odnosa (bez otpremnine). Na zaposlene u državnim organima sporazumni prestanak radnog odnosa regulisan je Zakonom o državnim službencima i namještenicima, kao mogućnost kojom je propisano da starješina državnog organa i službenik mogu da zaključe pisani sporazum o prestanku radnog odnosa, kojim se određuje i dan prestanka radnog odnosa.⁵² Na ostatak javnog sektora primjenjuje se odredbe Zakona o radu, koji kao jedan od načina prestanka radnog odnosa predviđa i sporazumni prestanak radnog odnosa između poslodavca i zaposlenog.

U skladu sa Odlukom o otpremnini zaposlenih u javnom sektoru ("Sl. list CG", br. 32/16 i 19/18), zaposleni u javnom sektoru ostvaruje pravo na otpremninu prilikom odlaska u penziju i otpremninu u slučaju proglašenja tehnološkim viškom. Zaposlenom, prilikom

⁴⁹ Član 64 stav 1 Zakon o državnim službencima i namještenicima

⁵⁰ Član 65 stav 1 Zakon o državnim službencima i namještenicima.

⁵¹ Član 154 Zakon o državnim službencima i namještenicima.

⁵² Član 125 Zakon o državnim službencima i namještenicima.

odlaska u penziju, pripada otpremnina u visini od 14 obračunskih vrijednosti koeficijenta koju utvrđuje Vlada Crne Gore. Sa druge strane, zaposlenom, u slučaju proglašenja tehnološkim viškom pripada otpremnina u visini od 12 bruto zarada zaposlenog ili 12 prosječnih bruto zarada u Crnoj Gori, u zavisnosti što je povoljnije za zaposlenog.

Pitanje isplata otpremnina uz sporazumni prestanak radnog odnosa, trebalo bi biti uređeno posebnim pravnim aktom Vlade na sveobuhvatniji način, kojom bi se dodatno uredila sva neophodna pitanja od značaja za postupak, način i visinu isplate otpremnine. Ovom odlukom bi bila uređena i pitanja koja se odnose na isplatu otpremnine za zaposlene u javnom sektoru, koja ispunjavaju jedan od uslova za odlazak u penziju (bilo po godinama starosti, bilo po stažu).

Lokalna samouprava

Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore“ br.2/2018) je ključni zakon kojim se uređuje sistem lokalne samouprave i funkcionisanje ovog sistema. Zakonom je uređen i dio pitanja iz oblasti službeničko namješteničkih odnosa na koji način su otklonjene pravne praznine i ograničenja koja su postojala u pravnom okviru i razvoju ovog dijela sistema u lokalnoj samoupravi. navedeno se odnosi na: kategorizaciju radnih mjesta i zvanja lokalnih službenika i namještenika, zasnivanje radnog odnosa i popuna radnih mjesta, raspoređivanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje, disciplinska i materijalna odgovornost, ocjenjivanje, zaštita prava lokalnih službenika i namještenika, upravljanje ljudskim resursima i naka druga pitanja. Na značajan dio pitanja iz ove oblasti Zakon upućuje na shodnu primjenu propisa o državnim službenicima i namještenicima, koja se, između ostalog odnose na: prestanak radnog odnosa, prava i obaveza u slučaju ukidanja organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe, zaštite lokalnog službenika, odnosno namještenika koji je na raspolaganju, raspoređivanje za vrijeme dok se nalazi na raspolaganju, prestanak radnog odnosa lokalnog službenika, odnosno namještenika koji je na raspolaganju i pravo na otpremninu, prestanak mandata visokog rukovodnog kadra, kao i nekih drugih pitanja.

Inspeksijski nadzor nad sprovođenjem odredaba Zakona koje se odnose na zasnivanje radnog odnosa, odnosno popunu radnih mjesta u organima lokalne uprave, stručnim službama, odnosno posebnim službama, kao i u odnosu na prava, dužnosti i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika Ministarstvo javne uprave vrši preko upravne inspekcije. U pogledu ovlašćenja upravnog inspektora i mjera koje preduzima u vršenju inspeksijskog nadzora primjenjuju se propisi o državnim službenicima i namještenicima.

Zakonom o lokalnoj samoupravi, između ostalog, utvrđeno je da se **predsjednik opštine** stara i odgovoran je za izvršavanje zakona i drugih propisa, strateškog plana razvoja opštine i drugih planova i programa kao i za sprovođenje strateških dokumenata od državnog značaja i za izvršavanje prenesenih i povjerenih poslova. Predsjednik opštine utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, po pribavljenom mišljenju glavnog administratora, usmjerava i usklađuje rad organa i službi, daje saglasnost na unutrašnju organizaciju i sistematizaciju organa i službi, vrši upravni nadzor nad radom organa i službi, donosi kadrovski plan, plan integriteta i plan obuka lokalnih službenika i namještenika.

U pogledu **organizacije lokalne uprave** Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđeno je da se za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju organi lokalne uprave (sekretarijati, uprave i direkcije), da se za vršenje stručnih i drugih poslova iz nadležnosti glavnog administratora, glavnog gradskog arhitekta, kao i zajedničkih i drugih poslova za potrebe opštine, mogu obrazovati stručne službe, odnosno da se za vršenje specifičnih poslova lokalne uprave obrazuju posebne službe (služba komunalne policije, služba zaštite i spašavanja) i druge službe, u skladu sa zakonom. Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa lokalne uprave i službi utvrđuje se u zavisnosti od obima, vrste i složenosti poslova, na način kojim se obezbjeđuje njihovo efikasno,

ekonomično i efektivno vršenje, dok kriterijume za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju lokalne uprave utvrđuje predsjednik opštine, ako isti nijesu propisani posebnim zakonom.

Za vršenje poslova glavnog administratora i glavnog gradskog arhitekta opštine mogu se osnovati stručne službe, dok se ova mogućnost, za razliku od ranijeg rješenja, ne utvrđuje i za vršenje poslova glavnog gradskog menadžera. Nekim zakonskim propisima pored poslova, utvrđen je i način njihovog organizovanja u lokalnoj samoupravi putem osnivanja posebnih organizacionih oblika u strukturi lokalne uprave, kao što su služba zaštite i spašavanja i služba komunalne policije (Zakon o zaštiti i spašavanju, Zakon o komunalnoj policiji). Način organizovanja nekih poslova u lokalnoj samoupravi utvrđuje se i podzakonskim propisima, kao što je to slučaj za organizovanje poslova unutrašnje revizije, s tim što se određuju opštine u kojima će se obezbijediti njihovo vršenje, dok one opštine za koje nije predviđeno njihovo vršenje iste vrše putem uspostavljanja međuopštinske saradnje.

Upravljanje ljudskim resursima i kadrovsko planiranje. U lokalnoj samoupravi radi kadrovskog planiranja, po prvi put novim Zakonom o lokalnoj samoupravi, uvodi se institut kadrovskog plana. Kadrovski plan za sve organe lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe, donosi predsjednik opštine, u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o budžetu opštine koji je odgovoran za njegovo sprovođenje. Kadrovskom planom za organe lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe, planiraju se broj zaposlenih, promjene u kadrovskoj strukturi i daju kadrovske projekcije za naredne dvije godine. Donošenje kadrovskog plana, pored ostalog, ima za cilj utvrđivanje i vođenje odgovarajuće kadrovske politike u lokalnoj samoupravi, uz istovremeno uspostavljanje kontrole zapošljavanja na lokalnom nivou.

Zakonom je utvrđeno da jedinica za upravljanje ljudskim resursima predlaže kadrovski plan za organe lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe, vodi evidenciju internog tržišta rada, vrši poslove u vezi sa mogućnostima raspoređivanja zapošljavanja lokalnih službenika i namještenika koji su na raspolaganju, odnosno da vrši druge poslove iz oblasti razvoja i upravljanja ljudskim resursima u opštini. Na pitanja koja se odnose na sadržaj, postupak i način pripreme i izmjene kadrovskog plana, sadržaj i način vođenja kadrovske evidencije i internog tržišta rada, unos i upotrebe podataka iz kadrovske evidencije, shodno se primjenjuju propisi o državnim službenicima i namještenicima, s tim što je Zakon propisao i to da se podaci iz kadrovske evidencije dostavljaju po službenoj dužnosti Upravi za kadrove koja vodi Centralnu kadrovsku evidenciju.

Zapošljavanje u lokalnoj samoupravi. Osnovni princip u zapošljavanju u lokalnoj samoupravi, prema novom Zakonu o lokalnoj samoupravi, je da se popuna radnih mjesta vrši putem instituta raspoređivanja zaposlenih. Radno mjesto u organu lokalne uprave, stručnoj, odnosno posebnoj službi može se popuniti kad se ispune sledeći uslovi: da je radno mesto utvrđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, da radno mjesto nije popunjeno, osim u slučaju zasnivanja radnog odnosa na određeno vrijeme, da je popuna radnog mjesta predviđena kadrovskim planom i da je opština obezbijedila finansijska sredstva. Izuzetno, donošenje odluke o popuni radnog mjesta kada kadrovskim planom to nije predviđeno-može se vršiti u slučaju kada je radno mjesto ostalo upražnjeno prestankom radnog odnosa tokom tekuće kalendarske godine. Zakonskim rješenjima obezbjeđuje se mobilnost kadra, odnosno raspoređivanje zaposlenih zbog potreba rada, koje rješenje ima važnu ulogu po pitanju upravljanja ljudskim resursima i može doprinijeti većoj efikasnosti u radu organa i službi, odnosno za preduzimanje mjera u datom okviru za optimizaciju broja zaposlenih na lokalnom nivou. Mehanizam internog tržišta rada u lokalnoj samoupravi, preko instituta privremenog i trajnog raspoređivanja zaposlenog u istom ili drugom organu lokalne uprave, odnosno službi, može značajno doprinijeti prevazilaženju kadrovskih problema i budžetskih ograničenja u lokalnoj samoupravi. Mobilnost kadra obezbjeđuje se putem mehanizama internog tržišta rada u lokalnoj samoupravi koji stvaraju uslove za obostranu korist, opštinu kao organizaciju, jer

olakšava proces učenja koji prati novo zapošljavanje, doprinosi razmjeni iskustva i prenošenju dobre prakse, dok za zaposlene može predstavljati snažan motivacioni faktor za ostvarivanje njegovih potencijala.

Donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. U odnosu na proceduru donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji novi Zakon o lokalnoj samoupravi ne utvrđuje izmjene iste. Međutim, u kontekstu optimizacije broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi ovaj akt može doprinijeti smanjivanju broja radnih mjesta koja su nerealan utvrđena, odnosno do utvrđivanja realnog broja radnih mjesta i broja lokalnih službenika i namještenika potrebnih za njihovo obavljanje. U kontekstu optimizacije broja zaposlenih u JLS, akti o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave i službi, mogu znatno uticati na ostvarivanje utvrđenih ciljnih vrijednosti za smanjivanje broja zaposlenih. S toga bi opštine, prije donošenja akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave, stručnih, odnosno posebnih službi u lokalnoj samoupravi, trebale da sačine analizu sa procjenom potrebnih radnih mjesta, na osnovu kriterijuma za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju koje utvrđuje predsjednik opštine(ako isti nijesu propisani posebnim zakonom). Prilikom procjene potrebnih radnih mjesta treba uzeti u obzir obim, vrstu i složenost poslova koji treba da se obavljaju u organu lokalne uprave, stručnoj, odnosno posebnoj službi i da primjenom principa efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti u njihovom obavljanju utvrdi optimalan broj službenika i namještenika koji je potreban za njihovo obavljanje.

Zajedničko vršenje poslova od strane opština. Odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi daju širok okvir za vršenje poslova opštine putem uspostavljanja međuopštinske saradnje sa drugim opštinama. Zakonom je propisano da dvije ili više jedinica lokalne samouprave, radi ekonomičnijeg i racionalnijeg vršenja određenih poslova iz njihove sopstvene nadležnosti, mogu osnovati privredno društvo ili javnu ustanovu, u skladu sa zakonom, odnosno da, radi zajedničkog vršenja određenih sopstvenih poslova, mogu da zaključe poseban ugovor o njihovom vršenju, ako je to u njihovom zajedničkom interesu. Zakonom je utvrđeno što sadrži ugovor o zajedničkom vršenju poslova, kojim se između ostalog uređuje sjedište zajedničkog organa, privrednog društva, ustanove ili organizacije, stvarna i mjesna nadležnost, vrsta, obim i način obavljanja zajedničkih poslova, način rada i odlučivanja i finansiranja i nadzor nad radom, posebna prava i obaveze zaposlenih, kao i drugih pitanja od značaja za osnivanje, rad i prestanak rada.

Početno iskustvo o obavljanju poslova putem zajedničkog vršenja sopstvenih poslova od strane opština (poslovi unutrašnje revizije, izrade i upravljanje zajedničkim projektima, pojedinih poslova iz oblasti planiranja i uređenja prostora i dr.) ukazuju da ovaj način vršenja poslova u lokalnoj samoupravi može otkloniti probleme u nekim JLS po pitanju nedostatka odgovarajućeg stručnog kadra i finansijskih sredstava potrebnih za samostalno vršenje poslova, smanjivanjem organizacionih i drugih toškova opštine za njihovo vršenje i obezbijediti bolje pružanje usluga građanima.

Odnosi opštine sa javnim ustanovama i privrednim društvima čiji je osnivač. Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da skupština opštine osniva javne službe (javne ustanove i privredna društva) i da razmatra izvještaje o radu javnih službi. Predsjednik opštine daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnih službi.

Pored Zakona o lokalnoj samoupravi kojim se uređuju prethodna pitanja u vezi sa odnosima opštine kao osnivača i javnih službi koje osniva, ova pitanja uređuju se statutom opštine, odlukom o osnivanju javne službe, statutom javne službe, odnosno zakonskim propisima kojima se uređuju oblici obavljanja privrednih djelatnosti i uređuje obavljanje djelatnosti od javnog interesa: komunalne djelatnosti, djelatnosti kulture, pozorišne, muzejske, bibliotečke i drugih djelatnosti.

3.2. Institucionalni okvir

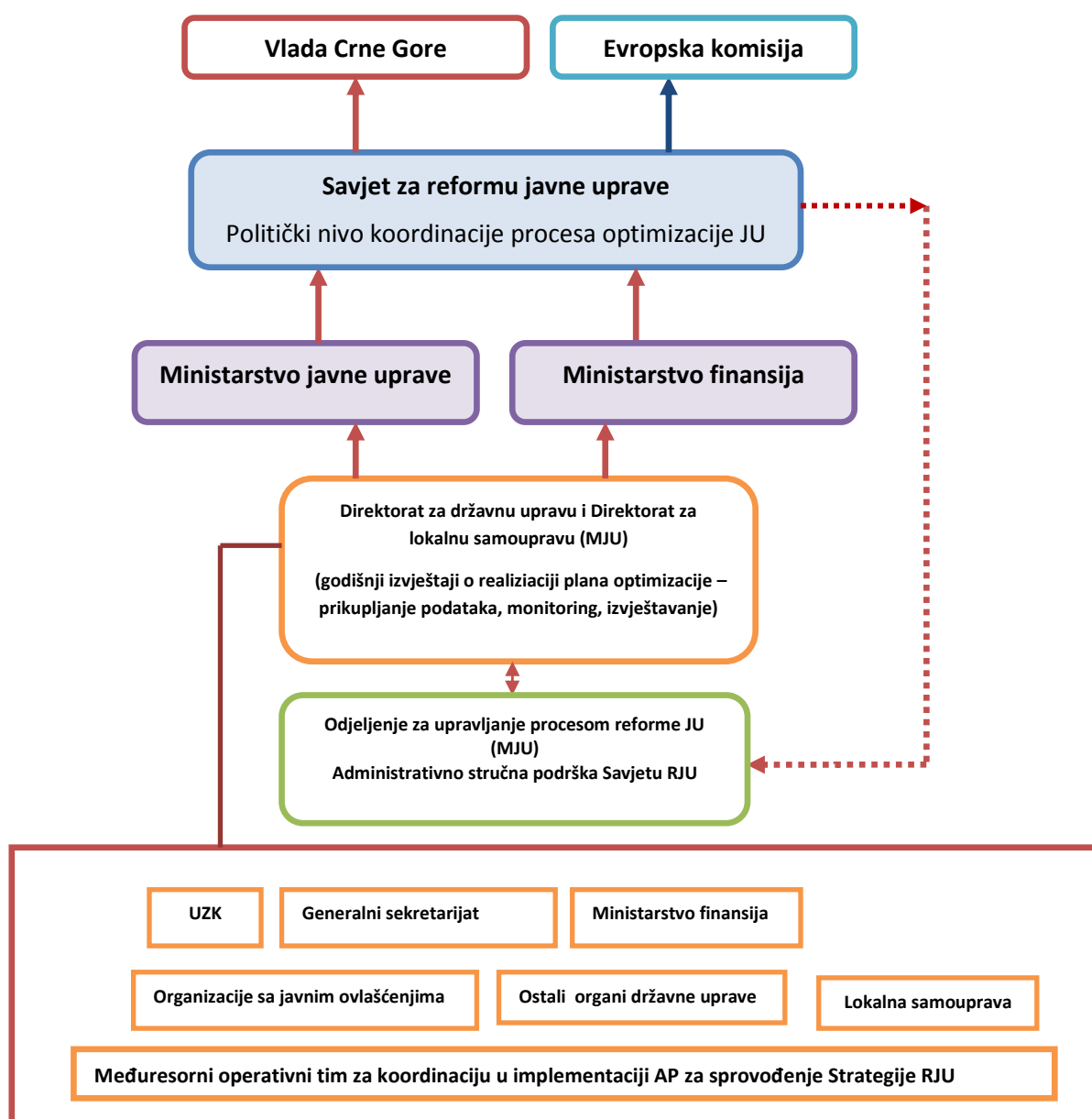
Iz zaokruženog normativnog okvira, proizlazi i zaključak da je formiran kvalitetan institucionalni okvir koji prati realizaciju sprovođenja reforme javne uprave, pa samim tim i sprovođenje mjera za optimizaciju zaposlenih u javnom sektoru. U tom procesu koordinaciju aktivnosti u najvećoj mjeri vrši Ministarstvo javne uprave. Pored aktivnosti Ministarstva, posebnu ulogu u ovom procesu ima **Savjet za reformu javne uprave**. Savjet, kao politički nivo koordinacije ukupnog procesa reforma, pa i procesa optimizacije javne uprave, prati prioritete, dinamiku i rokove realizacije mjera i aktivnosti čiji su nosioci državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i druge nadležne institucije i ocjenjuje postignute rezultate u ostvarenju ciljeva reforme javne uprave; razmatra nacрте propisa, strateških, planskih i analitičkih dokumenata u vezi sa reformom javne uprave; razmatra dinamiku i obezbjeđuje realizaciju mjera i aktivnosti neophodnih za nastavak procesa reforme javne uprave; usmjerava proces reforme javne uprave, kroz prepoznavanje ključnih problema u realizaciji Strategije i definisanje mjera za otklanjanje tih problema; obezbjeđuje javnost i transparentnost procesa reforme javne uprave; dostavlja Vladi Crne Gore izvještaj sa pregledom stanja, ocjenom i predlogom mjera, najmanje jedanput godišnje⁵³.

U daljem tekstu navedene su institucije koje će biti direktno nadležne za sprovođenje mjera iz Plana optimizacije:

- **Ministarstvo javne uprave (Direktorat za državnu upravu, Direktorat za lokalnu samoupravu) i Ministarstvo finansija** – Akcionim planom 2018-2020 za implementaciju Strategije reforme javne uprave 2016 -2020 prepoznate su kao nadležne institucije koje će kontinuirano pratiti implementiranje mjera iz Plana optimizacije.
- **Ministarstvo javne uprave (Direktorat za državnu upravu, Direktorat za lokalnu samoupravu)** – u skladu sa Akcionim planom 2018-2020 za implementaciju Strategije reforme javne uprave 2016-2020 sačinjava godišnje izvještaje o realizaciji Plana optimizacije za 2018., 2019. i 2020 godinu.
- **Savjet za reformu javne uprave** – prati sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godine i Akcionog plana za njenu realizaciju.
- **Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave u okviru Ministarstva javne uprave** - administrativno-stručna podrška u radu Savjeta za reformu javne uprave i realizacija poslova koji se odnose na izvještavanje i praćenje implementacije Akcionog plana;
- **Međuresorni operativni tim za koordinaciju u implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 - 2020. godine** - koordinacija aktivnosti institucija zaduženih za sprovođenje reforme javne uprave.
- **Preporuka za zaokruženo institucionalno praćenje imlenticije Plana optimizacije** - Nadležni direktorat Ministarstva javne uprave u saradnji sa Ministarstvom finansija, će jednom godišnje (ili polugodišnje) izvještavati Savjet za reforme javne uprave o implementaciji mjera iz Plana optimizacije. Dodatno, Savjet će o realizaciji Plana jednom godišnje upoznavati Vladu i Evropsku komisiju.

⁵³ Predsjednik Savjeta je potpredsjednik Vlade Crne Gore za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, a članovi su ministri resora javne uprave, finansija, evropskih poslova, generalni sekretar Vlade, predstavnik Zajednice opština, direktor Uprave za kadrove i dva predstavnika civilnog sektora. Odluka o obarazovanju Savjeta za reformu javne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 066/16, 003/17, 025/17 i 040/17)

Ilustracija 8 Upravljanje i koordinacija procesa optimizacije javne uprave



Kao najznačajnija stratejska dokumenta u procesu optimizacije javne uprave, mogu se identifikovati:

- Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020;
- Akcioni plan 2018-2020, za sprovođenje Strategije RJU u Crnoj Gori za period 2016-2020;
- Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016 – 2020;
- Fiskalna strategija Crne Gore za period 2017-2020;
- Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021. godine;
- Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2018-2020.
- Strategija razvoja informacionog društva u Crnoj Gori do 2020. godine

3.2. Strategija reforme javne uprave 2016—2020. godine i akcioni planovi

Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020., kao opšti cilj reformskih aktivnosti do 2020. godine određeno je stvaranje efikasne i servisno opredijeljene javne uprave, koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad. Prema Strategiji, centralnu ulogu u procesu reforme imaju zaposleni na svim nivoima upravnog sistema, koji moraju biti profesionalni, kompetentni i spremni da odgovore svim izazovima koje sa sobom nosi rad u modernom upravnom sistemu. U ostvarivanju navedenih ciljeva, kao poseban cilj, u Strategiji je definisano unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada.

Aktuelna **Strategija reforme javne uprave Crne Gore**, usvojena 28.7.2016.godine, obuhvata cjelokupan sistem javne uprave, koji u Crnoj Gori sačinjavaju državna uprava, lokalna samouprava i organizacije sa javnim ovlašćenjima. Strategija RJU postavila je ambiciozan plan jasnih ciljeva RJU do 2020. godine kojim su strukturirani u sedam ključnih oblasti: 1. Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave. 2. Pružanje usluga. 3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima. 4. Razvoj i koordinacija javnih politika. 5. Upravljanje javnim finansijama (posebna strategija, ali istovremeno integralni dio Strategije RJU). 6. Posebna pitanja sistema lokalne samouprave i 7. Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost. Strategija RJU sadrži 51 indikator.

Prvi akcioni plan za sprovođenje strategije obuhvatio je detaljnije period 2016-2017. godina, dok je istovremeno integrisao i srednjoročne mjere za period 2018-2020. godina. Drugi akcioni plan preuzeo je dio mjera iz prvog, a dijelom je uveo i nove aktivnosti, što se može sažeto vidjeti na sljedećem tabelarnom pregledu:

Tabela 8. Sažet pregled ključnih reformskih oblasti i aktivnosti u AP RJU 2016-17. i 2016-2020.g.

Oblast	Aktivnosti AP 2016.-2020.	
	Aktivnosti AP 2016.-2017.	
1. ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U SISTEMU JAVNE UPRAVE	Funkcionalna i finansijska analiza (državnih organa . posebno objedinjavanja inspekcija; Aaliza o položaju organizacija koja vrše javna ovlašćenja)	Zakon o državnoj upravi, propisivanje jasnih kriterijuma za osnivanje i funkcionisanje organa drž. uprave 2018-2020 - Reorganizacija državne uprave, na bazi analize (uključujući i organizacije sa javnim ovlašćenjima. izmjena propisa)
	Jačanje kapaciteta upravne inspekcije	Obuke, studijske posjete
	JIS za inspekcijski nadzor Uprave za inspekcije poslove	Implementirati prvu fazu JIS za UIP
	Efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama	Izmjene i dopune Zakona , obuke, portal otvorenih podataka
	Jačanje odgovornosti srednjeg menadžmenta (indikator. monitoring)	Metodologija za delegiranje ovlašćenja, obuke
2. PRUZANJE USLUGA	Primjena novog ZUP-a (sve aktivnosti) I ZUS-a. usaglašavanje posebnih propisa sa ZUP-om; uz redovno mjerenje zadovoljstva građana pruženim uslugama	Uspostaviti sistem monitoringa i evaluacije primjene ZUP-a, redovno mjerenje zadovoljstva građana ,obuke, jači kapaciteti Upravnog suda
	Aktivnosti uvođenja JISERP - jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave (puna interoperabilnost registara)	Uspostavljanje platforme sistema i apilacije za interkonekciju i autoomatsku razmjenu podataka, priključenje ključnih registara na uspostavljenju infrastrukturu, dinamika povezivanja, obuke
	Elektronsko upravljanje dokumentima (eDMS) - I faza	Implementacija eDMS- II faza, 20% organa da bude povezano u sistem
	Povećanje broja elektronskih usluga. uz eParticipaciju. kao i mjerenje zadovoljstva korisnika	Portal eUprave - One-stop Government – jedinstveno mjesto za pristup uslugama, uključivanje lokalnih samouprava na portal eUprave, rast eUsluga, rast institucija koje ih nude, eDemokratija,

3. SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	Ojačati profesionalne sposobnosti starješina državnih organa i VRK (kompetencije, vještine)	Implementirati okvir kompetencija prilikom selekcije starješina državnih organa i VRK
	Povećana konkurentnost i smanjenje diskrecije pri odlučivanju o broju kandidata. uz uvođenje elektronske provjere sposobnosti kandidata po javnim konkursima . Izmjena ZDSIN i podzakonskih akata	Uspostaviti sistem elektronske provjere sposobnosti kandidata, unaprijediti kapacitete članova Komisije za provjeru sposobnosti, podzakonski akt,
	Unaprijediti HRM i uspostaviti efektivni sistem praćenja i optimizacije broja zaposlenih i mjerenje kvaliteta njihovog rada (kadrovsko planiranje. CKE. inspekcija unosa u CKE. obuke)	Podzakonski akt koji se odnosi na kadrovsko planiranje, Smjernice za kadrovsko planiranje, implementaciju i praćenje, Obuke, akreditovati program obuke za upravljanje ljudskim resursima, izraditi programe obuka za različite kategorije službenika i namještenika, uspostavljanje mjerenja zadovoljstva službenika i namještenika ("organizaciona klima")
	Određivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju broja zaposlenih u državnim organima (kriterijumi. metodologija. analiza)	Optimizacija broja zaposlenih u javnom sektoru po resornom pristupu (predlog ciljanih vrijednosti za optimizaciju broja zaposlenih u ministarstvima, organima državne uprave nad kojim vrše nadzor i javim ustanovama koje djeluju u tom resoru)
	Uvođenje sistema za bolje upravljanje i kontrolu zarada - izrada softvera za povezivanje CKE sa evidencijom zarada MF. obuke	Uvođenje sistema za bolje upravljanje i kontrolu zarada
4. RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA	Uvođenje sistema "upravljanja za rezultate" (metodologija. procedure. izmjena Poslovnika Vlade. ojačati GSV. ministarstva; donijeti programe rada po novoj metodologiji; obuke)	Uspostaviti mrežu državnih službenika za strateško planiranje, planiranje usmjereno na učinak; Izrada srednjoročnog i godišnjih programa;
	Pripremiti i usvojiti Program rada Vlade 2017-2020	Uspostaviti novi informacijski sistem za planiranje i izvještavanje Uspostavljanje pravnog okvira za izradu strategijskih dokumenata sa jasno definisanim procedurama i minimalnim kriterijumima; Priprema priručnika za izradu strat. dokumenata; analiza sprovođenja propisa o strategijskom planiranju
	Ojačati upotrebu analitičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija između aktera prilikom izrade politika (javne debate. saradnja sa NVO. izmjene uredbi; obuke)	Povećati nivo učešća zainteresovane javnosti u procesu ireiranja akata javnih politika (zakoni i strateška dokumenta)
	Uvođenje pune RIA. objavljivanje finalnih izvještaja RIA. Uputstvo o RIA	Procjena sprovođenja potpune RIA. analiza sprovođenja Giljotine propisa , obuke,
6. POSEBNA PITANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE	JLS - izmjena propisa (shodno ZDSIN) Izrada JIS za administriranje poreza na nepokretnosti	Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o komunalnim djelatnostima, Izrada JIS za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou, Obuke za pripremu EU projekata, Pooštriti i racionalizovati kriterijume za osnivanje novih opština (obavezujući i strožiji kriterijumi)
	Analiza mogućih oblika i mehanizama saradnje JLS i o izvorima finansiranja iste. analiza potrebe izmjene propisa . obuke. podsticaji i rad Mreže oprojekt menadžera	Podsticanje međuopštinske saradnje, izrada Plana, podsticanje saradnje u pripremi EU projekata, kreiranje Mreže opštinskih project menadžera
	Pristup optimizaciji na lokalnom nivou	Izrada analize zakonodavnog okvira kojim se regulišu pitanja i postupak osnivanja novih opština (kriterijumi za osnivanje) Zakon o finansiranju lokalne samouprave, JIS za administriranje lokalnih javnih prihoda; Sačiniti Plan optimizacije broja zaposlenih u JLS za 2018, 2019, 2020, uz određivanje ciljanih vrijednosti

7. STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROCESOM REFORME JAVNE UPRAVE I FINANSIJSKA ODRŽIVOST	Ojačati kapacitete MJU i ustanoviti posebnu metodologiju za sve indikatore PAR strategije, monitoring i godišnje izvještavanje Vladi	Osigurati kvalitetan sistem upravljanja i koordinacije reformom javne uprave; pripremati godišnje izvještaje; Sprovesti privremenu evaluaciju PAR i Programa reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) Pristupiti pripremi PAR 2021-2024
---	--	---

Akcioni plan Strategije RJU 2016-2020. obuhvatio je praćenje realizacije ciljeva u 7 reformskih oblasti, kroz **82 aktivnosti**, koje se mjere preko 51 indikatora. U potpunosti je realizovano 15% aktivnosti (12), djelimično je realizovano 55% aktivnosti (45), a nije realizovano 16% aktivnosti (13 mjera). Preostalih 12 aktivnosti (14%) dugoročnijeg su karaktera i preuzete su u AP 2018-2020, koji je uključio i značajan broj novih aktivnosti.

AP za Strategiju RJU za period 2018-2020.g. usvojen je 11.01.2018. godine i predstavlja kontinuitet započetih aktivnosti iz AP 2016-2017 u 7 reformskih oblasti, uz procjenu troškova svake pojedine aktivnosti i podaktivnosti, po principu obračuna samo dodatnih troškova (jačanje kapaciteta, stručna ekspertiza, oprema, publikacije, investicije, vanredni troškovi i upravljanje projektima, bez zarada). Navedenom metodologijom, procjenjeni troškovi iznose 11.935.564 mil. €.

Ključni cilj sa aspekta procesa optimizacije JU u AP 2018-2020 je Cilj 4.3.3. **Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljen efektivni sistem za praćenje optimizacije broja zaposlenih i mjerenje kvaliteta njihovog rada.**

Iako Kadrovski plan za organe državne uprave i GSV za 2017. godinu nije donijet, **75 %** institucija je donijelo pojedinačne Kadrovske planove u toj godini. Kao razlog za nemogućnost donošenja KP za 2017. godinu organi državne uprave navodili su novu organizaciju državne uprave u kojoj je došlo do spajanja/razdvajanja organa, što upućuje na zaključak da postoji **slaba veza između kadrovskih planova i zapošljavanja**⁵⁴. Kao što je navedeno u normativnoj analizi i samom AP, kroz IPA projekat „Podrška politikama upravljanja javnim finansijama“ biće izrađen i novi softver za centralizovani obračun zarada u svim potrošačkim jedinicama - korisnicima budžeta i uspostavljanje mahanizama kontrole za obračun zarada u cjelokupnom javnom sektoru i lokalnim samoupravama, a predviđeno je njegovo povezivanje sa računovodstvenim sistemom Državnog trezora SAP i softverom za planiranje budžeta.

Ključni izazov u ovoj oblasti je **optimizacija broja zaposlenih u javnom sektoru**. Ovo posebno u kontekstu što je neophodno da se osiguraju kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz EU integracija. U tom cilju potrebno je, na analitički način, utvrditi metodologiju u kojoj će se sagledati svi relevantni faktori u cilju određivanja optimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru (postojeći broj zaposlenih, potreba za novim administrativnim kapacitetima, zahtjevi pristupanja EU u pojedinim oblastima i sl.).

3.3. Obim, troškovi i efikasnost javne uprave u Crnoj Gori (2017)

Ministarstvo javne uprave je, na osnovu zaključka Savjeta za RJU, formiralo **Međuresorski stručni tim** koji će utvrditi metodologiju i Plan optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru. Radni tim, kojim koordinira ministarka javne uprave, čine sekretari svih ministarstava, predstavnici Uprave za kadrove, Zajednice Opština i nevladinog sektora.

U cilju optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru kreirana je **baza podataka o broju zaposlenih** kao polazna osnova za određivanje Plana optimizacije broja zaposlenih u javnom

⁵⁴ Kadrovski plan organa državne uprave i Službi Vlade Crne Gore za 2018. godinu, , 24. april 2018. godine

sektoru. MJU je na osnovu **upitnika** po sektorskom pristupu uspostavilo bazu podataka o ukupnom broju zaposlenih u javnom sektoru. Prema tim podacima broj zaposlenih na centralnom nivou je **39.306**, a na lokalnom nivou **12.174**. To su utvrđene ciljne vrijednosti na bazi koji će se vršiti praćenje broja zaposlenih, u odnosu na startnu 2017. godinu.

Tabela 9. Ciljne vrijednosti za ukupan broj zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou

	XII 2017	2018	2019	2020
Broj zaposlenih na centralnom nivou	39.306 Polazna vrijednost	-3%		-5% u odnosu na polaznu vrijednost
Broj zaposlenih na lokalnom nivou	12.174 Polazna vrijednost	-5%		-10% u odnosu na polaznu vrijednost

Ciljne vrijednosti predstavljaju balans između potrebe da se optimizuje, restrukturira i smanji broj zaposlenih, ali i da se osiguraju neophodni kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz procesa pristupanja EU. Po institucijama pregled je sljedeći:

Tabela 10. Polazne vrijednosti zaposlenih po institucijama (PV) i plan jačanja administrativnih kapaciteta po Programu pristupanja 2018-2020. godine (PPCG)

DRŽAVNI ORGANI, NEZAVISNE INSTITUCIJE I JAVNE INSTITUCIJE	Pravilnik o UOS	PV 2017	PPCG 2018-2020		
		Zaposleni	2018	2019	2020
MINISTARSTVA I ORGANI UPRAVE U SASTAVU MINISTARSTAVA					
Ministarstvo pravde	126	70	8	23	3
Zavod za izvršenje krivičnih sankcija	576	481			
Centar za posredovanje CG	5	5			
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1.078	902	173	5	0
Uprava policije	4.596	4.139			
Ministarstvo odbrane (bez Vojske CG)	249	229			
Direkcija za zaštitu tajnih podataka	16	16	1	0	0
Ministarstvo finansija	361	272	7	7	2
Poreska uprava	611	526	6	2	0
Uprava carina	606	504	16	13	8
Uprava za igre na sreću	15	12			
Uprava za nekretnine	432	316	9	10	10
Zavod za statistiku	200	109	5	13	12
Uprava za imovinu	339	198			
Uprava za sprječavanje pranja novca i FT	38	31	4	2	1
Uprava za javne nabavke	20	19	3	0	0
Ministarstvo vanjskih poslova	430	218	1	0	0
Uprava za dijasporu		5			
Ministarstvo prosvjete	103	76			
Zavod za školstvo	84	62			
Ministarstvo nauke	24	21	5	0	0
Ministarstvo kulture	62	33			
Uprava za zaštitu kulturnih dobara	55	35			
Državni arhiv CG	178	152			
Ministarstvo ekonomije	153	112	13	7	3
Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća		14			

Zavod za intelektualnu svojinu	27	20	7	4	2
Zavod za metrologiju	52	40	6	12	6
Uprva za ugljovodonike	20	4	0	2	2
Uprava za inspeksijske poslove	392	255	28	21	16
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	144	102	17	0	8
Lučka uprava	12	6			
Uprava pomorske sigurnosti	47	39			
Direkcija za saobraćaj	37	25			
Direkcija za željeznice	12	8			
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	334	200	16	30	26
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	133	71	15	21	21
Uprava za šume	428	337	1	2	1
Uprava za vode	13	3	3	3	3
Agencija za duvan	4	3			
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	286	158	17	15	20
Direkcija javnih radova	51	34			
Agencija za zaštitu prirode i životne sredine	83	72	16	12	11
Zavod za hidroeteorologiju i seizmologiju	135	112			
Ministarstvo zdravlja	76	51	9	0	2
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	37	26	9	0	0
Centar za razvoj i očuvanje kulture manjina	4	4			
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	176	150	6	2	0
Uprava za zbrinjavanje izbjeglica		6			
ZZZCG	395	323	15	0	0
Fond PIO	283	211			
Zavod za socijalnu i dječju zaštitu	21	17	2	0	0
Ministarstvo javne uprave	137	98			
Uprava za kadrove	54	48			
Ministarstvo sporta	39	31			
Ministarstvo evropskih poslova	106	67			
I. MINISTARSTVA (18)	3.921	2.816			
ORGANI U SASTAVU					
OSTALI ORGANI DRŽAVNE UPRAVE					
Sekretarijat za zakonodavstvo	28	19			
Sekretarijat za razvojne projekte	23	14			
Generalni sekretarijat Vlade	159	157			
Stručna služba predsjednika Crne Gore		20			
Stručna služba Skupštine Crne Gore		277			
Stručna služba Državne izborne komisije		13			
Stručna služba Ustavnog suda Crne Gore		42			
Stručna služba zaštitnika imovinsko-pravnih interesa		34			
Stručna služba DRI		63	15	7	0
Služba zaštitnika ljudskih prava i sloboda		34	4	1	1
Stručna služba Državne komisije za postupak javnih nabavki		16	0	0	1
SUDSTVO (za EI potrebno jačanje Centra za obuku u sudstvu i drž.tužilaštvu)		1.739	4	2	2

TUŽILAŠTVO (za EI potrebno jačanje kapaciteta Tužilačkog savjeta)		335	10	0	0
II. ORGANI U SASTAVU I OSTALI ORGANI (50)		11.006			
KHOV	28	26	1	0	0
Agencija za nadzor osiguranja	25	23			
Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost	70	71			
Agencija za zaštitu konkurencije	29	17	3	2	2
Akreditaciono tijelo Crne Gore	16	8	0	2	1
Agencija za mirno rješavanje radnih sporova	19	12			
Fond rada	14	11			
Policijska akademija	82	77			
Univerzitet Crne Gore	1.689	1.166			
Savjetodavna služba u biljnoj proizvodnji		22			
Služba za selekciju stoke		22			
Regulatorna agencija za energetiku	36	32	0	3	0
Institut za standardizaciju Crne Gore	32	16	2	2	2
Agencija za civilno vazduhoplovstvo		46			
Agencija za elektronske medije		24			
Agencije za lijekove i medicinska sredstva		37	1	1	1
Centralna banka Crne Gore	n.a.	n.a.	1	1	0
III. NEZAVISNA TIJELA (16)		1.610			
Nacionalna turistička organizacija	35	34			
Zavod za geološka istraživanja Podgorica	69	51			
Ustanove socijalne i dječje zaštite	937	775			
JU Centar za stručno obrazovanje	34	29			
JU Ispitni centar	34	30			
JU Zavod za udžbenike i nastavna sredstva	76	72			
Centar savremene umjetnosti Crne Gore	55	40			
Muzički centar Crne Gore	116	72			
Biblioteka za slijepce Crne Gore	33	10			
Prirodnjački muzej Crne Gore	22	25			
Crnogorska kinoteka	23	8			
Kraljevsko pozorište Zetski dom	25	20			
Pomorski muzej Crne Gore	26	16			
CNP	197	131			
JU Filmski centar Crne Gore	9	3			
Nacionalna biblioteka Đurđe Crnojević	65	88			
Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore	95	56			
Narodni muzej Crne Gore	152	132			
Vaspitno-obrazovne ustanove		13.221			
JU u oblasti zdravstva (jvne zdravstvene ustanove)	9.243	8.000			
JU Komanski most		94			
JU Institut za razvoj i istraživanje u oblasti zaštite na radu		26			
Fond za zdravstveno osiguranje CG		197	1	3	4
Fond za obeštećenje		8			
Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava		8			

Agencija za sprječavanje korupcije		53	4	0	0
Agencija za nacionalnu bezbjednost		241			
Agencija za promociju stranih investicija		5			
Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama		30			
Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu		9			
Revizorsko tijelo		19			
Socijalni savjet		1			
Regionalni centar za obuku ronilaca za podvodno razminiranje i pružanje pomoći		14			
Službeni list Crne Gore		16			
Institut za javno zdravlje		204			
CANU		26			
Matica crnogorska		5			
Fakultet za crnogorski jezik i književnost		31			
Centar za azil		36			
JU Specijalistička veterinarska laboratorija		25			
IV. JAVNE INSTITUCIJE I OSTALO (41)		23.880	464	230	171
UKUPNO (125)		39.312	865⁵⁵		

Upitnik je obuhvatio **125** državnih organa, organa u sastavu, nezavisnih tijela i javnih institucija, kao i agregirane podatke za sudstvo i tužilaštvo⁵⁶. Ukupan broj po institucijama je **39.312** zaposlenih, kao polazna vrijednost krajem 2017. godine⁵⁷. Ovaj broj ne obuhvata zaposlene u Centralnoj banci Crne Gore⁵⁸ i Vojsci Crne Gore⁵⁹.

Prema Strategiji i Akcionom planu RJU, ciljana vrijednost smanjenja broja zaposlenih do kraja 2018. godine je **3%** polazne vrijednosti odnosno smanjenje za 1.179 zaposlenih, dok se istovremeno, prema Programu pristupanja Crne Gore u EU za period 2018-2020. godine planira jačanje kapaciteta za 464 zaposlena u 44 institucije (rast od **1,18%**), dok se po Kadrovskom planu planira još veći rast, odnosno zapošljavanje 704 državna službenika i namještenika (rast od **1,79%**) u 2018. godini.

⁵⁵ Analiza rasta zaposlenosti, tj jačanja administrativnih kapaciteta po **pregovaračkim poglavljima** PPCG 2018-2020., za potrebe optimizacije, - restrukturirana je, sa pregovaračkih poglavlja, na analizu potreba jačanja administrativnih kapaciteta za proces pristupanja Uniji prema **institucijama**.

⁵⁶ Na sjednici od 29.12.2016. godine Vlada Crne Gore je razmotrila i svojila "**Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže (2017-2019)**" koji obuhvata sljedeće ciljeve: 1. racionalizacija mreže sudova i državnih tužilaštava kao organa, racionalizacija broja sudija i državnih tužilaca, praćenje efekata rasterećenja sudova povjeravanjem ostavinskih premeta notara kako u pogledu kvantiteta tako i u pogledu kvaliteta ostvarivanja prava građana u ostavinskim postupcima koji se sprovode pred notarima, praćenje efekata rada javnih izvršitelja a posebno u pogledu postupanja sudova u odnosu na pravna sredstva na odluke javnih izvršitelja, kao i kontinuirano praćenje Izvještaja EK za praćenje efikasnosti pravosudnih sistema (CEPEJ) i na osnovu tih izvještaja donositi odluke o upravljanju ljudskim i materijalnim resursima u pravosuđu.

⁵⁷ U ukupnom zbiru broj je povećan za 6 (tehničke ispravke).

⁵⁸ Za razliku od svih drugih nezavisnih regulatora, koji su dostavili tražene podatke o broju zaposlenih, po Upitniku MJU, **Centralna banka Crne Gore** je dopisom br. 0102-8629-2/2017 od 18.10.2017. godine, pozivajući se na Ustavom definisane nadležnosti CBCG (čl. 143, st. 1), odgovorila da bi svako utvrđivanje optimalnog broja zaposlenih u ovoj instituciji od strane bilo kog drugog subjekta bilo suprotno Ustavu, jer bi se na taj način prekršilo ustavno određenje o samostalnosti CBCG. Po dostavljenim podacima CBCG navedenim u Planu racionalizacije (2'013), broj stalno zaposlenih u CBCG je bio 301.

⁵⁹ Međunarodni standardi nalažu da se ovi podaci mogu učiniti dostupnim samo agregirano, što ih isključuje iz procesa optimizacije javne uprave.

Kroz **Upitnik**, se po institucijama dobio i pregled sistematizovanih radnih mjesta, zaposlenih na neodređeno vrijeme, na određeno vrijeme i angažovanih po drugom osnovu, te određenog broja neraspoređenih u institucijama MUP i Uprave policije.

U velikom broju institucija, zapaža se **razlika** između (većeg) broja sistematizovanih radnih mjesta u Pravilniku i (manjeg) broja stvarno angažovanih službenika i namještenika. Drugim riječima, već se kroz postojeće mehanizme politike zapošljavanja i konsolidacije javnih finansija, primjenjuju mehanizmi **kontrole novog zapošljavanja**, a u skladu sa raspoloživim i odobrenim budžetima institucija.

Shodno novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i Zakonu o lokalnoj samoupravi, svi organi državne uprave i lokalne uprave su u obavezi da u III kvartalu 2018. godine donesu **novi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta**⁶⁰.

Istovremeno prisutna je kontinuirana promjena organizacione strukture ministarstava i drugih organa uprave. Kontinuirano, pojedini državni organi državne uprave planiraju **organizacione promjene** iz razloga donošenja novih propisa, preuzimanja poslova iz drugog organa državne uprave, reorganizacije i obaveza koje proističu iz strateških dokumenata.

Iz navedenih razloga se **polazna vrijednost i ciljane vrijednosti broja zaposlenih**, te potrebe procesa pristupanja Uniji, moraju sagledavati u dinamičkom kontekstu i u realnom vremenu.

Upitnik je takođe sadržao i tražene podatke o broju zaposlenih po **grupama poslova** i to:

- poslova iz **osnovne djelatnosti** (funkcije razvojnih, normativno-pravnih, stručno-izvršnih i kontrolnih poslova državnih službenika) i
- **administrativne djelatnosti** (državni službenici na informatičkim, materijalno-finansijskim računovodstvenim i drugim poslovima administrativne prirode, te kancelarijskim poslovima iz kategorije izvršnog kadra).
- Pored državnih službenika, **namještenici** vrše pomoćne i druge poslove čije je obavljanje potrebno za blagovremeno i efikasno vršenje poslova državnog organa. Drugi poslovi obuhvataju poslove koji se odnose, naročito, na: tehničko održavanje objekata, uređaja i opreme; štampanje i umnožavanje materijala; pružanje usluga u objektima državnih organa, odnosno pravnih lica; poslove vozača, kurira, održavanje čistoće i druge slične poslove.

Shodno Uredbi o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave⁶¹, **osnovnu djelatnost** vrše državni službenici iz kategorije visokog rukovodnog kadra, ekspertske rukovodnog kadra, ekspertske i izvršnog kadra, **administrativne poslove** takođe mogu vršiti državni službenici iz kategorije eksepertske rukovodnog kadra, ekspertske i izvršnog kadra, dok **druge poslove** vrše namještenici.

Na pitanja u vezi sa navedenom **strukturuom zaposlenih**, od 125 institucija, strukturu je dostavilo **76 institucija** (ministarstva i dio ostalih organa državne uprave, te neke javne institucije). Na pitanja u vezi sa **oblikom radnog angažmana** (neodređeno vrijeme, određeno vrijeme, ugovor o djelu, neraspoređeni), informacije su dostavile **84 institucije**.

⁶⁰ Prelazne odredbe definisane čl. 159 Zakona o državnoj upravi ("Službeni list CG", broj 2/2018). Shodno čl. 3, nove akte trebaju donijeti svi državni organi (državnim organom, u smislu ovog zakona, smatra se ministarstvo i drugi organ uprave (u daljem tekstu: organ državne uprave), služba Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore, sud i državno tužilaštvo), kao i Fond PIO, Fond zdravstvenog osiguranja, ZZZCG, Fond rada i Agencija za mirno rješavanje radnih sporova.

⁶¹ "Sl. list CG", br. 7/13.

Kadrovski plan organa državne uprave i Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore za 2018. godinu usvojen je 19.4.2018. godine. Pripremljen je u skladu sa Zakonom o budžetu za 2018. godinu i zapošljavanje državnih službenika i namještenika provodiće se u skladu sa ovim Planom, aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i na osnovu potvrde o obezbijeđenim finansijskim sredstvima od ministra nadležnog za poslove budžeta, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Kadrovski plan za 2018. godinu daje **pregled broja zaposlenih** u organima državne uprave i Službi Vlade Crne Gore, daje detaljnu strukturu za 18 ministarstava, 5 uprava, 2 sekretarijata, 5 zavoda, Državni arhiv, Direkciju za zaštitu tajnih podataka, Generalni sekretarijat Vlade i Kabinet predsjednika Vlade (25 ukupno, uključujući i 20 organa u sastavu ministarstava). Za navedene organe dat je pregled strukture zaposlenih, **potreba za zapošljavanjem u 2018. godini (704 državna službenika i namještenika)**, broju službenika koji će ispuniti uslov za penziju (35 službenika), planu zapošljavanja 33 pripravnika i konstataciji da nije planirano stavljanje državnih službenika i namještenika na raspolaganje Upravi za kadrove za potrebe internog tržišta rada i raspoređivanja⁶².

Takođe je predloženo da, u narednom periodu, osim što se kadrovski plan donosi za kalendarsku godinu, isti sadrži i **projekcije za naredne dvije godine**, u cilju boljeg, kvalitetnijeg i dugoročnijeg kadrovskog planiranja. Sadržaj, postupak i način pripreme i izmjene kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade biće regulisani podzakonskim aktom, čija je priprema u toku.

LOKALNI NIVO

Jedan od osnovnih ciljeva reforme **lokalne samouprave** jeste puno ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu i dogradnja ovog sistema, koji treba da na principima odgovornosti, transparentnosti, javnosti, ekonomičnosti i usmjerenosti ka građanima, pruži visok kvalitet usluga na svom području uz razumne troškove, zasnivajući pri tome svoj rad na međusobno povezanim principima i načelima kojima se obezbjeđuje ostvarivanje demokratije, jednakosti, depolitizacije, autonomnosti, zakonitosti, profesionalnosti i drugih principa na kojima se zasniva njen rad i funkcionisanje.

Prema dostavljenim podacima krajem 2017. ⁶³godine, u lokalnoj upravi, javnim ustanovama i privrednim društvima čiji je osnivač opština, koji podaci su uzeti kao polazna osnova, bilo je **12. 174** zaposlenih, od kojeg broja **4378** u lokalnoj upravi, **1190** u javnim ustanovama i **6605** u privrednim društvima.

Kroz **upitnik** koji su dostavljeni od jedinica lokalne samouprave, između ostalog, dobio se pregled sistematizovanih radnih mjesta, broj zaposlenih na neodređeno i na određeno vrijeme. Podaci u pogledu sistematizovanih radnih mjesta i broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi, javnim službama i privrednim društvima su neujednačeni, u nekim jedinicama lokalne samouprave broj zaposlenih je manji od broja sistematizovanih radnih mjesta, dok je u drugim broj zaposlenih znatno veći od broja sistematizovanih radnih mjesta.

⁶² Poredeći podatke iz Upitnika institucija za 2017. godinu i podatke CKE za 2018. godinu, može se zaključiti da izmjena Pravilnika o sistematizaciji došlo do **daljeg blagog povećanja sistematizovanih radnih mjesta** (30), ali je ukupno angažovanih cca 46 manje. Ipak, poređenja stvarno zaposlenih moraju se uzeti sa rezervom, jer presjek broja zaposlenih koji se koristi kao polazna vrijednost nije isti kod svih institucija, u Kadrovskom planu se navode agregirani podaci ministarstava sa organima u sastavu, a u međuvremenu je i bilo izmjena organizacione strukture u više resora, pa i to utiče na mogućnost preciznog praćenja).

⁶³ Na osnovu upitnika Ministarstva javne uprave

Tabela 11. Broj zaposlenih u lokalnim samoupravama

	Opština /Municipality	Lokalna samouprava / Local government authority	Javne institucije / Public institutions	Javna preduzeća i nezavisne agencije / Public companies and independent bodies	Total
1	Andrijevića	39	30	41	110
2	Bar	243	0	513	756
3	Berane	254	80	322	656
4	Bijelo Polje	305	90	245	640
5	Budva	337	116	528	981
6	Danilovgrad	111	20	145	276
7	Žabljak	50	6	5	61
8	Kolašin	62	9	54	125
9	Kotor	236	85	358	679
10	Mojkovac	79	20	55	154
11	Nikšić	425	163	495	1,083
12	Petnjica	31	6	14	51
13	Plav	117	44	78	239
14	Plužine	36	6	35	77
15	Pljevlja	345	59	474	878
16	Podgorica	683	226	1927	2,836
17	Rožaje	172	70	182	424
18	Tivat	140	26	260	426
19	Ulcinj	181	10	352	543
20	Herceg Novi	263	86	294	643
21	Cetinje	183	31	202	416
22	Šavnik	53	7	27	87
23	Gusinje	33			33
	Total	4,378	1,190	6,606	12,174

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. Podaci u pogledu broja zaposlenih koji ispunjavaju uslove za ostvarivanje prava na penziju ukazuju na to da je ovaj broj manji u lokalnoj upravi od broja zaposlenih u privrednim društvima, dok podaci o broju zaposlenih na određeno vrijeme pokazuju da je broj zaposlenih na određeno vrijeme u privrednim društvima znatno veći od broja zaposlenih na određeno vrijeme u organima lokalne uprave, stručnim službama, odnosno posebnim službama u lokalnoj samoupravi, što je razumljivo ako se ima u vidu vrsta djelatnosti, odnosno priroda poslova koji se obavljaju u istima. Može se zapaziti i to da u nekim privrednim društvima u strukturi zaposlenih postoji nesrazmjernost u pogledu broja zaposlenih kojima se vrše njihove osnovne funkcije i broja zaposlenih angažovanih na stručnim, administrativnim i drugim poslovima.

Takođe, uočavaju se promjene u odnosu na broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi, odnosno u privrednim društvima, čiji je osnivač opština. Do povećanja broja zaposlenih došlo je, između ostalog, usled utvrđivanja novih poslova u nadležnost lokalne samouprave, koja je uz to ima i značajan broj novih obaveza koje proističu iz realizacije lokalnih i državnih strateških dokumenata. U privrednim društvima ovo povećanje rezultat je, pored ostalog, proširivanje obima i vrste javnih usluga koje ista pružaju.

Prema utvrđenim ciljnim vrijednostima smanjenje broja zaposlenih do 2020. godine je **10%** polazne vrijednosti odnosno smanjenje za 1.217 zaposlenih.

U odnosu na traženi podatak o procjeni optimalnog broja zaposlenih, najveći broj jedinica lokalne samouprave su dale procjenu da je za vršenje poslova iz njihove nadležnosti potrebno povećati broj zaposlenih,

Neke jedinice lokalne samouprave, u predhodnom periodu, sprovele su mjere koje su se odnosile na smanjivanje broja zaposlenih u realizaciji Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora, kao što je opština Nikšić. Ova opština se, u sprovođenju mjere smanjivanja broja zaposlenih, kreditno zadužila radi isplate otpremnine zaposlenima, nakon kojeg postupka nije vršila novo zapošljavanje na radna mjesta na kojima su radili zaposleni kojima je radni odnos prestao zaključivanjem sporazuma. Sa druge strane, utvrđivanje optimalnog broja zaposlenih u opštini zahtijeva povećanje određenog broja službenika, jer putem internog tržišta rada, raspoređivanjem službenika, opština nije u mogućnosti da obezbijedi vršenje nekih poslova iz njene nadležnosti.

JAVNE FINANSIJE NA LOKALNOM NIVOU

Sistem javnih finansija na lokalnom nivou u periodu nakon globalne ekonomske krize obilježio je pad tekućih prihoda, rast neizmirenih obaveza i nelikvidnosti, rast kreditnih zaduženja, visok nivo budžetskog deficita i nerealno planiranje njegovog finansiranja, kao i visok nivo zaposlenosti u organima lokalne uprave, privrednim društvima i ustanovama čiji je osnivač opština.

Imajući u vidu navedeno, Vlada Crne Gore je u tom periodu, u okviru seta mjera za fiskalno prilagođavanje, donijela više dokumenata i zaključaka kojim je, između ostalog, opštinama, kod kojih je evidentan višak zaposlenih, preporučivano da preduzmu mjere optimizacije broja zaposlenih u cilju racionalizacije rashoda po tom osnovu. Analiza podataka o ostvarenju budžeta lokalnih samouprava u prethodnih desetak godina pokazuje da je samo mali broj opština preduzeo mjere fiskalnog prilagođavanja, kako na rashodnoj tako i na prihodnoj strani. Konsolidovani bilans lokalnih samouprava pokazuje da tekuća potrošnja u prethodnom periodu nije smanjena. Najveće učešće u izdacima imaju izdaci za bruto zarade zaposlenih, kapitalni izdaci i otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo finansija, izdaci za zarade zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u prosjeku čine oko 57% tekućih izdataka na godišnjem nivou (prosječan iznos izdataka u posljednje tri godine iznosio je oko 46 mil. € na godišnjem nivou). Imajući u vidu činjenicu da se u jednom broju opština kasni sa isplatom zarada kao i plaćanjem pripadajućih poreza i doprinosa, procjena Ministarstva finansija je da ovi izdaci dostižu i 65% tekućih izdataka. U cilju optimizacije broja zaposlenih i racionalizacije izdataka za zarade svaka opština treba da izvrši detaljnu analizu postojeće organizacione strukture i potrebnog broja službenika i namještenika kako bi se izvršila optimizacija i čime bi broj zaposlenih bio prilagođen potrebama efikasnog obavljanja poslova iz nadležnosti lokalne samouprave.

Broj zaposlenih u **privrednim društvima čiji je osnivač opština**, prema raspoloživim podacima, konstantno raste. Najveći broj ovih privrednih društava obavlja komunalnu djelatnost. Važno je napomenuti da Granski kolektivni ugovor za stambeno-komunalnu djelatnost još uvijek nije usklađen sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru iako je članom 45a Zakona, između ostalog, propisano da se odredbe kolektivnih ugovora usklade sa ovim zakonom u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Pregled prihoda pokazuje nisko učešće sopstvenih prihoda u ukupnim prihodima opština, što uslovljava povećanje zaduživanja i dobijanje značajnih sredstava iz Egalizacionog fonda⁶⁴.

Tabela 12. Pregled prihoda lokalnih samouprava u 2016.godini (u mil €)

Opština	Ukupni prihodi	Tekući prihodi	Prodaja imovine, egal.fond, krediti
CETINJE	8,82	3,07 (34,8%)	5,75 (65,2%)
ROŽAJE	7,05	2,25 (31,9%)	4,80 (68,1%)
BIJELO POLJE	17,74	5,39 (30,4%)	12,35 (69,6%)
ULCINJ	11,93	4,75 (39,8%)	7,18 (60,2%)

Ovo je najbolji pokazatelj da dobijanje sredstava iz Egalizacionog fonda ima destimulativni efekat na većinu opština u dijelu jačanja njihovog fiskalnog i finansijskog kapaciteta i njihove samostalnosti da lokalnim prihodima u potpunosti i blagovremeno podmire potrebe lokalnog karaktera.

Postupak **sastavljanja i planiranja budžeta** u jednom broju opština, njegovo usvajanje, izvršenje i kontrola trošenja budžetskih sredstava nijesu u potpunosti kompatibilni i uporedivi sa budžetskim pravom država članica Evropske unije tj. njihovih opština. Izostala je redovna objektivna, stručna i nezavisna kontrola trošenja budžetskih sredstava u opštinama jer Državna revizorska institucija nema zakonsku obavezu da svake godine kontroliše završne račune budžeta opština u Crnoj Gori (prema članu 9 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji Crne Gore, Državna revizorska institucija ima obavezu da kontroliše samo završni račun budžeta države).

Nadalje, u jednom broju opština još treba raditi na jačanju kapaciteta službe unutrašnje revizije⁶⁵, koja bi kvalitetno vršila internu provjeru i kontrolu naplate lokalnih prihoda i trošenja budžetskih sredstava i imala značajnu savjetodavnu ulogu o svim pitanjima fiskalne discipline, unapređenja finansijskog poslovanja jedinica lokalne samouprave.

Posebno mjesto u lokalnim finansijama imaju **javna preduzeća** čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave u kojima je godinama unazad uočen veliki broj zaposlenih (Komunalna preduzeća, vodovod i kanalizacija, zelenilo i td). Pojedina preduzeća iz oblasti komunalnih djelatnosti karakteriše i nepovoljna kvalifikaciona struktura, pa manje od 50 % zaposlenih angažovano je za obavljanje osnovne djelatnosti, dok je većina zaposlenih angažovana na administrativnim, pravnim, računovostvenim ili poslovima upravljanja, održavanja i podrška osnovnim djelatnostima. Tako da najveći udio u ukupnim rashodima ovih javnih preduzeća imaju troškovi radne snage.

⁶⁴ U cilju ublažavanja ovih problema preduzete su mjere od strane Ministarstva finansija Vlade Crne Gore na reprogramu poreskog duga i refinansiranju kreditnih i drugih obaveza.

⁶⁵ Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Sl. List CG br.20/11 od 15.4.2011, 30/12 od 8.6.2012, 34/14 od 8.8.2014.

3.4. Metodologija optimizacije javne uprave u Crnoj Gori

Cilj optimizacije je da se pruži podrška uspostavljanju administracije koja na bolji način odgovara na potrebe građana i privatnog sektora uz istovremeno rasterećivanje državnog i opštinskih budžeta. Ovo podrazumijeva usvajanje i implementaciju plana optimizacije i redistribuciju i/ili smanjenje broja zaposlenih u skladu sa potrebama uprave, uključujući suočavanje sa izazovima evropskih integracija. Ovaj proces odvijaće se paralelno sa boljim kadrovskim planiranjem i unapređenjem znanja, vještina i kompetencija zaposlenih, kako bi se stvorili uslovi za efikasniju javnu upravu. Smanjenje broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou, odvijaće se na najrazumniji način – obezbjeđivanjem da su smanjenja usmjerena na oblasti u kojima postoji višak zaposlenih ili gdje će imati najmanji negativni uticaj. Kako bi se to obezbijedilo, važno je:

- imati **pregled** trenutne situacije na centralnom i lokalnom nivou;
- identifikovati **kratkoročne i dugoročne opcije za optimizaciju** broja zaposlenih;
- analizirati **uticaje** mogućih opcija za optimizaciju;
- odrediti **specifične ciljeve po sektorima** (kao što su zdravstvo, obrazovanje) koji doprinose ostvarenju opštih ciljeva;
- **implementirati** odgovarajuće opcije optimizacije (bazirane na **funkcionalnoj analizi**, sa akcentom na ciljeve institucija, funkcije u odnosu na broj zaposlenih, analizu novih kompetencija koje su neophodne za postizanje ciljeva; zatim, stvaranjem efikasnog **systema mobilnosti** koji uključuje i razvijen informacijski sistem za upravljanje ljudskim resursima, itd.).

Navedeni proces, koji je razrađen uz pomoć eksperata **SIGMA**⁶⁶, može se predstaviti i hronološki.

Tabela 13. Plan optimizacije javne uprave: okvirni plan aktivnosti (SIGMA)

Aktivnost	Realizovano	II Q '18	III Q '18	IV Q '18	I Q '19	II Q '19	III Q '19	IV Q '19	I Q '20	II Q '20
I. Cilj optimizacije										
1. Utvrđivanje polaznih vrijednosti i postavljanje ciljeva optimizacije 2018. i 2020. godine										
2. Uspostavljanje ciljeva optimizacije 2018. i 2020. g.										
3. Definisanje metodoloških smjernica za proces optimizacije										
II. Identifikovanje kratkoročnih horizontalnih mjera optimizacije										
1. Kratkoročne horizontalne mjere (npr. zamrzavanje zapošljavanja na državnom i lokalnom nivou; smanjenje broja zaposlenih koji su angažovani na određeno vrijeme,)										
2. Prepoznavanje neophodnih podataka zakratkoročne horizontalne mjere										
3. Prikupljanje podataka										
4. Analiza podataka za horizontalne mjere, prilagođavanje/smanjenje										
5. Donošenje odluke o sprovođenju horizontalnih mjera										
6. Sprovođenje kratkoročnih horizontalnih mjera										

⁶⁶ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa OECD-a i EU za unaprjeđenje upravljanja.

III. Identifikacija specifičnih sektorskih ciljeva optimizacije (kao vrijednost ili raspon)										
1. Prepozavanje neophodnih podataka za specifične sektorske mjere, definisanje izvora podataka i usaglašavanje (posebno sa aktivnostima procesa pristupanja EU)				*						
2. Prepozavanje neophodnih podataka za specifične sektorske mjere, definisanje izvora podataka i usaglašavanje (posebno kada se radi o uslugama koje se mogu podugovarati, obavljati objedinjeno, centralizovati i td.)				*						
3. Prikupljanje podataka neophodnih za specifične mjere po sektorima (za poslove u vezi sa procesom pristupanja EU)				*						
4. Prikupljanje podataka neophodnih za specifične mjere po sektorima (za poslove u vezi sa procesom uslugama koje se mogu podugovarati, obavljati objedinjeno, centralizovati i td.)				*						
5. Analiza podataka koje su obezbijedile institucije				*						
6. Sastanci sa članovima radnih grupa i drugih predstavnika institucija (i JLS) koji treba da potvrde konačne podatke i utvrđene razlike, te da diskutuju inicijalne specifične ciljeve optimizacije pojedinih sektora				*						
7. Pihvatanje sektorskih ciljeva optimizacija (uključujući i jedinice lokalne samouprave)										
IV. Priprema za sprovođenje optimizacije										
1. Rast kapaciteta institucija za okvirnu funkcionalnu analizu										
2. Okvirna funkcionalna analiza (uz specificiranje sektorskih ciljeva optimizacije, ako je neopohodno; identifikovanje različitih opcija optimizacije za pojedine sektore)										
3. Razvoj sistema mobilnosti zaposlenih (regulativa o zajedničkim odredbama, opis poslova, plan zapošljavanja)										
4. Priprema srednjoročnog plana za optimizaciju do 2020. godine (predlog srednjoročnih mjera)										
5. Usvajanje plana optimizacije 2019-2020 (uz prilagođavanje specifičnih sektorskih ciljeva, ako bude neophodno)										
IV. Sprovođenje specifičnih sektorskih ciljeva optimizacije										
1. Provođenje specifičnih sektorskih ciljeva optimizacija										
2. Sprovođenje rezultata analiza institucija i tijela (npr. Analiza o spajanju institucija, potvrđivanje nadležnosti, subordinacija)										
3. Uvođenje instituta podijeljenih usluga na državnom i lokalnom nivou ("shared services")										
4. Konsolidovanje regionalnih kancelarija pojedinih institucija										
5. Kvartalni monitoring plana optimizacije										

Izvor: Metodološke smjernice za optimizaciju broja zaposlenih na državnom i lokalnom nivou, SIGMA, XII 2017;

Napomena: kolone IV kvartala 2018 koje se odnose na III dio, biće produženog trajanja sprovođenja, u odnosu na prethodni plan.

Istovremeno, formirani su i uži operativni timovi za centralni i lokalni nivo, koji treba da, na bazi predložene metodologije za optimizaciju broja zaposlenih, posebno analiziraju pojedine sektore, sektorske indikatore i pripremu nacрта plana optimizacije.

U toku je i sprovođenje **funkcionalne analize Ministarstva javne uprave i Uprave za kadrove** od strane Svjetske banke, sa ciljem jačanja kapaciteta za sprovođenje reformi. Ova aktivnost je zamišljena kao pilot projekat na osnovu kojeg će se sprovesti funkcionalna analiza i ostalih institucija iz domena javne uprave. Tehničku podršku za proces optimizacije pružaju i SIGMA i ReSPA, kao i Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori i UNDP kroz projekat "Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima".

Kao što je i navedeno u tabelarnom pregledu, za postizanje dugoročnih ciljeva optimizacije do 2020. godine, potrebno je **proširiti analizu mogućih mjera**, pored prethodno navedenih kratkoročnih mjera u tački II.1 u tabeli), što podrazumijeva sljedeće:

1. Analizirati **druge opcije** (pored dvije kratkoročne horizontalne mjere prethodno navedene u tabeli) za smanjivanje broja zaposlenih i njihove uticaje, kao što su:
 - a) pružanje zajedničkih usluga na državnom i lokalnom nivou;
 - b) konsolidovanje regionalnih kancelarija;
 - c) reorganizacija institucionalnog okvira (spajanje i druge mjere za povećanje racionalnosti organizacione strukture);
 - d) smanjenje broja zaposlenih u jedinicima lokalne samouprave na osnovu utvrđenih repera za ključne lokalne funkcije;
2. Analizirati potrebe za kapacitetima povezane sa **nedostajućim funkcijama** (funkcije vezane za pristupanje EU i funkcije koje se trenutno ne obavljaju na potrebnom nivou);
3. Na osnovu analiza, odrediti ciljeve optimizacije koji su specifični za posebni sektor (ukoliko je potrebno, u vidu raspona)
4. Opšti vertikalni funkcionalni pregledi (funkcionalne analize) kako bi se identifikovale dodatne mogućnosti optimizacije u okviru različitih sektora (kroz bolje iskorišćavanje resursa) ili precizirali ciljevi optimizacije
5. Sprovođenje specifičnih mjera pojedinih sektora;
6. Jačanje sistema mobilnosti, raspoređivanje zaposlenih kako bi se zadovoljile potrebe povezane sa nedostajućim funkcijama.
6. Tokom procesa, redovno izvještavanje i proaktivni prenos ključnih poruka.

Za potrebe pripreme plana optimizacije definisani su **specifični sektori**, za dalju obradu i prikupljanje podataka kroz odgovaranje na dodatna pitanja i organizovanje konsultativnih sastanaka. To su sljedeći resori/sektori:

1. Prosvjeta
2. Zdravstvo
3. Pravda⁶⁷
4. Unutrašnji poslovi
5. Rad i socijalno staranje
6. Finansije

Predstavnici Ministarstva javne uprave obavili su bilateralne sastanke sa svim sektorima, a u toku je prikupljanje dodatnih podataka i informacija za sektor unutrašnjih poslova, prosvjete i

⁶⁷ Imajući u vidu obaveze iz strateških dokumenata i Akcionog plana Crne Gore za poglavlje 23 (koje se odnosi na opsežnu reformu u oblasti pravosuđa) neophodno je da se obezbijedi optimalan broj izvršilaca kako bi se reformski prioriteta mogli realizovati. Ministarstvo pravde je od 2016.godine do danas obavljalo poslove iz svoje nadležnosti sa dvostruko manjim brojem izvršilaca u odnosu na planiran broj u aktu o sistematizaciji, što može u budućem periodu u mnogome uticati na realizaciju utvrđenih obaveza.

zdravlja. S obzirom na dinamiku pripreme Plana optimizacije, evidentno je da će neophodni podaci za definisanje sektorskih ciljeva i specifičnih sektorskih mjera biti razrađivani u okviru srednjoročnih mjera optimizacije 2019-2020 (treći dio u Tabeli 11).

3.5. Program sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave (IPA 2017) i plan optimizacije

Početakom 2018. godine potpisan je Finansijski sporazum u okviru IPA 2017 za direktnu budžetsku podršku za reformu javne uprave u Crnoj Gori. **Osnovni cilj Sektorske budžetske podrške za RJU** je da doprinese održivom razvoju i unapređenju konkurentnosti Crne Gore kroz kreiranje transparentnije, efikasnije i servisno orjentisane javne uprave. Ova podrška ostvariće se sprovođenjem Strategije reforme javne uprave 2016-2020. U skladu sa najboljom praksom, ova podrška podrazumijeva više različitih akcija sa jasnim ciljeva da se unaprijedi kvalitet pružanja javnih usluga građanima, ostvare dugoročni reformski ciljevi, ali i brze intervencije, kao bi se sačuvao momentum, tj. motivacija za reforme.

Specifični ciljevi ove budžetske podrške su:

1. optimizacija broja zaposlenih u javnoj upravi
2. unapređenje upravljanja ljudskim resursima
3. unapređenje kvaliteta i dostupnosti pruženih javnih usluga
4. unapređenje transparentnosti javnih usluga

Definisani su očekivani rezultati i način mjerenja progressa kojij će biti praćen preko dva SIGMA indikatora⁶⁸ i četiri indikatora iz Strategije RJU 2016-2020.

Direktna budžetska podrška podrazumijeva transfer 15 mil € u periodu 2018-2020. godine, i to 12 mil € kao budžetska podrška raspoređena u prvu, fiksnu i druge dvije, varijabilne tranše (svaka 4 mil €, po godinama) i 3 mil € za tehničku podršku sprovođenju RJU. Za razliku od fiksne tranše, varijabilne se vezuju za realizaciju dogovorenih specifičnih ciljeva po indikatorima i treba da podstaknu političkih dijaloga o reformi javne uprave u zemlji.

Realizacija ovog programa prati se preko **Specijane grupe za RJU**⁶⁹ koju čine predstavnici EU i Crne Gore, a šestomjesečni izvještaji podnoseće se Savjetu za RJU.

U prethodnoj tabeli, najveći ponder ima ostvarivanje cilja optimizacije broja zaposlenih (25% vrijednosti tranše), kao i cilj ostvarivanja sistema obuke državnih službenika koji je na snazi i koji se primjenjuje u praksi (takođe 25%).

U 2017. godini u Crnoj Gori registrovano je **182.368 zaposlenih**, od čega u sektorima Državne uprave, odbrane, obaveznog socijalnog osiguranja, obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite radi 47.609 zaposlenih (26,1%).

Za razliku od podataka zvanične statistike i izabranih sektora NACE.Rev.2 klasifikacije, koji se često koriste u komparativnim analizama, u našoj analizi polazimo od definisanih polaznih vrijednosti, koje čine **51.486** zaposlenih po podacima državnih organa, lokalne samouprave, regulatora i javnih institucija na centralnom (39.312) i lokalnom nivou (12.174), po usaglašenoj metodologiji.

Vezu ciljeva, očekivanih rezultata, polaznih i ciljavnih vrijednosti, koje se mjere specifičnim indikatorima, te njihova veza sa varijabilnim tranšama mogu biti prikazane i tabelarno.

⁶⁸ SIGMA Baseline Assesment, Montenegro, 2015;

⁶⁹ EC-Montenegro Special Group for PAR;

Tabela 14. Program sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave 2018-2020.

Očekivani rezultati	Indikator progressa	Ciljna vrijednost	II tranša 2019	III tranša 2020
1. ljudski resursi u javnoj upravi su optimizovani u skladu sa potrebama procesa evropskih integracija i budžetskim kapacitetima centralnog i lokalnih nivoa;	Indikator Strategija RJU 1 – Broj državnih službenika zaposlenih u državnim organima na centralnom smanjen	Centralni (-3%, 2018, -5%, 2020) i lokalni nivo (-5%, 2018 i -10%, 2020)	1.000.000	1.000.000
2. povećana je tačnost podataka o broju i kretanju karijere državnih službenika i namještenika	SIGMA indikator – mjera u kojoj institucionalno uređenje omogućava dosljednu praksu upravljanja ljudskim resursima u javnim službama;	Ažurnost CKE (2018) i uvezanost sa sistemom platnih spiskova (2019)	600.000	600.000
3. povećan je kapacitet planiranja i upravljanja novim zapošljavanjem	Indikator Strategija RJU 2 – procenat insitucija koje primjenjuj kadrovske planove u skladu sa propisima;	XII 2018 – 50% institucija primjenjuje KP sa min 50% drž. službenika, a 2019 – 95% institucija i 95% službenika	600.000	600.000
4. unaprijeđen je kapacitet upravljanja profesionalnim razvojem državnih službenika u skladu sa potrebama efikasne, servisno orjenitsane i transparentne javne uprave	SIGMA indikator – mjera u kojoj je sistem obuke državnih službenika na snazi i primjenjuje se u praksi;		1.000.000	1.000.000
5. pojednostavljene su i ubrzane administrativne procedure	Indikator Strategije RJU 3 – procenat ključnih registara koji su povezani i koji vrše automatsku razmjenu podataka	XII 2018 – jedinstven IS za 4 registra, 2019 – 7 registara	400.000	400.000
6. unaprijeđen je pristup javnim informacijama	Indikator Strategije RJU 4 – broj pritužbi na “čutanje administracije”	2017-950 2018 - -5% 2019 još 10% u odnosu na 2018.	400.000	400.000
UKUPNO			4.000.000	4.000.000

Ostvarivanje indikatora optimizacije broja zaposlenih, može se prikazati i u relativnom i u apsolutnom iznosu. Ukupno smanjenje, odnosno dovođenje javne administracije na pravu mjeru (*rightsizing*), u skladu sa postavljenim ciljanim vrijednostima na centralnom nivou, do 2020. godine je 1.966 (podciljevi 1.179 do kraja 2018. godine i 786 do kraja 2019. godine), a na lokalnom nivou iznosi 1.217 (podciljevi 609 do kraja 2018. godine i 609 do kraja 2019. godine).

Tabela 15 Broj zaposlenih, polazna i ciljana vrijednost za plan optimizacije

Broj zaposlenih	Centralni nivo		Lokalni nivo	
Polazna vrijednost u 2017. godini – 51.486 (28,2%)	39.312	100%	12.174	100%
Polazna vrijednost kao dio ukupne registrovane zaposlenosti u 2017.g. - 182.368 (MONSTAT)		21,6%		6,7%
Smanjenje kroz kratkoročne mjere, XII 2018	1.179	-3%	609	-5%
Ciljana vrijednost XII 2018	38.133		11.565	
Smanjenje kroz srednjoročne mjere, 2020 (ukupno)	1.966	-5%	1.217	-10%
Ciljana vrijednost 2020	36.167	95%	10.957	90%

Važno je takođe navesti da se u Finansijskom sporazumu za program sektorske budžetske podrške, a u vezi sa postavljenim ciljevima, ističe i sljedeće: “Inputi, očekivani direktni i izvedeni rezultati, kao i svi indikatori, polazne i ciljane vrijednosti, koji su uključeni u tabelani pregled su **indikativni i mogu biti inovirani tokom sprovođenja programa bez amandmana na Finansijski sporazum**. Tabela indikatora može se razvijati za vrijeme procesa sprovođenja budžetske podrške. Mogu se uvoditi i nove kolone za među-ciljeve (postupno ostvarenje krajnjih vrijednosti) tamo gdje to bude relevantno, kao i za potrebe izvještavanja o ostvarenim rezultatima koji se mjere preko indikatora progressa.”⁷⁰

⁷⁰Aneks I Finansijskog sporazuma, Indikativni izbor indikatora ostvarenih rezultata, IPA 2017, dio 2;

4. MJERE ZA OPTIMIZACIJU JAVNE UPRAVE

CENTRALNI NIVO

KRATKOROČNE MJERE (realizacija mjera u 2018.)

- 1. Ograničavanje zapošljavanja zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme u organima državne uprave i javnim ustanovama čiji je osnivač država do 1.7.2019.godine;**
Ograničenje se ne odnosi na: interni oglas, zamjenu privremeno odsutnog zaposlenog, imenovanje i postavljenje lica u skladu sa zakonom, započete postupke po osnovu javnih oglasa, radno angažovanje nezaposlenih lica u cilju sprovođenja mjera aktivne politike zapošljavanja u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast zapošljavanja (npr. javni radovi), radno angažovanje po osnovu projekata koji se finansiraju sredstvima EU ili donacija, poslove sezonskog karaktera, u skladu sa zakonom, izuzetno, Uži kabinet može odobriti dodatne, posebne izuzetke od ove mjere.
- 2. Prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme istekom roka na koji je radni odnos zasnovan bez mogućnosti produženja do 1.7.2019. godine, odnosno prestanak radnog angažmana lica angažovanih po drugim osnovama (npr. Ugovor o privr.povremenim poslovima, ugovor o djelu) po isteku vremena na koje su ta lica angažovana. Ograničenje se ne odnosi na ugovore o djelu čije zaključenje je neophodno za nesmetano vršenje poslova organa (u skladu sa ZOO), uz prethodno pribavljeno odobrenje Ministarstva finansija i Ministarstva javne uprave.**
- 3. Stvaranje preduslova za sprovođenje mjere sporazumnog prestanka radnog odnosa.** Izmjena Zakona o zaradama i s tim u vezi, izmjena Odluke o otpremninama zaposlenih u javnom sektoru; Sprovođenje ankete za zaposlene o zainteresovanosti za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine zaposlenom. Prethodno rukovodilac organa odnosno službe utvrđuje listu zaposlenih koji se neće anketirati zbog potreba organa odnosno službe (deficitarni stručni kadar, izvršioци sa posebnim stručnim znanjima, sposobnostima i vještinama).
- 4. Proglašenje tehnološkog viška** uz isplatu otpremnine za zaposlene na koje se primjenjuju opšti propisi o radu.
- 5. Stavljanje u funkciju internog tržišta rada** u skladu sa propisima kojima se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika (stavljanje lica na raspolaganje+otpremnina).
- 6. Definisane posebnog programa mjera aktivne politike zapošljavanja lica** koja su proglašena tehnološkim viškom i dobrovoljno napustila radno mjesto uz isplatu otpremnina, u okviru IRF CG ili nekog drugog organa.

7. **Promjene akata o sistematizaciji** u skladu sa stvarno potrebnim brojem izvršilaca kroz sagledavanje budžetskih i strateških opredjeljenja rada Vlade, uz obavezu smanjenja broja sistematizovanih izvršilaca od **10-30%** u odnosu na važeći akt o sistematizaciji, u organima u kojima je ova razlika evidentirana, kao i ograničenje da opšte službe ne mogu imati više od **15%** od broja sistematizovanih.
8. Prilikom definisanja novih nadležnosti u okviru akta o sistematizaciji te aktivnosti prepoznati u okviru **postojećeg** broja zaposlenih.
9. **Formiranje komisije** u čijem će sastavu biti predstavnici Ministarstva javne uprave, Ministarstva finansija i Uprave za kadrove, na visoko rukovodnom nivou, čiji je zadatak davanje mišljenja na akta o sistematizaciji kroz sagledavanje budžetskih i strateških opredjeljenja Vlade i definisanih ograničenja, uz prethodno pribavljena mišljenja Uprave za kadrove i Ministarstva finansija. Komisija ima privremeni karakter i ostvaruje svoje nadležnosti samo u periodu sprovođenja Plana.
10. Definirati **metodologiju za izradu** horizontalne i vertikalnih (sektorskih) funkcionalnih analiza.
11. **Pojačani inspekcijski nadzor u odnosu na primjenu propisa uvezi sa prestankom radnog odnosa po sili zakona** (ispunjavanja zakonskih uslova, 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja).
12. Ministarstvo prosvjete i Uprava za kadrove definisaće **model angažovanja studenata** za realizaciju prakse u državnoj upravi.

SREDNJOROČNE MJERE (2019. i 2020.godina)

1. Izrada **analize efekata kratkoročnih mjera** u 2018.godini (do 1.3.2019. godine) uključujući i analizu dosadašnjih mjera po sektorima, sa mogućnošću inoviranja predviđenih srednjoročnih mjera.
2. **Sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine zaposlenom, u skladu sa propisom Vlade;** Zaključiti sporazum o prestanku radnog odnosa sa zaposlenima koji su se izjasnili da žele sporazumni raskid radnog odnosa sa pravom na isplatu otpremnine. - tokom 2019. godine.
3. Reorganizacija državne uprave u skladu sa konceptom novog Zakona o državnoj upravi (spajanje organa, ukidanje organa i sl).
4. Uspostavljanje unutrašnje organizacione strukture uz smanjenje funkcija, spajanje organizacionih jedinica, ukidanje nivoa na osnovu kriterijuma propisanih posebnim propisom Vlade.
5. Ukupan broj zaposlenih **na određeno vrijeme** na koje se primjenjuju opšti propisi o radu, zbog privremeno povećanog obima posla po ugovoru o privremeno-povremenim poslovima, zaključenih neposredno ili preko omladinske ili studentske

zadruge i lica angažovanih po drugim osnovama, ne može biti veći od **10% broja zaposlenih** na neodređeno vrijeme u organu. Shodno tome, organ koji ima manje od 100 zaposlenih može da ima najviše do 10 angažovanih lica (mjera nakon prestanka mjere ograničenja zapošljavanja).

6. Jačanje **srednjoročnog kadrovskog planiranja**; Kadrovski plan za drugi državni organ donosi starješina tog organa, nakon pribavljanja saglasnosti ministarstva nadležnog za poslove finansija, koja se ne pribavlja za Skupštinu i organe sudske vlasti, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano. Kadrovski plan donosi se za kalendarsku godinu, u roku od 30 dana od dana donošenja zakona o budžetu, a sadrži projekcije za naredne dvije godine.
7. Dio poslova koje vrši **Uprava za imovinu** dodijeliti privatnom partneru po modelu JPP-a, samo ukoliko to donosi uštede.
8. **Povjeravanje pomoćnih poslova privatnom sektoru**, posebno u zdravstvenim ustanovama, kao i u drugim resorima, kroz podugovaranje ili druge oblike JPP (čišćenje, portirski poslovi, održavanje rublja, priprema hrane u KCCG...).
9. **Pojednostavljenje procedura** kroz primjenu propisa kojima se uređuje elektronsko poslovanje (e-kancelarijsko poslovanje, elektronske usluge, uvezivanje registara, razmjena podataka i sl.).

LOKALNI NIVO

KRATKOROČNE MJERE (realizacija mjera u 2018.)

1. **Ograničavanje zapošljavanja zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme u jedinicama lokalne samouprave i javnim službama čiji je osnivač JLS, do 1.7.2019. godine.**
Ograničenje se ne odnosi na: interni oglas, zamjenu privremeno odsutnog zaposlenog, imenovanje i postavljenje lica u skladu sa zakonom, započete postupke po osnovu javnih oglasa, radno angažovanje nezaposlenih lica u cilju sprovođenja mjera aktivne politike zapošljavanja u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast zapošljavanja (npr. javni radovi), radno angažovanje po osnovu projekata koji se finansiraju sredstvima EU ili donacija, poslove sezonskog karaktera, u skladu sa zakonom.
2. **Prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme istekom roka na koji je radni odnos zasnovan bez mogućnosti produženja do 1.7.2019. godine, odnosno prestanak radnog angažmana lica angažovanih po drugim osnovama (npr. Ugovor o privr.povremenim poslovima, ugovor o djelu) po isteku vremena na koje su ta lica angažovana. Ograničenje se ne odnosi na ugovore o djelu čije zaključenje je neophodno za nesmetano vršenje poslova organa (u skladu sa ZOO), uz prethodno pribavljeno odobrenje predsjednika opštine.**
3. **Stvaranje preduslova za sprovođenje mjere sporazumnog prestanka radnog odnosa.** Izmjena Zakona o zaradama i s tim u vezi, izmjena Odluke o otpremninama

zaposlenih u javnom sektoru; Sprovođenje ankete za zaposlene o zainteresovanosti za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine zaposlenom. Prethodno rukovodilac organa odnosno službe utvrđuje listu zaposlenih koji se neće anketirati zbog potreba organa odnosno službe (deficitarni stručni kadar, izvršioци sa posebnim stručnim znanjima, sposobnostima i vještinama).

4. **Proglašenje tehnološkog viška** uz isplatu otpremnine za zaposlene na koje se primjenjuju opšti propisi o radu; Donošenje novog, odnosno izmjena akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta javne ustanove i privrednog društva čiji je osnivač opština. Izvršiti raspoređivanje zaposlenih, sprovesti postupak za utvrđivanje tehnološkog viška zaposlenih i postupak za prestanak potrebe za radom zaposlenih u javnim ustanovama, odnosno privrednim društvima.
5. Stavljanje u funkciju **internog tržišta rada** u skladu sa propisima kojima se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještanika (stavljanje lica na raspolaganje+otpremnina).
6. **Definisanje posebnog programa mjera aktivne politike zapošljavanja** lica koja su proglašena tehnološkim viškom i dobrovoljno napustila radno mjesto uz isplatu otpremnina, u okviru IRF CG ili nekog drugog organa.
7. **Donošenje akata o sistematizaciji** u skladu sa stvarno potrebnim brojem izvršilaca kroz sagledavanje budžetskih i strateških opredjeljenja JLS, uz preporuku smanjenja broja sistematizovanih izvršilaca od **10-30%** u odnosu na važeći akt o sistematizaciji i uz preporuku da na opštim poslovima ne treba biti angažovano više od **15%** od ukupnog broja sistematizovanih (Prije donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji opštine će sačiniti analizu o procjeni potrebnih radnih mjesta u organu lokalne uprave, stručnoj službi, odnosno posebnoj službi u JLS, uzimajući u obzir obim, vrstu i složenost poslova koji treba da se obavljaju u lokalnoj upravi i optimalnom broju zaposlenih za pojedina radna mjesta radi vršenja poslova iz nadležnosti organa, službe, odnosno posebne službe. Za zaposlene koji se ne mogu rasporediti na radna mjesta utvrđena aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji donijeti rješenja o stavljanju na raspolaganje). Veza AP RJU: Cilj 4.6.1., mjera 1. a), b) c); **Formiranje komisije** u čijem će sastavu biti predstavnici JLS o kojoj se konkretno radi, predstavnik Zajednice opština, MJU i UzK, čiji zadatak će biti da na zahtjev opština daje preporuke i mišljenja u funkciji sprovođenja plana optimizacije u JLS.
8. Prilikom definisanja novih nadležnosti u okviru akta o sistematizaciji te aktivnosti prepoznati u okviru **postojećeg** broja zaposlenih.
9. **Pojačani inspeksijski nadzor u odnosu na primjenu propisa uvezi sa prestankom radnog odnosa po sili zakona** (ispunjavanja zakonskih uslova, 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja).

SREDNJOROČNE MJERE (2019. i 2020.godina)

- 1. Izrada analize** efekata kratkoročnih mjera u 2018. (do 1.3.2019.godine), sa mogućnošću inoviranja predviđenih srednjoročnih mjera.
- 2. Sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine zaposlenom, u skladu sa propisom Vlade;** Zaključiti sporazum o prestanku radnog odnosa sa zaposlenima koji su se izjasnili da žele sporazumni raskid radnog odnosa sa pravom na isplatu otpremnine. - tokom 2019. godine
- 3. Uspostavljanje optimalne organizacione strukture organa lokalne uprave, stručnih, odnosno posebnih službi u JLS.** Na osnovu analize stanja u pogledu postojeće organizacione strukture i načina vršenja utvrđenih poslova iz nadležnosti lokalne samouprave i ostvarivanja budućih ključnih strateških ciljeva opštine utvrditi nova organizaciona struktura, odnosno izmjene postojeće organizacione strukture organa, stručnih službi, odnosno posebnih službi tako da se obezbijedi veća funkcionalna povezanost u procesu rada, efikasnije vršenje poslova, odgovornije upravljanje u lokalnoj upravi, smanjivanje nepotrebnih organizacionih i drugih troškova (ukidanje organa lokalne uprave, stručnih, odnosno posebnih službi, sa ili bez preuzimanja poslova ukinutog organa, odnosno službe ili dijela ukinutih poslova od strane drugog organa, odnosno službe).
- 4. Uvođenje kadrovskog planiranja u jedinicama lokalne samouprave** - Donošenje kadrovskog plana za organe lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službi u JLS. Donošenje kadrovskog plana predstavlja **dugoročnu** mjeru. Međutim, imajući u vidu da se, za vrijeme implementacije Plana optimizacije, na broj zaposlenih u JLS, primjenjuje opšta mjera ograničavanja zapošljavanja u javnom sektoru, promjene u kadrovskoj strukturi u dijelu zapošljavanja, odnosno povećanja broja zaposlenih, koje su planirane kadrovskim planom u JLS, vrše se pod uslovima, na način i po postupku predviđenom za vrijeme važenja mjere ograničavanja zapošljavanja.
- 5. Razvoj internog tržišta rada.** Obezbijediti vršenje poslova iz nadležnosti opštine prema potrebama organa lokalne uprave, stručnih službi, odnosno posebnih službi, putem trajnog, odnosno privremenog raspoređivanja lokalnih službenika i namještenika u isti ili drugi organ ili službu u lokalnoj upravi (u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi) i korišćenjem internog tržišta rada.
- 6. Obezbijediti redovnu, eksternu, objektivnu, stručnu i nezavisnu kontrolu** trošenja budžetskih sredstava u opštinama na način da izmjenom Zakona o državnoj revizorskoj instituciji Crne Gore, DRI dobije obavezu da svake godine kontroliše završni račun budžeta opština ili da kontroliše završne račune budžeta najmanje pet opština.
- 7. Jačanje kadrovskih kapaciteta zaposlenih u JLS.** Donijeti **Opšti program i godišnji plan obuka** za lokalne službenike i namještenike, na osnovu sprovedene analize potreba zaposlenih za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem, odnosno za sticanje novih (specijalističkih) znanja i vještina potrebnih u obavljanju poslova i

zadataka pojedinih radnih mjesta. Donijeti **specifične programe obuka** za stručno usavršavanje i sticanje novih specijalističkih znanja lokalnih službenika u obavljanju pojedinih specifičnih poslova i zadataka. Donijeti poseban program obuka lokalnih službenika i namještenika prema potrebama organa, stručnih, odnosno posebnih i planirati sredstva u budžetu za njegovu realizaciju.

8. **Obezbijediti vršenje poslova iz nadležnosti javnih službi i privrednih društava čiji je osnivač opština, kada je to moguće bez novog zapošljavanja, putem zaključivanja sporazuma o ustupanju zaposlenih** (u skladu sa Zakonom o radu).
9. **Obezbijediti zajedničko vršenje pojedinih sopstvenih poslova iz nadležnosti opštine, putem međuopštinske saradnje.** Pokretanje inicijativa od strane opština koje nijesu u mogućnosti da zbog finansijskih, kadrovskih ili drugih razloga samostalno obavljaju poslove iz sopstvene nadležnosti, koji se mogu obavljati putem međuopštinske saradnje (poslovi unutrašnje revizije, javne nabavke, poslovi izrade i realizacije planova i programa razvoja opština, izrada i upravljanje projektima međuopštinske saradnje, izrada i upravljanje projektima koji se finansiraju iz sredstava EU, poslovi zaštite i spašavanja i drugi). Zaključivanje ugovora između opština o uslovima i načinu zajedničkog vršenja poslova.
10. **Obezbijediti zajedničko vršenje javnih usluga kroz osnivanje privrednog društva ili javne ustanove za dvije ili više opština;** Opštine će definisati potencijalne sektore saradnje i zajedničkog vršenja javnih usluga.
11. **Uključivanje privatnog sektora u vršenju poslova od javnog interesa.** Pripremiti **analizu** o uključivanju privatnog sektora u vršenju javnih poslova u komunalnoj djelatnosti, pružanju javnih usluga putem privatno-javnog partnerstva (koncesionih aranžmana i dr.), posebno sa aspekta smanjivanja javnih troškova, poboljšanja kvaliteta u pružanju javnih usluga, utvrđivanja optimalnog broja zaposlenih u javnim preduzećima i drugom. Zaključivanje Ugovora o povjeravanju vršenja poslova od javnog interesa.
12. Ukupan broj **zaposlenih na određeno vrijeme**, zbog privremeno povećanog obima posla po ugovoru o privremeno-povremenim poslovima, zaključenih neposredno ili preko omladinske ili studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovama, **ne bi trebalo biti veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno** vrijeme u organu. Shodno tome, organ koji ima manje od 100 zaposlenih može da ima najviše do 10 angažovanih lica(mjera nakon predstanka mjere zamrzavanja zapošljavanja).
13. **Pojednostavljenje procedura** kroz primjenu propisa kojima se uređuje elektronsko poslovanje (e-kancelarijsko poslovanje, uvezivanje registara, razmjena podataka i sl.)

Pregled tabela i grafika

Tabela 1. Veličina, troškovi i efekti javne uprave u EU i DČ u odnosu na kvalitet pruženih usluga: izabrani indikatori	7
Tabela 2. Pregled primjenjenih mjera politike optimizacije i restrukturiranja u izabranim državama članicama EU	14
Tabela 3. Zaposlenost i zarade zaposlenih u opštoj vladi u zemljama ZB za 2014. i 2015.....	18
Tabela 4. Inputi za obračun relativnih indikatora za Zapadni Balkan (2015).....	19
Tabela 5. Izabrani relativni indikatori za optimizaciju JU u regionu Zapadnog Balkana (2015)	20
Tabela 6. Pregled mjera optimizacije unutar procesa reforme javne uprave u Srbiji.....	23
Tabela 7. Efekti planiranih/sprovedenih mjera definisanih u AP 2015-17 Reforme javne uprave RS	25
Tabela 8. Sažet pregled ključnih reformskih oblasti i aktivnosti u AP RJU 2016-17. i 2016-2020.g	39
Tabela 9. Ciljne vrijednosti za ukupan broj zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou	42
Tabela 10. Polazne vrijednosti zaposlenih po institucijama (PV) i plan jačanja administrativnih kapaciteta po Programu pristupanja 2018-2020. godine (PPCG).....	42
Tabela 11. Broj zaposlenih u lokalnim samoupravama	48
Tabela 12. Pregled prihoda lokalnih samouprava u 2016.godini (u mil €)	50
Tabela 13. Plan optimizacije javne uprave: okvirni plan aktivnosti (SIGMA).....	51
Tabela 14. Program sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave 2018-2020.	55
Tabela 15 Broj zaposlenih, polazna i ciljana vrijednost za plan optimizacije	55
Ilustracija 1. Naknade zaposlenim kao % BDP-a u državama članicama EU (2017).....	5
Ilustracija 2 WGI indikator i zaposlenost NACE sektora O. na 100.000 stanovnika u EU (2017)	8
Ilustracija 3. Stubovi strategije proširenja EU	17
Ilustracija 4 Zaposleni u opštoj vladi kao dio ukupne zaposlenosti	20
Ilustracija 5 Zarade zaposlenih u opštoj vladi kao % BDP-a (2015)	21
Ilustracija 6 BDP per capita u odnosu na paritet kupovne moći, 2015 (EU=100)	21
Ilustracija 7 Indikator efektivnosti vlade (WGI, 2015) ZB. EU i izabranih država članica.....	22
Ilustracija 8 Upravljanje i koordinacija procesa optimizacije javne uprave.....	38