



**CRNA GORA**

**MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE, DIGITALNOG DRUŠTVA I MEDIJA**

**IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI PLANA OPTIMIZACIJE JAVNE UPRAVE 2018-2020  
ZA 2020. GODINU,  
SA OSVRTOM NA IMPLEMENTACIJU CJELOKUPNOG DOKUMENTA**

**JUN 2021. GODINE**

# Sadržaj

1. Uvod .....	3
1.1. Opšta slika stanja .....	3
1.2. Osvrt na zapošljavanje u 2020. godini u periodu tehničkog mandata Vlade .....	5
1.3. Osvrt na zapošljavanje u 2020. godini od raspisivanja do održavanja parlamentarnih izbora.....	6
1.4. Ocjena Evropske komisije i Svjetske banke .....	7
2. Sprovođenje mjera Plana optimizacije tokom 2020. na centralnom i lokalnom nivou .....	9
2.1. Realizacija Plana optimizacije tokom 2020. na centralnom nivou .....	11
Realizacija kratkoročnih mjera na centralnom nivou.....	12
Realizacija srednjoročnih mjera na centralnom nivou .....	24
2.2. Realizacija Plana optimizacije tokom 2020. na lokalnom nivou .....	30
Realizacija kratkoročnih mjera na lokalnom nivou .....	31
Realizacija srednjoročnih mjera na lokalnom nivou .....	50
3. Implementacija Plana optimizacije u periodu 2018-2020.....	56
3.1. Centralni nivo 2018-2020 .....	57
3.2. Lokalni nivo 2018-2020 .....	73
4. Dosadašnja iskustva i preporuke .....	81
5. Predlog zaključaka .....	85
6. Prilozi.....	86

# 1. Uvod

## 1.1. Opšta slika stanja

Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 i Planom optimizacije javne uprave 2018-2020 predviđeno je smanjenje broja zaposlenih na centralnom nivou za 5%, a na lokalnom za 10% do kraja 2020. godine u odnosu na početnu vrijednost definisanu u decembru 2017. godine. **Ovaj cilj nije ispunjen, a umjesto planiranog smanjenja došlo je do povećanja broja zaposlenih za 8%, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.**

Podaci prikazuju kretanje broja zaposlenih **upoređujući stanje u decembru 2020. godine sa polaznom osnovom iz decembra 2017. godine (baseline)**. Podaci su prikupljeni na osnovu organizacije državne uprave prije 7. decembra 2020, odnosno prije formiranja nove Vlade Crne Gore.

	Polazna osnova (2017.)	Ciljana vrijednost 2020. (%)	<b>Ciljana vrijednost 2020.</b>	Ostvarena vrijednost 2020. (%)	<b>Ostvarena vrijednost 2020.</b>
<b>Centralni nivo</b>	39.059 <sup>1</sup>	-5%	37.106	+8%	42.193
<b>Lokalni nivo</b>	12.174	-10%	10.957	+8%	13.235
<b>Ukupno</b>	51.233		<b>48.063</b>		<b>55.428</b>

U decembru 2020. godine, na centralnom nivou na način kako je definisano Planom optimizacije zaposleno je **42.193 lica**, a na lokalnom **13.235 lica**, što **ukupno čini 55.428 zaposlenih na nivou javne uprave**.

---

*Na centralnom nivou je tokom sprovođenja Plana optimizacije došlo do povećanja broja zaposlenih za 3.134, a na lokalnom za 1.061, što ukupno čini povećanje od 4.195 zaposlenih na nivou javne uprave u periodu od jula 2018. do decembra 2020. godine.*

---

<sup>1</sup> Za potrebe ovog izvještaja, kao početna vrijednost na centralnom nivou uzima se 39.059 zaposlenih i ista ne obuhvata zaposlene u Agenciji za nacionalnu bezbjednost i Regionalnom centru za obuku ronilaca za podvodno razminiranje i pružanje pomoći. Usljed potrebe za zaštitom podataka o svojim zaposlenima, ANB nije izvještavala tadašnje Ministarstvo javne uprave o sprovođenju mjera definisanih Planom, pa je izuzeta iz dolje navedenih prikaza. Dodatno, Regionalni centar za obuku ronilaca za podvodno razminiranje i pružanje pomoći je postao društvo sa ograničenom odgovornošću 2015. godine, pa nije trebao biti uključen u polaznu vrijednost, s obzirom da su sva privredna društva na centralnom nivou izuzeta iz Plana optimizacije. Takođe, dodatnom provjerom podataka za 2017. godinu, utvrđeno je da je u decembru 2017. godine u Sekretarijatu za zakonodavstvo bilo zaposleno 21 lica, umjesto 19, što je takođe uticalo na polaznu vrijednost predstavljenu u ovom izvještaju.

Glomazna administracija koja je nefunkcionalna predstavlja veliko opterećenje za državni i lokalne budžete, a efikasnost rada nije na zadovoljavajućem nivou.

---

*„Smanjenje troškova u oblasti javne potrošnje, sa akcentom na smanjenje budžetskih izdataka za funkcionisanje uprave, jedan je od prioriteta rada nove Vlade. Reforma javne uprave doprinijeće da pravi ljudi budu na pravim mjestima u javnoj administraciji.“ - iz ekspozea premijera Krivokapića*

---

**U fokusu rada ove Vlade je temeljno i sistemsko uređenje svih pitanja od značaja za funkcionisanje izvršne vlasti i nosilaca najviših funkcija kako bi se spriječila potencijalna zloupotreba, sankcionisalo nezakonito postupanje, a time zaštitio javni interes i osiguralo povećanje povjerenja javnosti u rad Vlade.**

Jedna od prvih mjera koju će Vlada preduzeti ka poboljšanju ovakvog stanja u javnoj upravi jeste donošenje Zakona o Vladi, koje je planirano do kraja tekuće godine. Svrha donošenja ovog zakona je stvaranje odgovarajućeg pravnog sistema koji omogućava djelotvorniju institucionalnu koordinaciju, efikasniju javnu potrošnju i povećanu odgovornost rada javne uprave.

U narednom periodu, Vlada će posvećeno raditi na optimizaciji javne uprave, kroz povećanje njene efikasnosti i unapređenje procesa rada. Kroz sprovođenje funkcionalnih analiza biće jasno **mapirani procesi rada i nadležnosti u institucijama, sagledan broj zaposlenih i opterećenost na nivou organa, organizacionih jedinica i na individualnom nivou zaposlenih**, na osnovu kojih će biti pripremljeni akti o sistematizaciji u skladu sa realnim potrebama organa. Zaposleni koji predstavljaju višak biće upućeni na **interno tržište rada ili proglašeni tehnološkim viškom** u skladu sa propisima koji regulišu ovo pitanje, dok će za ostale zaposlene u javnoj upravi biti kreirani odgovarajući **mehanizmi za mjerenje radnog učinka**, a u skladu sa time **mehanizmi za nagrađivanje najboljih i unapređivanje znanja i vještina svih zaposlenih**. Kako bi država postala primamljiv poslodavac, Vlada će uvesti **mehanizme za privlačenje novog, visoko stručnog kadra na svim nivoima**. Kako bi se procesi rada učinili efikasnijim, a samim tim i pružanje usluga građanima postalo brže i kvalitetnije, Vlada će raditi na **primjeni digitalnih rješenja, uvezivanju registara i uvođenju principa agilnog menadžmenta** i primjeni naučenih lekcija i najboljih praksi iz privatnog sektora.

## 1.2. Osvrt na zapošljavanje u 2020. godini u periodu tehničkog mandata Vlade

---

*Prema podacima Ministarstva finansija i socijalnog staranja, u periodu tehničkog mandata prethodne Vlade, došlo je do povećanja broja zaposlenih za 3.178 na centralnom nivou<sup>2</sup>.*

---

Najveći rast broja zaposlenih ostvaren je u vaspitno-obrazovnim ustanovama, što se djelimično može opravdati potrebom za novim zapošljavanjima sa početkom nove školske godine. Tako je u resoru prosvjete broj zaposlenih povećan za **2,702**. Iako se mjesec avgust ne može uzeti kao pokazatelj stvarnog rasta broja zaposlenih zbog ljetnjeg raspusta tokom kojeg zaposlenima na određeno vrijeme prestaje radni odnos i obnavlja se od septembra, povećanje broja zaposlenih u ovim ustanovama evidentno je i ako kao uporedni mjesec uzmemo maj 2020, kada je školska godina još uvijek trajala. U ovom slučaju, povećanje broja zaposlenih u resoru prosvjete iznosi **713**.

Izuzimajući sektor prosvjete, u ostatku javne uprave na centralnom nivou zaposleno je **476** novih lica za samo tri mjeseca.

Podaci Uprave za kadrove i Zavoda za zapošljavanje potvrđuju već iznijeto. Naime, Uprava za kadrove je u tromjesečnom periodu mandata tehničke Vlade za potrebe državnih organa<sup>3</sup> objavila:

- 101 interni oglas kojim je traženo 127 izvršilaca, od kojih je izabrano njih 37
- 283 javna oglasa kojima je traženo 319 izvršilaca, od kojih je izabrano njih 248
- 24 javna konkursa kojima je traženo 27 izvršilaca, od kojih je Vlada imenovala 5 starješina organa uprave i postavila 22 lica iz kategorije visokorukovodni kadar.

---

*Prema podacima Uprave za kadrove, nakon prestanka mandata, prethodna Vlada je samo u državnim organima (ministarstvima i drugim organima*

---

<sup>2</sup> Napomena: Iako Ministarstvo javne uprave nije kroz Plan optimizacije pratilo kretanje broja zaposlenih u Vojsci Crne Gore, gore navedeni podaci Ministarstva finansija i socijalnog staranja uključuju zaposlene u VCG kroz potrošačku jedinicu Ministarstvo odbrane. Posmatrano objedinjeno, u Ministarstvu odbrane i VCG došlo je do povećanja broja zaposlenih za 186 periodu od 31. avgusta 2020. do 30. novembra 2020. godine.

<sup>3</sup> Ministarstva i drugi organi uprave, službe Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore, sudovi, državna tužilaštva, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Fond rada, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, i drugi organi, regulatorna i nezavisna tijela, ako je to propisano posebnim zakonom (Agencija za investicije, Agencija za sprečavanje korupcije, Agencija za zaštitu konkurencije, Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja).

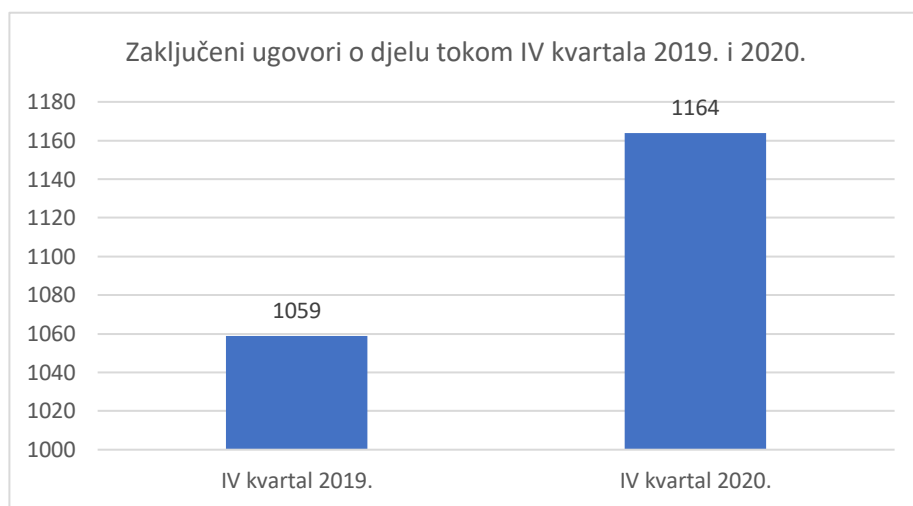
*uprave, sudovima, tužilaštvima, stručnim službama i ostalim državnim organima) zaposlila 312 lica.*

---

Zavod za zapošljavanje je u navedenom periodu<sup>4</sup> za potrebe javnih ustanova, agencija, preduzeća u većinskom državnom vlasništvu i ostalih institucija javnog sektora na centralnom nivou koje primjenjuju opšte propise o radu, objavio **744 oglasa za 4,102 izvršilaca**.

Najveći broj oglasa Zavod je objavio na zahtjev vaspitno obrazovnih ustanova – 490, kojima je traženo zapošljavanje 3,172 izvršilaca. Najveći broj izvršilaca tražen je u periodu od 15. septembra do 15. oktobra, i to 1,583, sa obrazloženjem potreba zbog početka nove školske godine.

Dodatno, tokom tehničkog mandata Vlade<sup>5</sup> na centralnom nivou zaključeno je **1.164 ugovora o djelu**, i to 718 ugovora uz odobrenje Užeg kabineta Vlade i 446 ugovora bez odobrenja Užeg kabineta. Upoređujući ove podatke sa podacima koji se odnose na IV kvartal 2019. godine, zaključuje se da je u periodu tehničke Vlade zaključeno veći broj ugovora o djelu u odnosu na isti period prethodne godine.



### 1.3. Osvrt na zapošljavanje u 2020. godini od raspisivanja do održavanja parlamentarnih izbora

---

<sup>4</sup> Zbog specifičnog načina izvještavanja o objavljenim oglasima Zavoda za zapošljavanje, podaci obuhvataju period od 15.08.2020. do 15.12.2020. godine.

<sup>5</sup> Podaci se odnose na četvrti kvartal 2020. godine, a prikupljeni su na osnovu organizacije državne uprave prije 7. decembra 2020, odnosno prije formiranja nove Vlade Crne Gore.

**Tokom 2020. godine došlo je do značajnog povećanja broja zaposlenih i angažovanih lica u javnoj upravi, posebno u drugoj polovini godine, što se povezuje sa održavanjem parlamentarnih izbora u avgustu.**

Shodno **Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**, u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim ustanovama i državnim fondovima, u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, mogu se izuzetno zaposliti lica na određeno vrijeme, odnosno zaključiti ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova, **radi obezbjeđivanja neometanog i redovnog odvijanja i funkcionisanja procesa rada tih organa**, na osnovu odluke nadležnog organa ovih subjekata, samo ako je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta. Sve odluke o zapošljavanju donijete u ovom periodu, organi su dužni dostaviti Agenciji za sprečavanje korupcije, koja iste objavljuje na svojoj internet stranici.

---

*U periodu od dana raspisivanja do dana održavanja parlamentarnih izbora, u javnoj upravi je zaposleno i angažovano 774 lica, i to 585 lica na centralnom i 189 lica na lokalnom nivou.*

---

**Na centralnom nivou zaposleno je i angažovano 585 lica, od čega:**

- 126 lica na neodređeno vrijeme
- 418 lica na određeno vrijeme
- 12 lica u mandatu
- 29 lica shodno ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.

**Na lokalnom nivou zaposleno je i angažovano 189 lica, od čega:**

- 69 na neodređeno vrijeme
- 65 na određeno vrijeme
- 6 lica u mandatu
- 49 shodno ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.

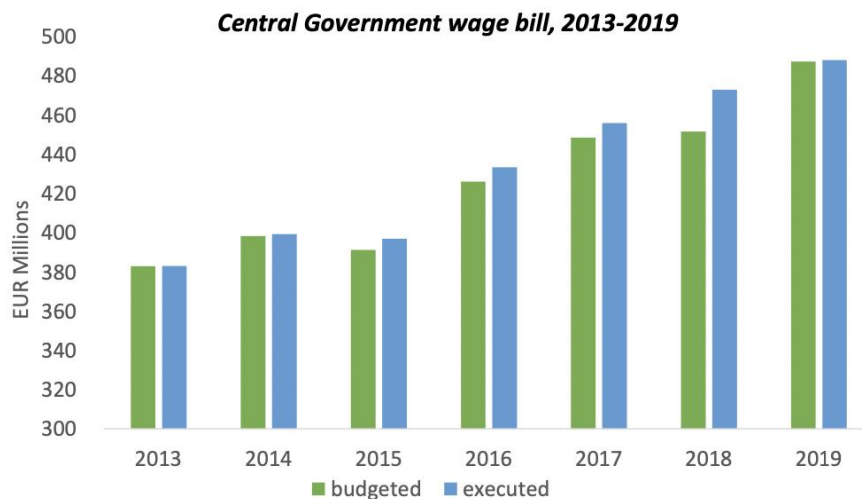
JLS koje se ističu po broju lica koja su zaposlena na neodređeno vrijeme, preko postupka javnog oglasa u izbornom periodu, su Opština Tuzi (17 lica) i Glavni grad Podgorica (14 lica).

## 1.4. Ocjena Evropske komisije i Svjetske banke

**Ovakvo zatečeno stanje potvrđuju i izvještaji Evropske komisije u kojima se navodi da je i dalje potrebna snažna politička volja da se djelotvorno obezbijedi depolitizacija javne službe, optimizacija javne uprave i implementacija upravljačke odgovornosti, uključujući i delegiranje donošenja odluka.**

Dodatno, nedostatak napretka u Planu optimizacije javne uprave, koji je omeo nedostatak odgovarajućih funkcionalnih analiza i registara u javnom sektoru, spriječio je uštede na računu za zarade u budžetu za 2020. godinu. Sve u svemu, budžet za 2020. godinu postavio je kao cilj deficit od 1% BDP-a, što je dosta ispod gornje granice po fiskalnim pravilima od 3%, ali značajno odstupanje od 0,2% suficita koji je planiran u ekonomskih 2019. godinu

Prema Svjetske ograničen sprovođenju optimizacije rezultirao je broja shodno izdacima za 2018. i 2019. što se može grafiku



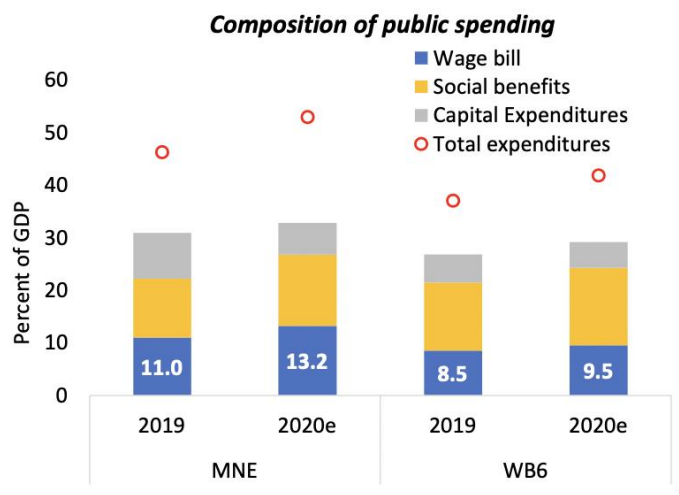
Source: Ministry of Finance, Annual budget plans and execution reports.

Programu reformi za (PER).

ocjeni banke, napredak u Plana javne uprave povećanjem zaposlenih i, tome, većim zarade tokom godine, kao vidjeti na ispod.

Ovo je posebno važno jer visoki izdaci za zarade u javnom sektoru **manjuju fiskalni prostor za kapitalne investicije, socijalna davanja, kao i za smanjenje duga**, koji je usljed krize izazvane pandemijom Covid-19 porastao na 104.2% u 2020. godini. Kao što se može vidjeti na grafiku ispod, izdaci za zarade zaposlenih značajno su veći u odnosu na prosjek zemalja Zapadnog Balkana.





Source: National statistical office data; World Bank estimates. Note: Consolidated general government total wage bill.

## 2. Sprovođenje mjera Plana optimizacije tokom 2020. na centralnom i lokalnom nivou

*Posmatrano samo tokom 2020. godine, u neto efektu je došlo do povećanja broja zaposlenih na centralnom nivou za 1.179 lica, a na lokalnom za 319 lica. Najveći broj zapošljavanja i angažovanja realizovan je tokom druge polovine 2020. godine, što se povezuje sa održavanjem parlamentarnih izbora u avgustu.*

### Centralni nivo

Na centralnom nivou je u prvoj polovini godine do najvećeg povećanja broja zaposlenih došlo u sektorima **zdravlja (217)**, **unutrašnjih poslova (182)** i **finansija (67)**. Slično prvom polugodišnjem periodu, u drugoj polovini 2020. do najvećeg povećanja došlo je u sektorima **zdravlja (202)**, **javne uprave (175)**<sup>6</sup> i **unutrašnjih poslova (130)**.

Tokom 2020. godine, na centralnom nivou je zaključeno **5.271** ugovora o djelu, od čega **3.197** u prvoj polovini i **2.074** u drugoj polovini godine. Od ukupnog broja ugovora, 3.794 zaključeno je uz odobrenje

<sup>6</sup> Znatno povećanje broja zaposlenih uslijedilo je zbog zapošljavanja u inspeksijskim organima.

Užeg kabineta, a 1.477 bez odobrenja. Tokom pomenutog izvještajnog perioda, 3.963 ugovora o djelu je isteklo, što čini **neto efekat povećanja od 1.308 ugovora o djelu na centralnom nivou**.

Dodatno, zaključeno je **605** ugovora o privremenim i povremenim poslovima na centralnom nivou, od čega 421 u prvoj polovini i 184 u drugoj polovini godine. Od ovog broja, **190** je zaključeno uz saglasnost Užeg kabineta Vlade i **415** bez prethodno dobijene saglasnosti. Tokom izvještajnog perioda isteklo je **454** ugovora, što skupa predstavlja **neto efekat povećanja broja ugovora o privremenim i povremenim poslovima na centralnom nivou za 151**.

**Na centralnom nivou, zaključeno je 378 sporazuma o prestanku radnog odnosa uz isplatu otpremnine. Po ovom osnovu isplaćeno je 4.148.061,76 EUR.** Pored ovoga, zaključeno je **još 70 sporazuma o prestanku radnog odnosa uz isplatu otpremnine** sa zaposlenima u Vojski Crne Gore, Javnom preduzeću RTCG, JP Nacionalni parkovi Crne Gore, Luka Bar a.d. i Montecargo a.d. Podgorica. Po ovom osnovu isplaćene su otpremnine u iznosu od **810.694,77 EUR**.

### Lokalni nivo

Na **lokalnom nivou**, u periodu od 1. januara do 30. juna, zaposlena su 472 lica na određeno i neodređeno vrijeme, dok je za 407 lica prestao radni odnos, čime je ostvaren neto efekat **povećanja broja zaposlenih na određeno i neodređeno vrijeme od 65 lica**. U drugoj polovini godine, u periodu od 1. jula do 31. decembra 2020. godine, po istim osnovama su zaposlena 894 lica, dok je za 642 prestao radni odnos. To znači da ostvareni **neto efekat povećanja broja zaposlenih na određeno i neodređeno vrijeme u drugoj polovini godine iznosi 252**. Ukupno posmatrano, neto efekat povećanja broja zaposlenih na određeno i neodređeno vrijeme u 2020. godini iznosi **319**.

Ukoliko uporedimo dva polugodišta, zapošljavanje na lokalnom nivou se masovnije sprovodilo u drugoj polovini 2020. godine, i to čak gotovo dvostruko više.

U 2020. godini na određeno vrijeme je angažovano 470 lica, a na neodređeno 896. Od ukupno 1366 zaposlenja na lokalnom nivou (ne uključujući izuzetke od Plana optimizacije kao ni ugovore o djelu i privremenim poslovima), dominiraju ona koja su sprovedena uz saglasnost predsjednika opštine ili Užeg kabineta Vlade.

**Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima ostaju dominantan institut angažovanja na lokalnom nivou.** U 2020. godini, zaključeno je **2453 ugovora o djelu**, a isteklo je **1928 ugovora o djelu**.

Posmatrajući dva polugodišta, u drugoj polovini je zaključen veći broj ugovora o djelu. U prvoj polovini godine, zaključen je 1061 **ugovor o djelu**. Istovremeno, **804 ugovora o djelu su istekla** u izvještajnom periodu. U drugoj polovini godine, zaključena su **1392 ugovora o djelu** a isteklo **1124**. Ovi podaci ukazuju da su se ugovori o djelu po svom isteku uglavnom produžavali. **U konačnom, prema raspoloživim**

**podacima, na 31.12.2020. godine, 462 ugovora o djelu su bila na snazi u JLS. U toku 2020. godine po broju zaključenih ugovora o djelu, prednjače privredna društva. Međutim, ni druge institucije ne zaostaju, posebno javne ustanove, dok je nešto manji broj ugovora o djelu zaključen u drugim oblicima organizovanja i u lokalnim upravama. Po broju ugovora o djelu koji su u 2020. godini zaključeni bez saglasnosti prednjače oni u privrednim društvima.**

Ugovori o privremenim i povremenim poslovima su se takođe dominantno zaključivali u 2020. godini, pa je tako u toku godine zaključeno **840 ugovora - i to 473 ugovora u prvoj polovini, a 367 u drugoj polovini godine. Takođe, u prvoj polovini je isteklo 269 ovih ugovora a u drugoj polovini 250.** Kao i ugovori o djelu, i ovi tipovi angažovanja su se po svom isteku produžavali **pa je tako na kraju godine na snazi bilo 365 ugovora o privremenim i povremenim poslovima u JLS.**

**Od početka primjene Odluke o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine<sup>7</sup>, MJUDDIM dostavljena su 222 sporazuma iz lokalnih organa i službi, za koje je opredijeljena otpremnina u iznosu 2,139,993.32 eura.<sup>8</sup>**

## 2.1. Realizacija Plana optimizacije tokom 2020. na centralnom nivou

Praćenje sprovođenja mjera Plana optimizacije javne uprave na centralnom nivou tokom 2020. godine obilježila je intenzivna komunikacija sa predstavnicima organa i institucija obuhvaćenim Planom radi pružanja dodatnih pojašnjenja u vezi metodologije prikupljanja podataka, ali i provjere određenog dijela dostavljenih podataka. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je više puta tražilo dopune i dodatna obrazloženja predstavnicima organa, kako bi dobilo što preciznije podatke za navedeni izvještajni period.

Ministarstvo je inoviralo upitnike za **prikupljanje podataka** korišćene u prethodnom izvještajnom periodu. Novim upitnicima traženi su dodatni podaci koji se odnose proces sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine. Upitnik je obuhvatio i anketu o stavovima predstavnika institucija o procesu implementacije Plana optimizacije javne uprave.

Kada je u pitanju **analiza podataka**, korišćen je **sektorski pristup**. Prilikom definisanja sektora vodilo se računa o utvrđenom djelokrugu poslova svakog ministarstva, uz dva dodatna sektora - sudstvo i tužilaštvo i ostali organi koji čine javni sektor (Prilog 1). Sektorski pristup prati pristup korišćen prilikom izrade godišnjeg budžeta i omogućava bolje praćenje i dovođenje u vezu sprovođenja sektorskih politika, budžeta, aktivnosti i rezultata.

---

<sup>7</sup> Odluka o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list CG", br. 41/2019, 55/2019 i 61/2019)

<sup>8</sup> Lista sklopljenih sporazuma u jedinicama lokalne samouprave, dostupna na: [https://mju.gov.me/rubrike/plan\\_optimizacije/otpremnine](https://mju.gov.me/rubrike/plan_optimizacije/otpremnine)

Od 203 institucije<sup>9</sup> koje se posmatraju zasebno i vaspitno-obrazovnih ustanova koje se posmatraju objedinjeno, a koje su obuhvaćene Planom optimizacije, upitnike je dostavilo **200 institucija** na **centralnom nivou i vaspitno-obrazovne ustanove**. Upitnik nisu dostavili:

- **Uprava za nekretnine**
- **Uprava za imovinu**
- **Agencija za sprečavanje korupcije<sup>10</sup>**

Najveći izazov prilikom verifikacije dostavljenih podataka predstavljali su podaci o zaključenim sporazumima o prestanku radnog odnosa uz isplatu otpremnine, kao i podaci o ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima koji su zaključeni i istekli tokom izvještajnog perioda.

## Realizacija kratkoročnih mjera na centralnom nivou

### **Mjera 1** Ograničavanje zapošljavanja zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme u organima državne uprave i javnim ustanovama čiji je osnivač država do 31.12.2020. godine

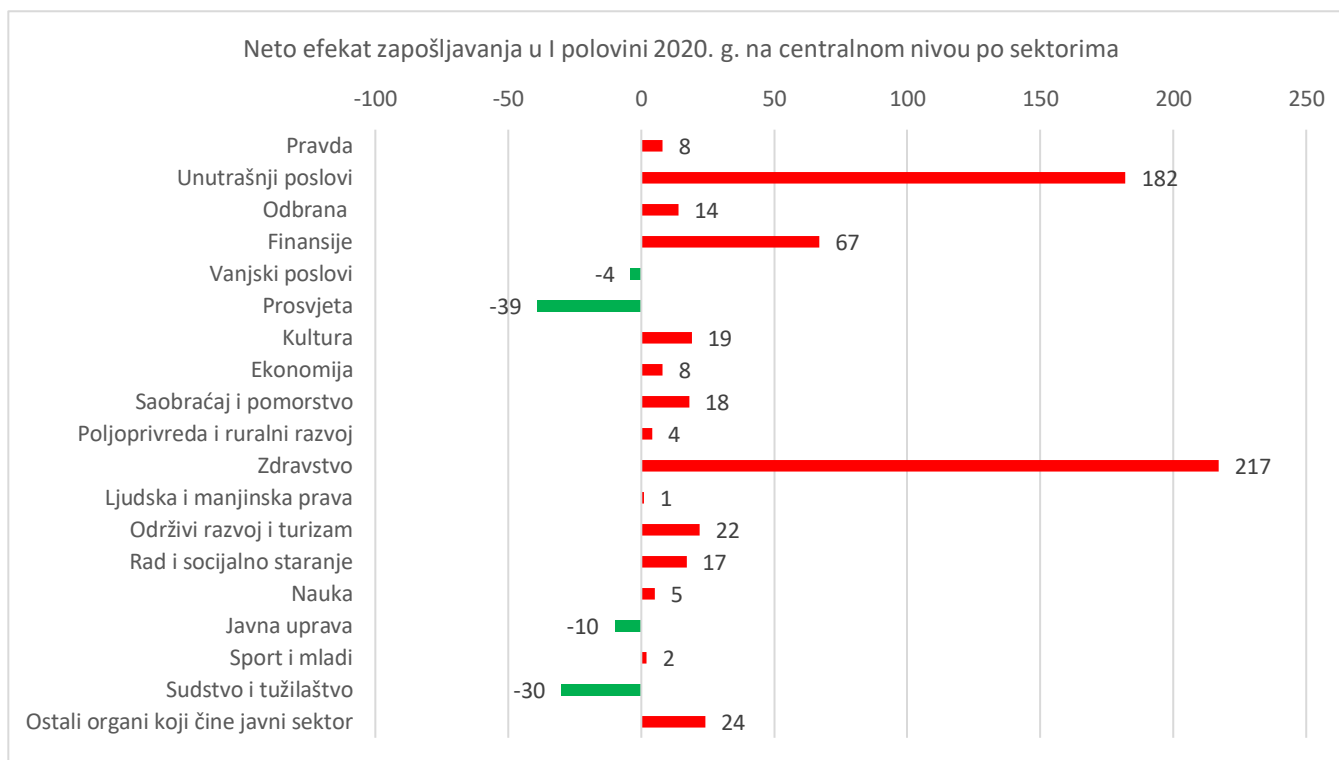
*Ograničenje se ne odnosi na: interni oglas, zamjenu privremeno odsutnog zaposlenog, imenovanje i postavljenje lica u skladu sa zakonom, započete postupke po osnovu javnih oglasa, radno angažovanje nezaposlenih lica u cilju sprovođenja mjera aktivne politike zapošljavanja u skladu sa propisima kojima 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*

Ograničavanje zapošljavanja na neodređeno i određeno vrijeme jedna je od mjera u okviru procesa optimizacije koja ima za cilj ostvarivanje željenog efekta racionalizacije kako u pogledu broja zaposlenih, tako i u pogledu javne potrošnje. Kako bi se uspješno odgovorilo na izazove evropske integracije i omogućilo nesmetano funkcionisanje organa u javnoj upravi, nastavljeno je odobravanje zapošljavanja kroz uspostavljenu proceduru odobravanja novih angažovanja od strane Međuresorskog tima za praćenje implementacije Plana optimizacije i Užeg kabineta Vlade.

---

<sup>9</sup> Uz određene izmjene organa obuhvaćenim polaznim vrijednostima (baseline) usljed ukidanja organa ili preuzimanja poslova određenih organa od strane resornih ministarstava.

<sup>10</sup> Agencija za sprečavanje korupcije uputila je dopis tadašnjem Ministarstvu javne uprave 16.06.2020. godine kojim je ukazala ovom Ministarstvu da Agencija nije organ državne uprave i da je ista u potpunosti nezavisna i samostalna u odnosu na izvršnu vlast. Dodatno, navedeno je da Agencija, u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije, treba da vrši kontrolu između ostalog svih javnih funkcionera koji čine izvršnu vlast, te da je, sledstveno navedenom, jasno da ni na koji način ne postoji obaveza Agencije da izvještava organe državne uprave o svom radu, uz molbu da u budućnosti budu izuzeti od svih zahtjeva ove vrste.



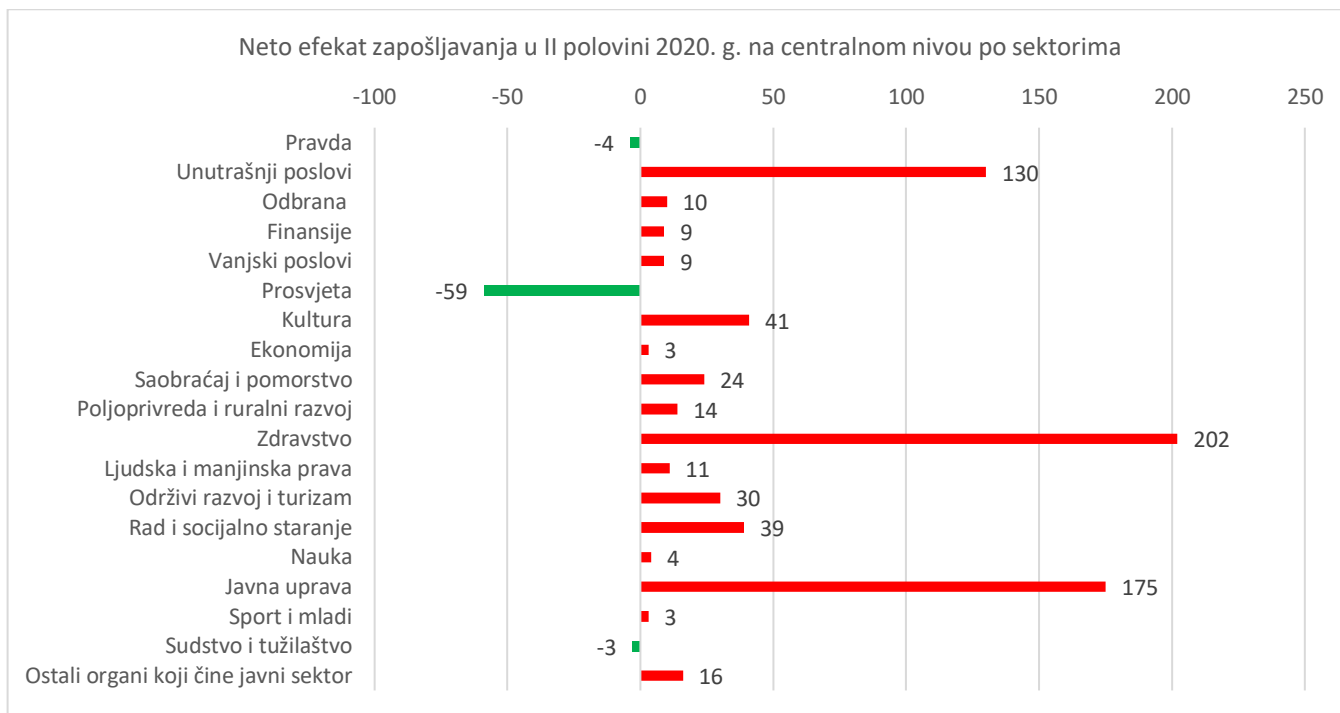
Tokom 2020. godine, na centralnom nivou došlo je do **povećanja** broja zaposlenih u **neto efektu od 1.179 lica** (povećanja po svim osnovama i smanjenja po svim osnovama). Naime, tokom prve polovine godine, broj zaposlenih uvećan je za 525, a tokom druge polovine godine za 654.

	Prva polovina 2020.	Druga polovina 2020.	Ukupno 2020.
Ukupno povećanje:	1.009	1.371	2.380
Ukupno smanjenje:	484	717	1.201
Neto efekat na centralnom nivou:	+ 525	+ 654	+ 1.179

U prvoj polovini godine, do najvećeg povećanja broja zaposlenih došlo je u sektorima **zdravstva (217)**, **unutrašnjih poslova (182)** i **finansija (67)**.

Slično prvom polugodišnjem periodu, u drugoj polovini 2020. do najvećeg povećanja došlo je u sektorima **zdravstva (202)**, **javne uprave (175)**<sup>11</sup> i **unutrašnjih poslova (130)**.

<sup>11</sup> Znatno povećanje broja zaposlenih uslijedilo je zbog zapošljavanja u inspeksijskim organima.



Posmatrano po institucijama, tokom 2020. godine najviše su zapošljavali:

- **Klinički centar Crne Gore i ostale javne zdravstvene ustanove**
- **Uprava policije**
- **Uprava za inspeksijske poslove**

Uzimajući u obzir osnove novih zapošljavanja obuhvaćene ovom mjerom, a prema podacima dostavljenim od strane organa, nosilaca obaveze sprovođenja Plana optimizacije, tokom 2020. godine, radni odnos na centralnom nivou je zasnovalo je **2.380 lica**.

Od ovog broja, **1.925 lica** je zasnovalo radni odnos **uz prethodno dobijenu saglasnost Užeg kabineta Vlade**. Tu spadaju lica koja su radni odnos zasnovala u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, kao i lica koja su zaposlena u skladu sa opštim propisima o radu. Od toga, njih 938 zaposleno je na određeno vrijeme i 987 na neodređeno vrijeme. **Bez odobrenja Užeg kabineta** radni odnos je zasnovalo **382 lica**, i to 176 na neodređeno vrijeme i 206 na određeno vrijeme.

Nova zapošljavanja u sektoru zdravstva dominantno su vršena uz odobrenje Užeg kabineta na određeno vrijeme (368), dok se bez odobrenja Užeg kabineta zaposlilo 136 lica (na određeno i neodređeno vrijeme).

U istom izvještajnom periodu centralni nivo je napustilo **1.201 lica**. Od ovog broja, najveći broj lica napustio je centralni nivo po osnovu ostvarivanja prava na penziju – **401 lice**, od čega najviše njih u sektoru prosvjete (155), dok je **216 lica** sporazumno raskinulo radni odnos.

Analizirajući broj lica koja su zasnovala radni odnos i broj lica kojima je prestao radni odnos u izvještajnom periodu, zaključuje se da je najviše promjena u strukturi zaposlenih bilo **u sektoru zdravstva**. Naime, **iako**

je najvećem broju zaposlenih u ovom sektoru prestao radni odnos, zdravstvo je istovremeno zaposlilo najveći broj lica.

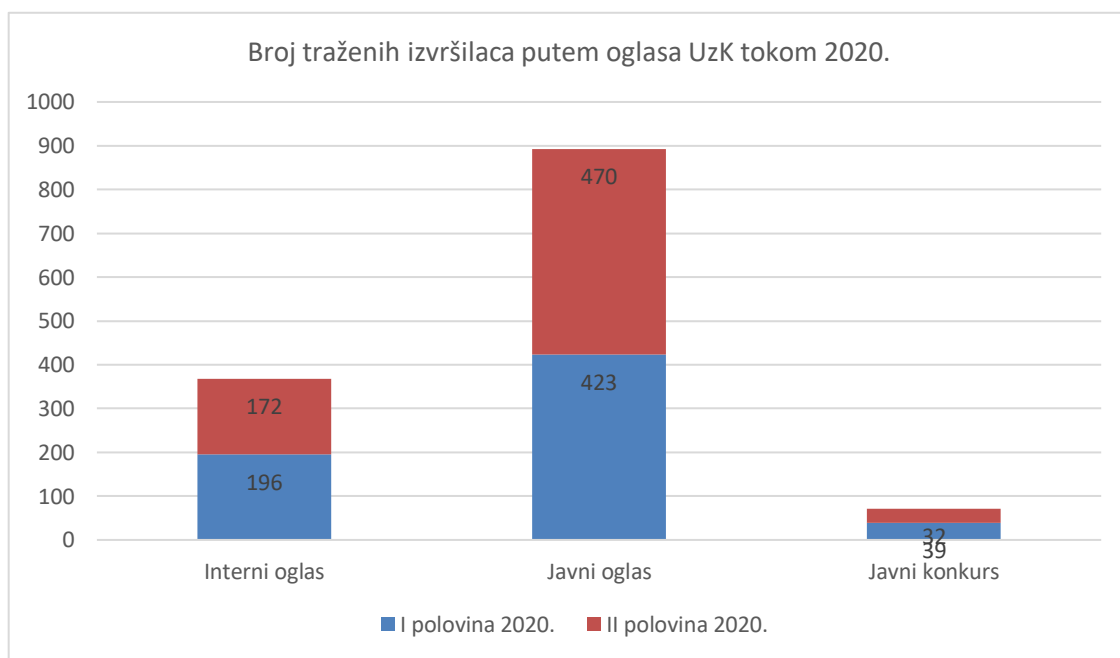
Kada je u pitanju objavljivanje oglasa, Uprava za kadrove i Zavod za zapošljavanje preduzeli su odgovarajuće mjere kako bi osigurali da se odluke Užeg kabineta poštuju.

**Uprava za kadrove** je objavljivala oglase za koje je postojala saglasnost Užeg kabineta Vlade, kao i preduslov da je radno mjesto utvrđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, da je popuna radnog mjesta predviđena kadrovskim planom, da je državni organ za popunu radnog mjesta obezbijedio finansijska sredstva, te da radno mjesto nije popunjeno.

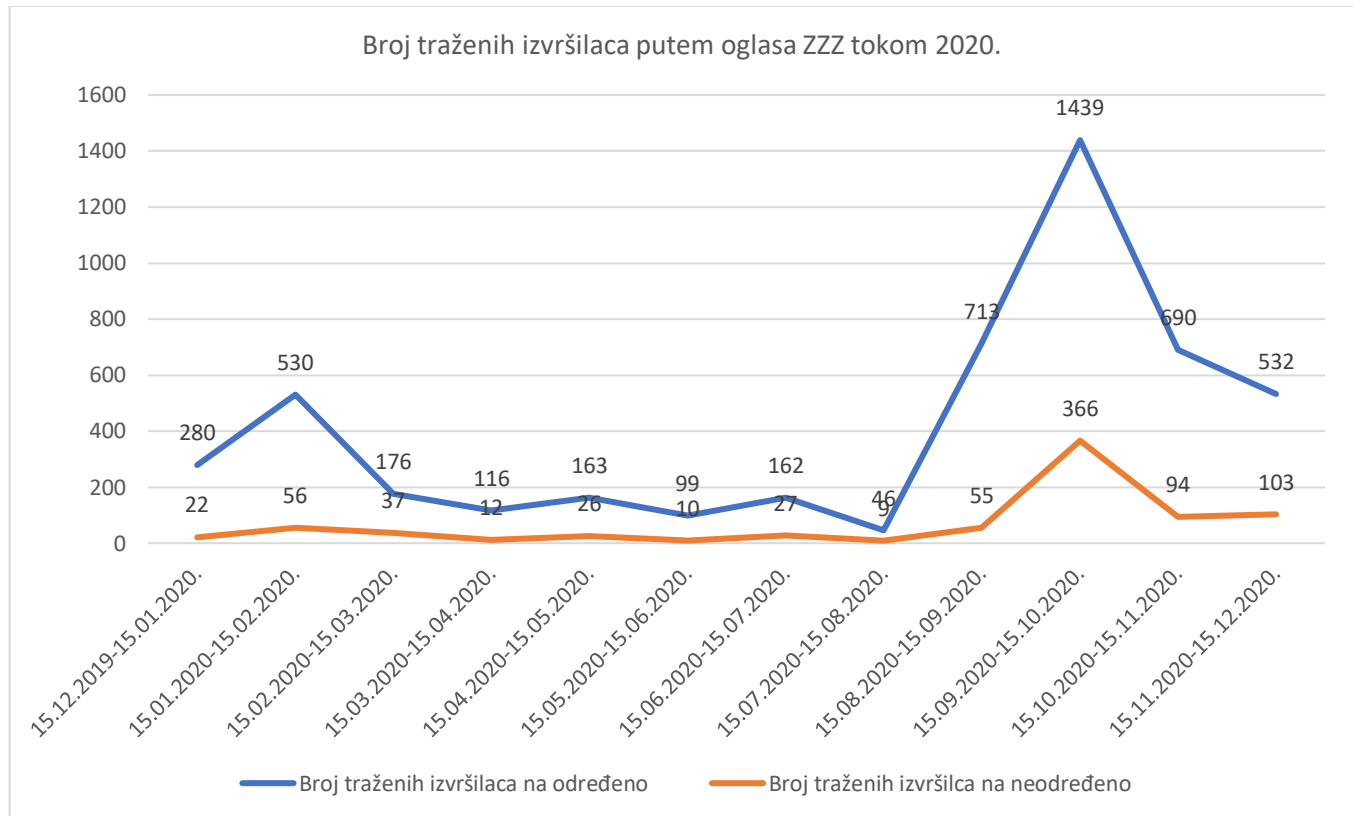
Podaci UzK pokazuju da je u izvještajnom periodu objavljeno **316 internih oglasa, 724 javna oglasa i 52 javna konkursa**, kojima je traženo 368 izvršilaca putem internog oglasa, 893 izvršilaca putem javnog oglasa i 71 izvršilaca putem javnog konkursa.

U prvom polugodišnjem periodu objavljeno je 173 interna oglasa, 308 javnih oglasa i 23 javna konkursa. Ovime je traženo 196 izvršilaca putem internog oglasa, 423 izvršilaca putem javnog oglasa i 39 izvršilaca putem javnog konkursa.

U drugoj polovini 2020. godine, objavljeno je 143 interna oglasa, 416 javnih oglasa i 29 javnih konkursa. Ovim putem traženo je 172 izvršilaca putem internog oglasa, 470 izvršilaca putem javnog oglasa i 32 izvršiooca putem javnog konkursa.



**Zavod za zapošljavanje** je, u skladu sa Zaključcima Vlade<sup>12</sup>, pripremio tipski upitnik u kojem ustanove detaljno obrazlažu potrebu za traženim novim zapošljavanjima. Za razliku od UzK, Zavod za zapošljavanje nema utvrđene nadležnosti da ospori oglašavanje novog zapošljavanja, ali se popunjavanje upitnika pokazalo kao dobra praksa koja omogućava da predstavnici ustanova steknu jasniju sliku o procesu optimizacije i obavezi ograničavanja zapošljavanja zarad javnog interesa.



Tokom prvog polugodišnjeg perioda, Zavod za zapošljavanje je objavio oglase kojima je traženo **1.364 izvršilaca na određeno** i **163 na neodređeno vrijeme**. Najveći broj izvršilaca tražen je u vaspitno-obrazovnim ustanovama, i to najviše tokom februara sa nastavkom školske godine.

Tokom drugog polugodišnjeg perioda, Zavod je objavio oglase kojima je traženo **3.582 izvršilaca na određeno vrijeme** i **654 na neodređeno vrijeme**. Najveći broj izvršilaca tražen je u vaspitno-obrazovnim ustanovama, i to najviše tokom septembra sa početkom školske godine, kao i u javnim zdravstvenim ustanovama.

**Mjera 2** Prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme istekom roka na koji je radni odnos zasnovan bez mogućnosti produženja do 31.12.2019. godine, odnosno prestanak radnog angažmana lica angažovanih po drugim osnovama (npr. ugovor o privremenim i 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

<sup>12</sup> Zaključci Vlade Crne Gore br. 07-4796 od 18. oktobra 2018. godine.



sa Zakonom o obligacionim odnosima), uz prethodno pribavljeno odobrenje Ministarstva finansija i Ministarstva javne uprave.

**Radni odnos zaključen na određeno vrijeme** je u izvještajnom periodu prestao za **202 lica**, odnosno za 109 lica u prvoj polovini godine i za 93 lica u drugoj polovini godine.

**Ugovori o privremenim i povremenim poslovima** zaključuju se u skladu sa odredbama Zakona o radu<sup>13</sup>, za obavljanje određenih poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini. Lice koje je zaključilo ugovor o povremenim i privremenim poslovima, kao posebnu vrstu ugovora o radu, nema status zaposlenog lica. Zakon o državnim službenicima i namještenicima takođe prepoznaje vršenje privremeno povećanog obima posla koji nije moguće obaviti sa postojećim brojem državnih službenika i namještenika kao posebnu vrstu zasnivanja radnog odnosa na određeno vrijeme, a koji se može zasnovati bez javnog oglašavanja. Radni odnos se zasniva za vrijeme trajanja privremeno povećanog obima posla, a najduže do šest mjeseci.

Na osnovu raspoloživih podataka, tokom izvještajnog perioda zaključeno je **605** ugovora o privremenim i povremenim poslovima, od čega 421 u prvoj polovini i 184 u drugoj polovini godine. Od ovog broja, **190** je zaključeno uz saglasnost Užeg kabineta Vlade i **415** bez prethodno dobijene saglasnosti. Tokom izvještajnog perioda isteklo je **454** ugovora, što skupa predstavlja **neto efekat povećanja broja ugovora o privremenim i povremenim poslovima na centralnom nivou za 151**.

**Ugovori o djelu** potrebni za nesmetano vršenje poslova organa zaključuju se na osnovu Zakona o obligacionim odnosima<sup>14</sup> za obavljanje poslova koji aktom o sistematizaciji poslodavca nijesu sistematizovani kao određeno radno mjesto.

U ovom izvještajnom periodu je, na osnovu podataka dostavljenih ovom ministarstvu, zaključeno **5.271** ugovora o djelu, od čega **3.197** u prvoj polovini i **2.074** u drugoj polovini godine. Od ovog broja, 3.794 zaključeno je uz odobrenje Užeg kabineta i 1.477 bez odobrenja. Tokom pomenutog izvještajnog perioda, 3.963 ugovora o djelu je isteklo, što čini **neto efekat povećanja od 1.308 ugovora o djelu na centralnom nivou**.

**Mjera 3 Stvaranje preduslova za sprovođenje mjere sporazumnog prestanka radnog odnosa.** 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, izvršioci sa posebnim stručnim znanjima, sposobnostima i vještinama).

---

<sup>13</sup> Zakon o radu ("Sl. list CG", br. 74/19) stupio je na snagu 7.1.2020, dok će se odredba zakona koja uređuje ugovore o privremenim i povremenim poslovima primjenivati nakon šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

<sup>14</sup> "Sl. list CG", br. 47/08, 4/11, 22/17

Sa ciljem pravovremenog planiranja potrebnih budžetskih sredstava za namjenu isplate otpremnina, tadašnje Ministarstvo javne uprave je od institucija obuhvaćenih Planom optimizacije više puta tražilo da sprovedu anketu o zainteresovanosti za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine, i to prilikom dostavljanja podataka o sprovođenju Plana optimizacije javne uprave za izvještajni period jul-avgust 2018, kao i za izvještajni period septembar-decembar 2018. godine. Naknadno, poseban dopis upućen je u februaru 2019. onim organima od kojih ova informacija prethodna dva puta nije dobijena. Dodatno, Vlada Crne Gore je Zaključcima broj 07-1181 od 4. aprila 2019. godine zadužila organe koji nijesu sproveli anketu o sporazumnom prestanku radnog odnosa da istu sprovedu do 15. aprila 2019. godine i da o rezultatima informišu tadašnje Ministarstvo javne uprave.

Prema podacima koje je MJU dobilo ovim putem, ukupno 1,153 zaposlenih na centralnom nivou je izrazilo interesovanje za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine putem ankete. Analizirajući pristigle podatke koristeći sektorski pristup, najviše zainteresovanih za sporazumni prestanak radnog odnosa bilo je u sektoru zdravstva (296), unutrašnjih poslova (244), finansija (134) i rada i socijalnog staranja (131).

Detaljna analiza procesa sprovođenja mjere sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine na centralnom nivou data je u okviru prikaza realizacije Srednjoročne mjere 2 u ovom izvještaju.

#### **Mjera 4** Proglašenje tehnološkog viška uz isplatu otpremnine za zaposlene na koje se primjenjuju opšti propisi o radu

Tokom 2020. godine, **1 zaposleni** je proglašen tehnološkim viškom.

#### **Mjera 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)

Tokom 2020. godine **nije bilo zaposlenih** koji su stavljeni na raspolaganje putem internog tržišta rada.

#### **Mjera 6** Definisane posebne mjere 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

Podsjećamo da je sa ciljem definisanja programa, tadašnje Ministarstvo javne uprave, nakon konsultacija sa predstavnicima Ministarstva ekonomije, Investiciono-razvojnog fonda (IRF) i Sekretarijata za razvojne projekte, pripremio analizu postojećih programa podrške zapošljavanju i razvoju biznisa i identifikovalo odgovarajuće mjere. Izrađena je Informacija o mogućnostima modifikacije postojećih programa podrške zapošljavanju i razvoju biznisa i poslata na sugestije i mišljenje relevantnim institucijama.

Dodatno, MJU je uputilo prijedlog Investiciono-razvojnog fondu da se kreditiranje lica koja sporazumno raskinu radni odnos uz isplatu otpremnine prepozna u okviru kreditne politike IRF, kroz postojeći

Program kreditiranja tehnoloških viškova ili kroz posebno za njih kreiran program podrške. U odgovoru upućenom tadašnjem Ministarstvu javne uprave od strane IRF navedeno je da se Program kreditiranja tehnoloških viškova ne može primijeniti na lica koja sporazumno raskinu radni odnos u javnom sektoru, jer bi to izazvalo nejednakost u pristupu finansijskim sredstvima za ona lica kojima po istom osnovu prestane radni odnos u privatnom sektoru.

**Mjera 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

Kada je u pitanju obaveza smanjenja broja sistematizovanih izvršilaca od 10-30% u odnosu na važeći akt o sistematizaciji, ova mjera nije ispunjena. Naime, dostupni podaci pokazuju da je **broj sistematizovanih izvršilaca po organima u prosjeku povećan za oko 14%**. Treba napomenuti da ova mjera nije primjenjiva na sudove i tužilaštva, kao i na stručne službe organa, pa su isti izostavljeni iz proračuna. Iz proračuna su izostavljeni i oni organi za koje nisu dostupni podaci o polaznoj osnovi iz 2017. godine.

Institucije obuhvaćene Planom optimizacije	Broj sistematizovanih izvršilaca: Decembar 2017.	Broj sistematizovanih izvršilaca: Decembar 2020.	% povećanja / smanjenja broja sistematizovanih izvršilaca
Ministarstvo pravde	126	100	-20,63%
Uprava za izvršenje krivičnih sankcija	576	661	14,76%
Centar za alternativno rješavanje sporova (ranije Centar za posredovanje)	5	14	180,00%
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1078	910	-15,58%
Uprava policije	4596	4820	4,87%
Ministarstvo odbrane	249	233	-6,43%
Direkcija za zaštitu tajnih podataka	16	28	75,00%
Ministarstvo finansija	361	321	-11,08%
Poreska uprava	611	647	5,89%
Uprava carina	606	596	-1,65%
Uprava za statistiku	200	172	-14,00%
Uprava za igre na sreću	15	15	0,00%
Komisija za tržište kapitala	28	26	-7,14%
Agencija za nadzor osiguranja	25	31	24,00%
Ministarstvo vanjskih poslova	430	410	-4,65%
Ministarstvo prosvjete	103	97	-5,83%

Zavod za školstvo	84	79	-5,95%
Ispitni centar	34	35	2,94%
Policijska akademija	82	82	0,00%
Ministarstvo kulture	62	72	16,13%
Državni arhiv	178	160	-10,11%
Uprava za zaštitu kulturnih dobara	55	48	-12,73%
Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore	95	95	0,00%
Crnogorsko narodno pozorište	197	161	-18,27%
Kraljevsko pozorište "Zetski dom"	25	45	80,00%
Nacionalna biblioteka Crne Gore "Đurđe Crnojević"	65	91	40,00%
Prirodnjački muzej Crne Gore	22	39	77,27%
Crnogorska kinoteka	23	28	21,74%
Muzički centar Crne Gore	116	142	22,41%
Narodni muzej Crne Gore	152	152	0,00%
Pomorski muzej Crne Gore	26	28	7,69%
Centar savremene umjetnosti Crne Gore	55	49	-10,91%
Filmski centar Crne Gore	9	9	0,00%
Ministarstvo ekonomije	153	189	23,53%
Zavod za metrologiju	52	49	-5,77%
Uprava za ugljovodonike	20	17	-15,00%
Agencija za zaštitu konkurencije	29	45	55,17%
Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost	70	76	8,57%
Akreditaciono tijelo Crne Gore	16	16	0,00%
Zavod za geološka istraživanja Podgorica	69	68	-1,45%
Institut za standardizaciju Crne Gore	32	29	-9,38%
Regulatorna agencija za energetiku	36	40	11,11%
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	144	145	0,69%
Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama*	59	93	57,63%
Uprava za saobraćaj	37	55	48,65%
Uprava za željeznice	12	18	50,00%
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	334	263	-21,26%
Uprava za šume	428	440	2,80%
Uprava za vode	13	18	38,46%

Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	133	131	-1,50%
Ministarstvo zdravlja	76	75	-1,32%
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	37	46	24,32%
Centar za razvoj i očuvanje kulture manjina Crne Gore	4	11	175,00%
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	286	269	-5,94%
Uprava javnih radova	51	90	76,47%
Agencija za zaštitu prirode i životne sredine	83	82	-1,20%
Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju	135	125	-7,41%
Nacionalna turistička organizacija Crne Gore	35	39	11,43%
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	176	120	-31,82%
Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu	21	20	-4,76%
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	395	363	-8,10%
Fond penzijskog i invalidskog osiguranja	283	261	-7,77%
Fond rada	14	13	-7,14%
Ministarstvo nauke	24	35	45,83%
Ministarstvo javne uprave	137	120	-12,41%
Uprava za kadrove	54	64	18,52%
Uprava za inspekcijske poslove	392	390	-0,51%
Ministarstvo sporta i mladih	39	51	30,77%

Mjera koja predviđa ograničenje da opšte službe ne mogu imati više od 15% od ukupnog broja sistematizovanih izvršilaca nije ispunjena. Organi **u prosjeku imaju oko 20% sistematizovanih izvršilaca** na opštim i pomoćnim poslovima.

### **Mjera 8** Prilikom definisanja novih nadležnosti u okviru akta o sistematizaciji te aktivnosti prepoznati u okviru postojećeg broja zaposlenih

I u ovom izvještajnom periodu, prilikom davanja mišljenja na prijedloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa, tadašnje Ministarstvo javne uprave i Uprava za kadrove posebno su vodili računa da definisane nove nadležnosti ne dovode do povećanja broja radnih mjesta za koje je potrebno angažovati novi kadar, te se stoga stvaraju uslovi da se poslovi obavljaju u okviru postojećeg broja zaposlenih.

U slučajevima kada organi planiraju povećanje broja sistematizovanih izvršilaca, **preporuka Ministarstva javne uprave je da se popuna vrši internim procedurama**, u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima i opredijeljenim sredstvima za ovu namjenu, čime se akcenat stavlja na **dokvalifikaciju, prekvalifikaciju i mobilnost postojećeg kadra u okviru javnog sektora, nasuprot novim zapošljavanjima**.

**Mjera 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.

Podsjećamo da je novim zakonskim okvirom predviđeno da Ministarstvo javne uprave i Uprava za kadrove u okviru svojih nadležnosti daju mišljenja na predloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa, pa je s tim u vezi prestala potreba za postojanjem ove komisije.

**Mjera 10** Definirati metodologiju za izradu horizontalne i vertikalnih (sektorskih) funkcionalnih analiza

Vlada Crne Gore je Zaključcima broj 07-3389 od 1. avgusta 2019. godine zadužila ministarstva da izrade pomenute sektorske funkcionalne analize do 31. decembra 2019. godine.

Takođe, Zaključcima broj 07-2607 od 7. maja 2020. godine, Vlada Crne Gore je ponovila obavezu ministarstvima da pripreme pomenute analize i dostave ih tadašnjem Ministarstvu javne uprave do 1. juna 2020. godine.

Na osnovu podataka dostavljenih ovom ministarstvu, **sektorska funkcionalna analiza izrađena je za resore:**

1. javne uprave
2. odbrane
3. saobraćaja i pomorstva
4. kulture
5. pravde
6. sporta i mladih

Nacrt je pripremljen za resor finansija, dok je njena izrada otpočeta za još tri resora, i to: rada i socijalnog staranja, vanjskih poslova i nauke.

**Mjera 11** Pojačani inspekcijski nadzor u odnosu na primjenu propisa u vezi sa prestankom radnog odnosa po sili zakona (ispunjavanja zakonskih uslova, 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja).

Prema podacima **Upravne inspekcije**, tokom izvještajnog perioda radni odnos je po sili zakona zbog ispunjavanja uslova za odlazak u penziju (67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja) prestao za 38 službenika na nivou državnih organa, i to:

- Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici - 2
- Državna izborna komisija - 1
- Ministarstvo pravde - 1
- Zavod za izvršenje krivičnih sankcija - 2
- Vrhovni sud Crne Gore - 1
- Ministarstvo vanjskih poslova - 1
- Ministarstvo unutrašnjih poslova - 2
- Uprava za inspekcijske poslove - 4
- Državni arhiv - 1
- Osnovni sud u Beranama - 3
- Sekretarijat za zakonodavstvo - 1
- Uprava policije - 1
- Ministarstvo ekonomije - 2
- Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore - 1
- Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje - 3
- Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore - 1
- Uprava carina - 1
- Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja - 2
- Zavod za zapošljavanje - 1
- Uprava za šume - 4
- Poreska uprava - 2
- Viši sud Podgorica - 1

**Mjera 12** Ministarstvo prosvjete i Uprava za kadrove definišće model angažovanja studenata za realizaciju prakse u državnoj upravi

Tokom izvještajnog perioda, obavljena je četvoromjesečna studentska praksa u državnim organima i organima lokalne samouprave. Prema podacima UzK, **30** studenata je završilo praksu u 16 organa na centralnom nivou, i to:

Ministarstvo pravde-3;

Ministarstvo unutrašnjih poslova-3;

Ministarstvo odbrane-1;

Ministarstvo finansija-4;

Ministarstvo javne uprave-3;  
Ministarstvo održivog razvoja i turizma- 1;  
Poreska uprava-2;  
Uprava za nekretnine-1;  
Uprava za kadrove- 2;  
Uprava za inspekcijske poslove-1;  
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove-3;  
Agencija za mirno rješavanje radnih sporova-1;  
Agencija za zaštitu životne sredine-1;  
Zavod za zapošljavanje-1;  
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda – 2;  
Zavod za metrologiju-1.

## Realizacija srednjoročnih mjera na centralnom nivou

**Mjera 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

Analiza efekata kratkoročnih mjera Plana optimizacije javne uprave objavljena je u martu 2019. godine od strane tadašnjeg Ministarstva javne uprave.

**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.

Vlada Crne Gore je 11. jula 2019. godine donijela Odluku o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru<sup>15</sup>, koja se primjenjivala do 31. decembra 2020. godine.

Od početka realizacije ove mjere, **1,583 zaposlenih na centralnom nivou podnijelo je zahtjev za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine**. Od ovog broja, najviše zaposlenih je u sektorima zdravstva, prosvjete, saobraćaja i pomorstva, finansija, rada i socijalnog staranja i unutrašnjih poslova. Treba imati u vidu da pomenuti sektori imaju najveći broj zaposlenih, pa je očekivano da će i broj onih koji su zainteresovani za sporazumni prestanak radnog odnosa biti najveći.

Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, od početka realizacije ove mjere **zaključeno je 378 sporazuma o prestanku radnog odnosa na centralnom nivou**. Po ovom osnovu isplaćeno je **4.148.061,76 EUR**.

---

<sup>15</sup> Odluka je objavljena u "Službenom listu CG", br. 41/2019, 55/2019 i 61/2019.



Pored ovoga, zaključeno je **još 70 sporazuma o prestanku radnog odnosa uz isplatu otpremnine**. Sporazume su zaključili zaposleni u Vojsci Crne Gore, Javnom preduzeću RTCG, JP Nacionalni parkovi Crne Gore, Luka Bar a.d. i Montecargo a.d. Podgorica. Po ovom osnovu isplaćene su otpremnine u iznosu od **810.694,77 EUR**.

U skladu sa obavezom predviđenom pomenutom Odlukom, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je objavilo evidenciju zaključenih sporazuma o prestanku radnog odnosa uz isplatu otpremnine na svojoj internet stranici. Baza podataka se redovno ažurira i dostupna je na sljedećem linku: [http://arhiva-mju.gov.me/rubrike/plan\\_optimizacije/otpremnine](http://arhiva-mju.gov.me/rubrike/plan_optimizacije/otpremnine)

Obim podataka o zaposlenima koji je objavljen prethodno je usaglašen sa mišljenjem Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (ime i prezime zaposlenog, naziv organa odnosno institucije, radno mjesto zaposlenog, datum zaključivanja sporazuma, datum prestanka radnog odnosa).

Objavljivanje evidencije zaključenih sporazuma posebno je važno sa aspekta poštovanja obaveza koje proizilaze iz propisa koji uređuju ovaj mehanizam. Naime, shodno Odluci o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list CG", br. 41/19, 55/19 i 61/19), **organi su dužni da svako radno mjesto zaposlenog kojem je prestao radni odnos shodno navedenoj Odluci ukinu izmjenom akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji najkasnije u roku od 30 dana od dana isplate otpremnine**. Ukoliko je na pomenuto radno mjesto sistematizovan veći broj izvršilaca, broj izvršilaca se umanjuje.

Dodatno, shodno Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list CG", br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 39/18, 42/18 i 34/19), zaposleni kojem sporazumno prestane radni odnos, a ostvari pravo na otpremninu u skladu sa pomenutom Odlukom, **ne može zasnovati radni odnos u javnom sektoru, uključujući sve institucije, pravna lica i privredna društva obuhvaćena članom 41 ovog zakona, u periodu od pet godina od dana sporazumnog prestanka radnog odnosa**. Ovo ograničenje ne odnosi se na zaposlenog koji vrati cjelokupni iznos isplaćene otpremnine.

1	R. Br.	Resor	Broj sporazuma	Datum zaključivanja sporazuma	Naziv organa/institucije	Ime i prezime	Radno mjesto zaposlenog	Datum prestanka radnog odnosa
431	430	Vanjski poslovi	03/3-1249/2	3. oktobar 2019.	Ministarstvo vanjskih poslova	Mirna Nikčević	Savjetnica u Generalnom direktoratu za unutrašnje poslove	4. oktobar 2019.
432	431	Vanjski poslovi	03/5-1005/12	25. decembar 2019.	Ministarstvo vanjskih poslova	Danka Božović	Savjetnica i u Sekretarijatu ministarstva	27. decembar 2019.
433	432	Vanjski poslovi	03/5-1005/10	25. decembar 2019.	Ministarstvo vanjskih poslova	Svetlana Božović	Samostalna referentkinja u Službi za administrativno-tehničke poslove	27. decembar 2019.
434	433	Vanjski poslovi	03/5-1005/11	25. decembar 2019.	Ministarstvo vanjskih poslova	Slavica Lakić	Samostalna referentkinja u Generalnom direktoratu za NATO i politiku bezbjednosti	27. decembar 2019.
435	434	Vanjski poslovi	9/03-3/409-2/20	16. mart 2020.	Ministarstvo vanjskih poslova	Petar Pajković	Savjetnik u Generalnom direktoratu za unutrašnje poslove	20. mart 2020.
436	435	Vanjski poslovi	9/03-3-1674-3/20	4. decembar 2020.	Ministarstvo vanjskih poslova	Radmila Jovanović	Samostalna savjetnica II u Birou za poslove finansija i računovodstva, Služba za poslove finansija, računovodstva i javnih nabavki	29. decembar 2020.
437	436	Zdravlje	11-97/2019-2	9. septembar 2019.	Ministarstvo zdravlja	Senka Klikovac	Načelnica za biomedicinu u Direktoratu za zdravstvenu zaštitu	16. oktobar 2019.
438	437	Zdravlje	03/01-32596/7	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Biljana Tomašević	Knjigovođa u Službi za ekonomsko-finansijske poslove	31. decembar 2019.
439	438	Zdravlje	03/01-32596	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Ranko Berilaža	Referent u Službi za javne nabavke	31. decembar 2019.
440	439	Zdravlje	03/01-32596/1	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Jelka Novaković	Servirka u Servisu za pripremu i distribuciju hrane	31. decembar 2019.
441	440	Zdravlje	03/01-32596/8	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Nađa Aligrudić	Knjigovođa u Službi za ekonomsko-finansijske poslove	31. decembar 2019.
442	441	Zdravlje	03/01-32596/2	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Zorica Milić	Servirka u Servisu za pripremu i distribuciju hrane	31. decembar 2019.
443	442	Zdravlje	03/01-32596/10	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Veselinka Marković	Blagajnik u Službi za ekonomsko-finansijske poslove	31. decembar 2019.
444	443	Zdravlje	03/01-32596/6	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Đurđa Kostić	Daktilograf u Klinici za ginekologiju i akušerstvo	31. decembar 2019.
445	444	Zdravlje	03/01-32596/5	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Zorana Keković	Referent u Službi za ekonomsko-finansijske poslove	31. decembar 2019.
446	445	Zdravlje	03/01-32596/3	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Daniilo Kalezić	Fotograf u Centru za radiološku dijagnostiku	31. decembar 2019.
447	446	Zdravlje	03/01-32596/11	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Sonja Joksimović	Konter u Službi za ekonomsko-finansijske poslove	31. decembar 2019.
448	447	Zdravlje	03/01-32596/4	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Kosa Jegdić	Servirka u Servisu za pripremu i distribuciju hrane	31. decembar 2019.
449	448	Zdravlje	03/01-32596/9	26. decembar 2019.	Klinički centar Crne Gore	Milanka Ćorović	Bilansista u Službi za ekonomsko-finansijske poslove	31. decembar 2019.

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je nekoliko puta dopisima podsjećalo organe na navedene obaveze, a posebni dopis uputilo je 15. februara 2021. godine sa prestankom važenja Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru.

**Mjera 3** Reorganizacija državne uprave u skladu sa konceptom novog Zakona o državnoj upravi (spajanje organa, ukidanje organa i sl).

Pravni okvir koji reguliše organizaciju rada državne uprave utvrđen je usvajanjem **Zakona o državnoj upravi**<sup>16</sup> i podzakonskim aktima<sup>17</sup>.

Od 18 posebnih zakona koji su prepoznati Akcionom plana za usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o državnoj upravi, njih 12 je usklađeno sa rješenjima iz novog Zakona o državnoj upravi, dok ostala 6 još uvijek nijesu usklađena.

**Mjera 4** Uspostavljanje unutrašnje organizacione strukture uz smanjenje funkcija, spajanje organizacionih jedinica, ukidanje nivoa na osnovu kriterijuma propisanih posebnim propisom Vlade

**Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave**<sup>18</sup> propisuje da se unutrašnja organizacija i sistematizacija organa državne uprave utvrđuje zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje efikasno, ekonomično i efektivno vršenje poslova državne uprave, kao i efikasno korišćenje ljudskih resursa i finansijskih sredstava. Ovom Uredbom se po prvi put uvode ograničenja u pogledu osnivanja užih unutrašnjih organizacionih jedinica. Ministarstvo javne uprave i Uprava za kadrove kontinuirano vode računa o usklađenosti pravilnika sa kriterijumima iz pomenute Uredbe.

**Mjera 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.

Kako je preduslov za početak primjene ove mjere prestanak sprovođenja mjere ograničavanja zapošljavanja, u izvještajnom periodu ista nije primjenjivana.

---

<sup>16</sup> Zakon je objavljen u "Službenom listu CG", br. 78/2018 od 4.12.2018. godine, a stupio je na snagu 12.12.2018.

<sup>17</sup> Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 87/2018, 2/2019), Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave ("Sl. list CG", br. 13/2019) i Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ("Sl. list CG", br. 47/2019).

<sup>18</sup> Uredba je objavljena u "Službenom listu CG", br. 13/2019 od 1.3.2019. godine, kada je i stupila na snagu.

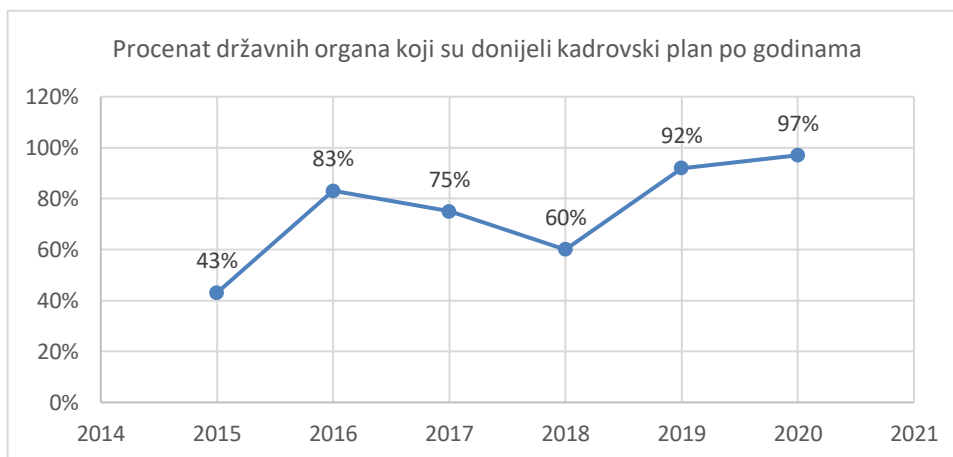
**Mjera 6 Jačanje srednjoročnog kadrovskog planiranja** Kadrovski plan za drugi državni organ donosi starješina tog organa, nakon pribavljanja saglasnosti ministarstva nadležnog za poslove finansija, koja se ne pribavlja za Skupštinu i organe sudske vlasti, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano. 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.

**Kadrovski plan organa državne uprave, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore za 2020. godinu** donijet je na 157. sjednici Vlade Crne Gore od 13.02.2020. godine. Svih 47 organa koji su bili dužni da dostave predlog kadrovskog plana za 2020. godinu Upravi za kadrove sa ciljem pripreme ovog dokumenta su to i učinili.

Posmatrajući na nivou državnih organa, od ukupno 112 organa, njih 109 odnosno **97,3%** je donijelo kadrovske planove za 2020. godinu. U organima koji nijesu donijeli Kadrovske planove za 2020. godinu sistematizovano je ukupno 61 radno mjesto, što je manje od 5% službenika od ukupnog broja sistematizovanih radnih mjesta.

Ukoliko posmatramo dinamiku donošenja kadrovskih planova tokom prethodnih pet godina, evidentan je porast broja državnih organa koji su donijeli kadrovski plan za 2020. godinu. Naime, 2015. godine ovu obavezu je ispunilo svega 43% organa, 2016. godine 83%, 2017. godine 75%, a 2018. godine 60% organa koji su imali ovu obavezu. 2019. godine kadrovske planove donijelo je 92% organa, što je predstavljalo značajan napredak u odnosu na prethodni period.

Dodatno, po 2020. godine indikator Strategijom javne uprave da 95% organa obavezu i kadrovske



prvi put ispunjen je predviđen reforme 2016-2020 državnih ispuni ovu donese planove.

**Mjera 7** Dio poslova koje vrši Uprava za imovinu dodijeliti privatnom partneru po modelu JPP-a, samo ukoliko to donosi uštede i **Mjera 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...).

U prethodnom periodu usvojen je **Zakon o javno-privatnom partnerstvu**<sup>19</sup>, kojim je utvrđen zakonodavni okvir za sprovođenje projekata javno-privatnog partnerstva umjesto prethodnog Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga iz 2002. godine.

**Mjera 9** Pojednostavljenje procedura kroz primjenu propisa kojima se uređuje elektronsko poslovanje (e-kancelarijsko poslovanje, elektronske usluge, uvezivanje registara, razmjena podataka)

Tokom izvještajnog perioda značajno je unaprijeđen normativni okvir koji reguliše ovu oblast. Naime, usvojen je novi Zakon o elektronskoj upravi, koji je počeo sa primjenom 4. jula 2020. godine, kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu i odgovorajući podzakonski akti.

Sa ciljem unapređenja usluga koje pružaju organi, poboljšana je interna komunikacija između organa kroz obezbjeđivanje interoperabilnosti elektronskih registara organa i njihovo povezivanje kroz jedinstveni informacioni sistem JISERP, koji ima za cilj da pojednostavi i ubrza pribavljanje podataka po službenoj dužnosti.

Rezultat ovih aktivnosti jeste obezbijeđena elektronska razmjena podataka kroz JISERP za sedam organa - Ministarstvo unutrašnjih poslova, Poresku upravu, Ministarstvo pravde, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo prosvjete, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje i Ministarstvo javne uprave, dok su Uprava za nekretnine i Uprava za statistiku u proceduri dobijanja saglasnosti za pristup sistemu. Ovi organi su na sistem prijavili 6 od 7 ključnih registara, i to:

1. Centralni registar stanovništva
2. Centralni registar poreskih obveznika i osiguranika (Registar poreskih obveznika i Registar zaposlenih)
3. Centralni registar privrednih subjekata
4. Registar obrazovanja Crne Gore
5. Registar kaznene evidencije

---

<sup>19</sup> Zakon je objavljen u "Službenom listu CG", br. 73/2019 od 27.12.2019. godine, stupio je na snagu 4.1.2020, a primjenjivaće se nakon isteka šest meseci od dana njegovog stupanja na snagu.

## 6. Registar materijalnog obezbjeđenja

## 2.2. Realizacija Plana optimizacije tokom 2020. na lokalnom nivou

Monitoring sprovođenja Plana optimizacije javne uprave na lokalnom nivou u 2020. godini, tekao je u uobičajeno intenzivnoj komunikaciji kako sa organima lokalne uprave, tako i sa javnim službama na lokalnom nivou.

Često nejasno i neprecizno izvještavanje JLS ostalo je izazov, koji nije bilo moguće premostiti od početka primjene Plana optimizacije. Razlozi za to su se uglavnom ogledali u tome što podatke nisu uvijek dostavljali isti službenici, kao i što se evidencija broja zaposlenih u pojedinim institucijama ne vodi na adekvatan način, što je u konačnom rezultat slabe koordinacije kadrovske i finansijske službe. U ovakvim slučajevima, JLS su nerijetko saopštavale Ministarstvu da je za preciznost dostavljenih podataka **teško u potpunosti garantovati**.

U 2020. godini dodatno otežavajuća okolnost u radu institucija predstavljala pandemija virusa COVID19, što je uslovalo i duže čekanje na dostavljanje podataka. Dostavljene informacije u upitnicima su se provjeravale, te iz više navrata tražile dopune, dodatna obrazloženja i ispravke dostavljenih podataka.

Monitoring je u 2020. godini obuhvatio veći opseg institucija, u odnosu na 2019. godinu, usled osnivanja novih lokalnih službi. U konačnom, podaci su monitoringom traženi od 207 javnih službi na lokalnom nivou i 25 lokalnih uprava, što čini 232 institucije. U izvještajnom periodu od 1. januara do 30. juna, pokrenut je stečaj u "Agenciji za stambeno poslovni fond" doo Pljevlja, a u drugoj polovini 2020. godine u DOO "Komunalne usluge" Pljevlja, dok je JU Međurepublička zajednica Pljevlja prestala sa radom. S tim u vezi, podaci o angažmanima u ovim institucijama nisu dostavljeni u navedenim periodima.<sup>20</sup>

U cilju prikupljanja potpunih podataka, Ministarstvo je u komunikaciji sa JLS ažuriralo spisak lokalnih službi, koji je u izvještajnom ciklusu za prvu polovinu 2020. godine uključio sl. institucije: DOO "Regionalni edukativni centar za održivi razvoj i poljoprivredu za sjevernu regiju" iz Andrijevice, DOO "Park Prirode Komovi" iz Andrijevice, JU "Dnevni centar za djecu i omladinu sa teškoćama u razvoju" iz Budve, DOO "Otpadne vode" Budva, JU "Centar za kulturu" Pljevlja, JU "Dnevni centar za djecu i mlade sa smetnjama i teškoćama u razvoju" iz Tivta, Agenciju za upravljanje zaštićenim područjima Podgorice, a u drugoj polovini godine i DOO RTV Podgorice, Otpadne vode doo Podgorica.

Tokom pripreme izvještaja, podaci o primjeni Plana optimizacije u prvoj polovini 2020. godine nisu stigli iz JU "Centar za kulturu" Pljevlja, kako je ova ustanova bila u osnivanju, pa još uvijek nije vršeno zapošljavanje usljed pandemije COVID19 virusom, kao ni iz Agencije za upravljanje zaštićenim područjima Podgorice. Institucije koje, ni nakon brojnih urgencija, nisu dostavile podatke u prvoj polovini 2020. godine su DOO "Komunalne djelatnosti" Gusinje i Opština Gusinje, dok je u drugoj polovini 2020. godine to slučaj sa službom Otpadne vode doo Podgorica.

---

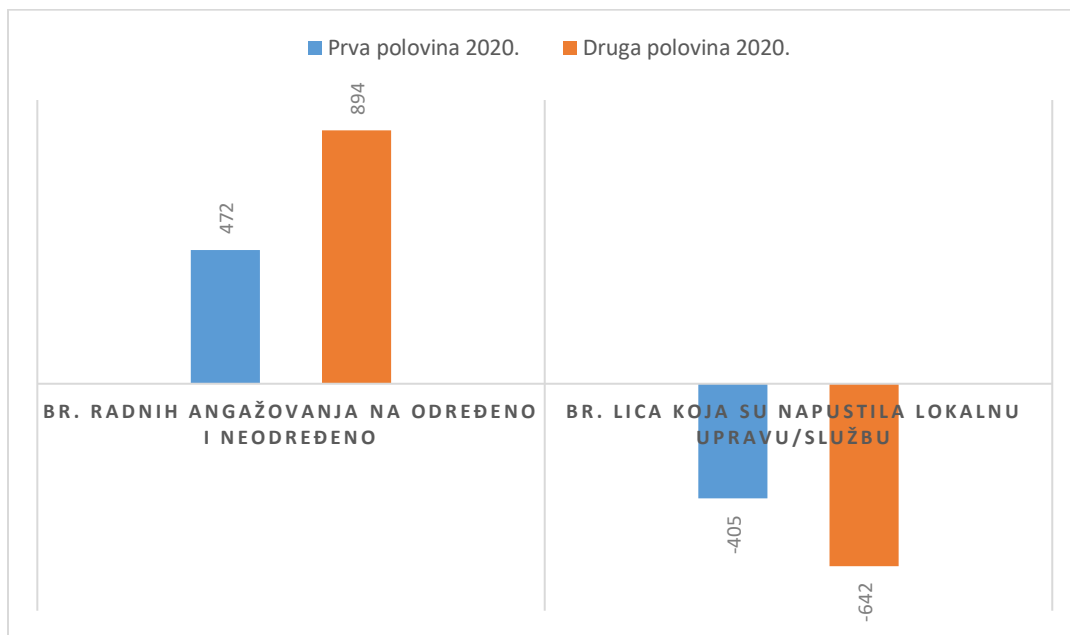
<sup>20</sup> Više informacija na linku: <https://pvportal.me/2020/03/agencija-za-stambeno-psolovni-fond-u-stecaiu/>

## Realizacija kratkoročnih mjera na lokalnom nivou

**Mjera 1** Ograničavanje zapošljavanja zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i na određeno vrijeme u organima lokalne uprave i javnim službama čiji je osnivač JLS – mjera na snazi do kraja 2020. 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.*

U periodu od 1. januara do 31. decembra, prema raspoloživim podacima, zaključno sa 31.12.2020, na određeno i neodređeno vrijeme<sup>21</sup>, je zaposleno 1366 lica. U istom periodu 1047 lica je napustilo lokalnu upravu ili službu. **Ukoliko uporedimo dva polugodišta, zapošljavanje se masovnije sprovodilo u drugoj polovini 2020. godine, odnosno u periodu od 1. jula do 31. decembra, i to čak gotovo dvostruko više.**

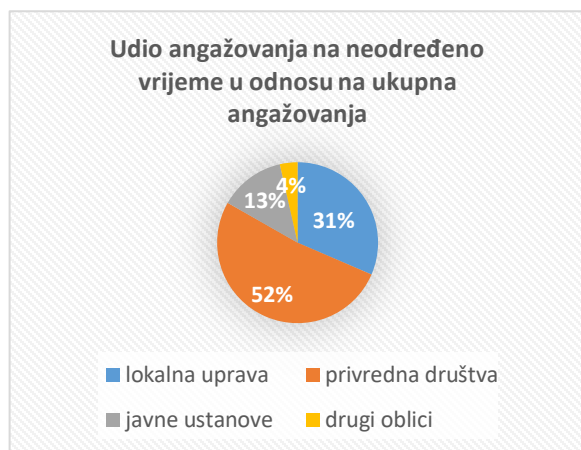
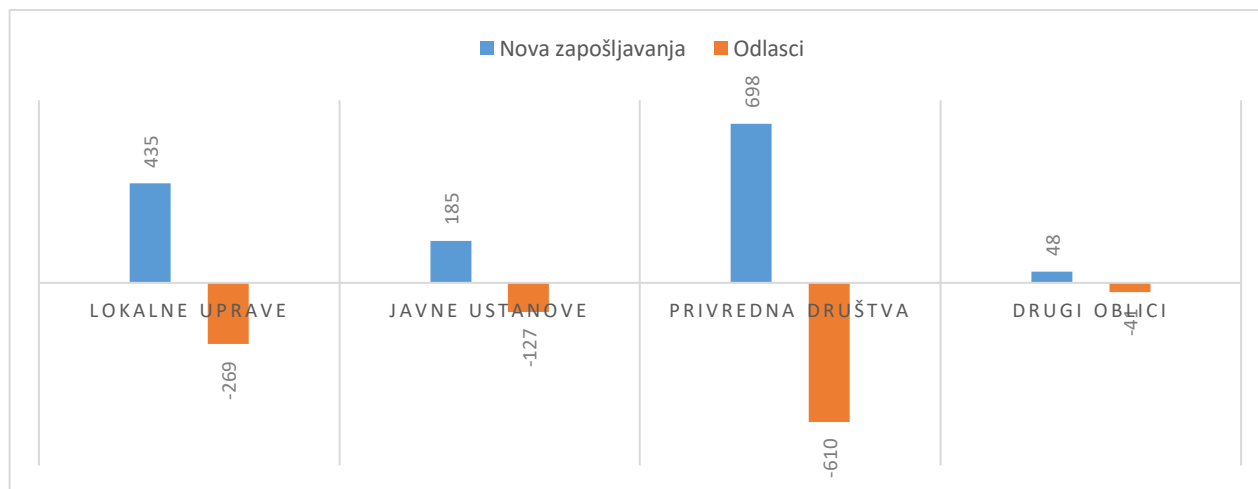


Trend povećanja broja zaposlenih po različitim osnovama je prisutan tokom cijele 2020. godine. **Neto efekat** (razlika između broja novozaposlenih na određeno i neodređeno vrijeme i broja lica koja su napustila radno mjesto) **povećanja na 30. jun iznosio je 67, a na kraju decembra 2020. godine 252. Dakle, ukupan neto efekat povećanja zaposlenih na određeno i neodređeno vrijeme u JLS na kraju 2020. godine iznosi 319.** Međutim, važno je naglasiti da neto efekat ne obuhvata angažovanja koja su

<sup>21</sup> Angažovanje na određeno i neodređeno vrijeme su upitnikom tražena u sekciji radnih angažovanja koja ne uključuju kategorije izuzetaka od Plana optimizacije kao ni ugovora o djelu, i ugovora i privremenim i povremenim poslovima, koji su posebno prikazani.

izuzeta od mjera Plana, kao ni ugovore o djelu i privremenim i povremenim poslovima, kojima se ovaj izvještaj ponaosob bavi.

Upoređivanjem sektora, evidentno je da se polovina zapošljavanja u 2020. godini sprovela u privrednim društvima (698), ali se i više od polovine odlazaka u istom periodu desilo u privrednim društvima (610). U nastavku slijedi detaljniji prikaz angažovanja u lokalnim upravama i lokalnim javnim službama u toku 2020. godine.

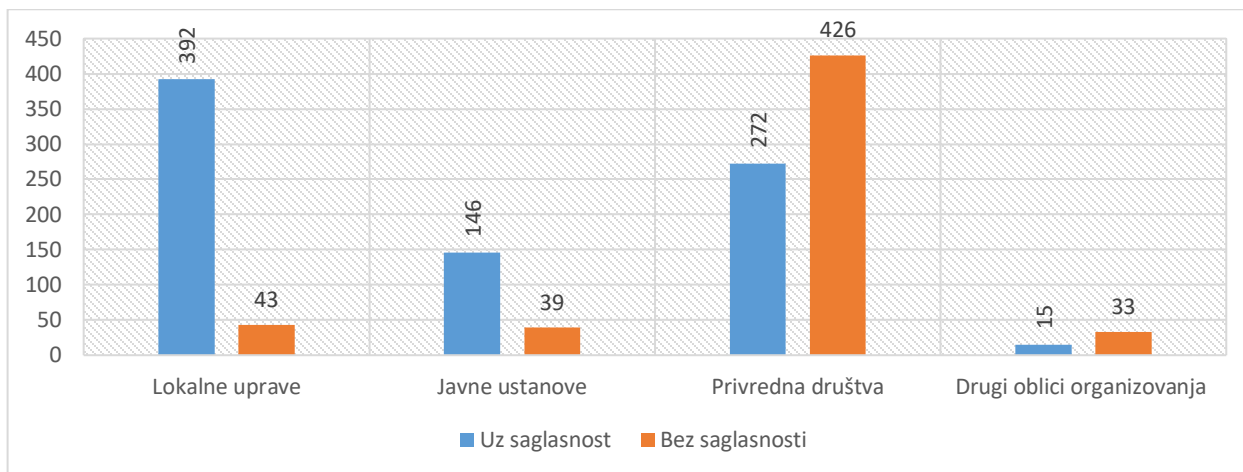


Prema raspoloživim podacima, od **1366 angažovanih** lica, 470 je angažovano na određeno vrijeme, a 896 na neodređeno.<sup>22</sup> Prema podacima iz upitnika, JLS su uglavnom poštovala preporuku Vlade Crne Gore (uz izuzetak privrednih društava) da se za nova radna angažovanja na određeno i neodređeno vrijeme obrate za saglasnost predsjedniku Opštine ili Užem kabinetu Vlade, pa je tako za 60% angažovanja dobijena saglasnost, ili predsjednika opštine, ili Užeg kabineta Vlade. Sa druge strane, **541 lice je angažovano bez odobrenja predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade, što čini**

**trećinu ukupnih angažovanja u 2020. godini.**

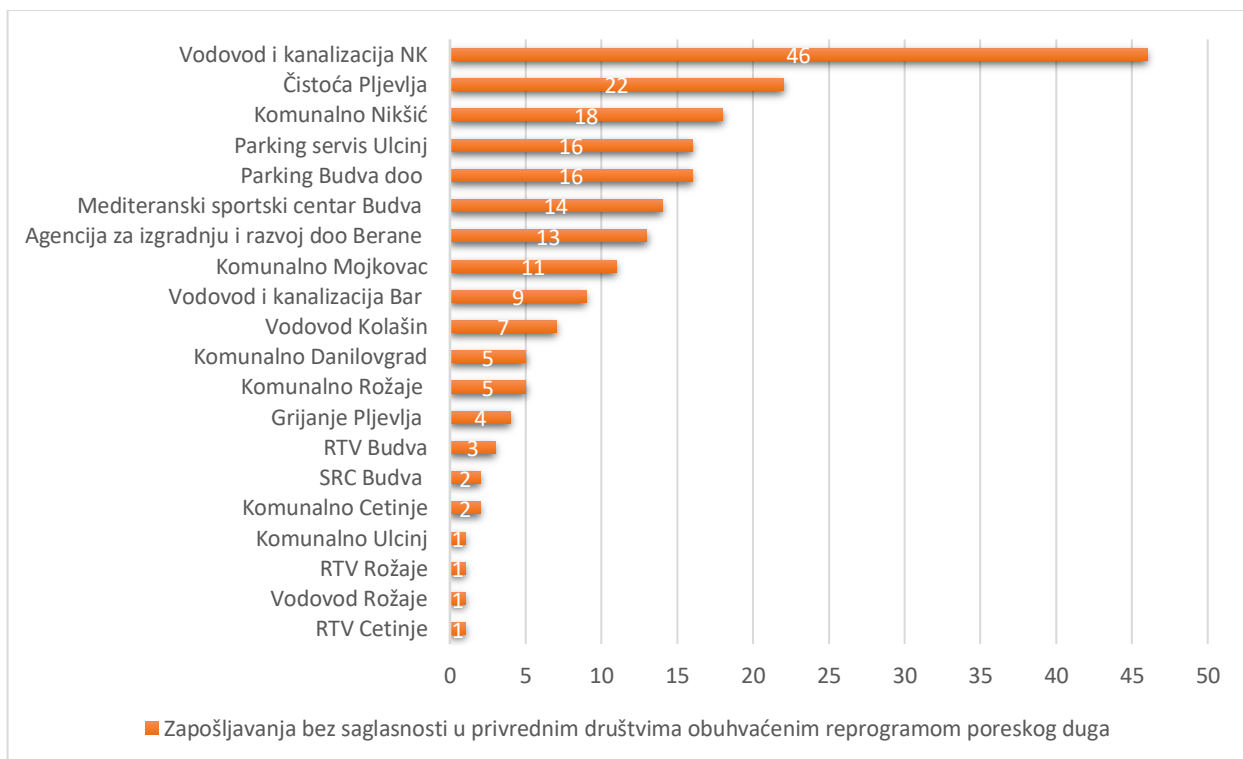
<sup>22</sup> U angažovanja na neodređeno vrijeme svrstane su i transformacije radnih odnosa iz određenog u neodređeno vrijeme. Kroz upitnike je to prikazano kroz smanjenje radnih odnosa na određeno vrijeme i povećanje u radnim angažovanjima na neodređeno vrijeme, iako se ukupan broj zaposlenih nije promijenio.





**Privredna društva se ističu u zapošljavanju lica bez saglasnosti**, pa je na taj način u privrednim društvima 426 zaposleno u 2020. godini, od čega 70% lica na neodređeno vrijeme, tačnije 299.

**Ne ohrabuje činjenica da saglasnost za nova zapošljavanja nisu tražila upravo ona privredna društva koja su obavezana reprogramom poreskog duga, a koji ih obavezuje na saglasnosti Ministarstva finansija prilikom svih novih zapošljavanja.**<sup>23</sup> U nastavku slijedi grafički prikaz zaposlenja na određeno i neodređeno vrijeme bez saglasnosti u 2020. godini, u privrednim društvima čiji je poreski dug reprogramiran.

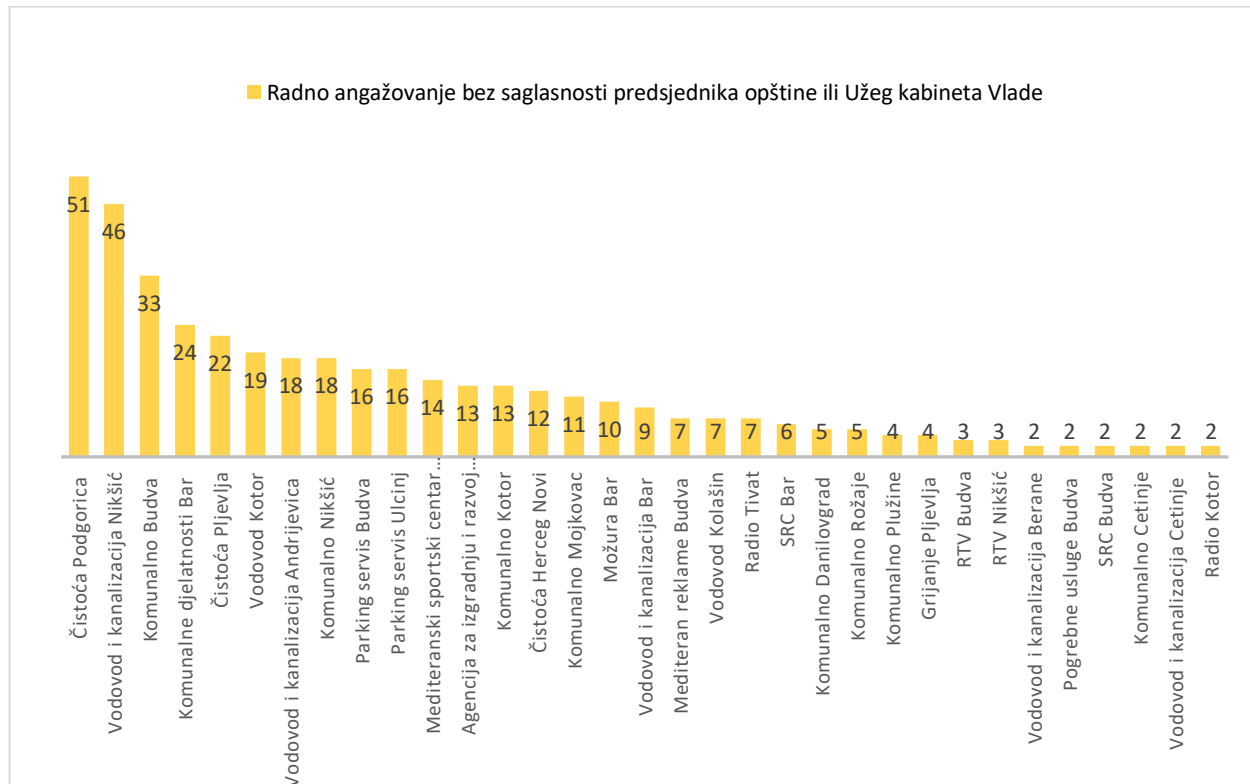


<sup>23</sup> Ugovori o reprogramu poreskog duga, dostupni na <https://www.dropbox.com/sh/fdpp1judn5hqcf/AAClUEHaDREh7NvZvTOuH9kHa?dl=0>

**Na ukupnoj skali, privredna društva** koja se ističu po zapošljavanjima na određeno ili neodređeno vrijeme u 2020. godini su privredna društva koja obavljaju komunalne djelatnosti poput:

DOO Komunalne djelatnosti Bar (24, od čega 21 na neodređeno), DOO Komunalno Budva (33, od čega 19 na neodređeno), DOO Čistoća Herceg Novi (33, od čega 10 na neodređeno), DOO Vodovod i kanalizacija Nikšić (46, od čega 39 na neodređeno) i DOO Čistoća Podgorica (51 i to na neodređeno vrijeme).

U nastavku slijedi grafički prikaz zapošljavanja u svim privrednim društvima koja **nisu dobila ili nisu tražila saglasnosti za nova angažovanja**, kako od predsjednika opštine tako ni od Užeg kabineta Vlade.



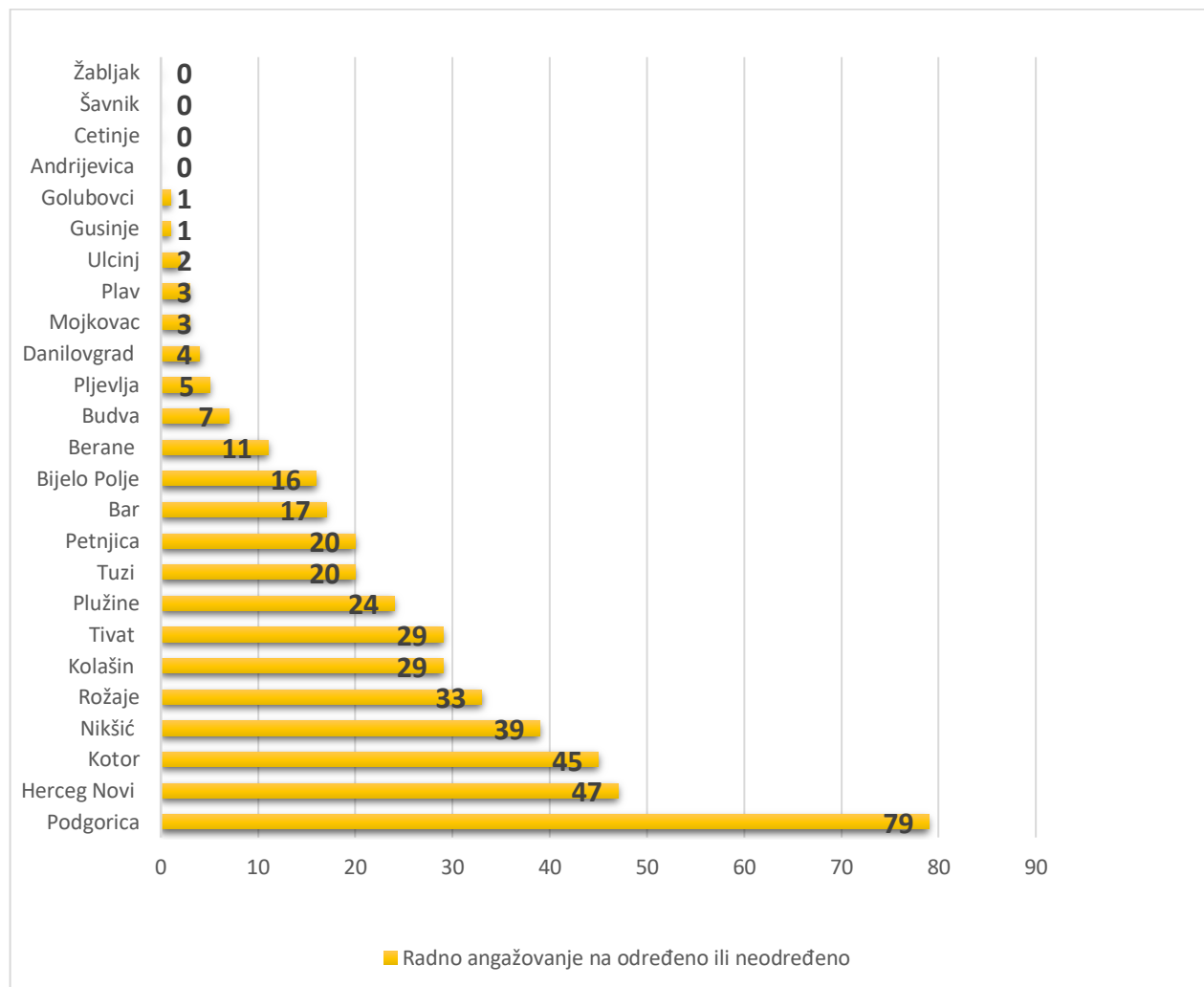
Najviše **angažovanja na neodređeno i određeno vrijeme** su iza privrednih društava sprovele **lokalne uprave**, pa je tako u periodu od januara do decembra 2020. godine, u lokalnim upravama angažovano **435 lica**, od čega je većina angažovana uz saglasnost predsjednika opštine ili Užeg kabineta Vlade, odnosno 392 lica, dok su 43 lica angažovana bez saglasnosti.

---

**Opština Rožaje se ističe kao lokalna uprava koja je 30 lica (od ukupno 33) angažovala u 2020. godini na određeno vrijeme, bez saglasnosti Užeg kabineta Vlade. Važno je naglasiti da je Opština Rožaje u reprogamu poreskog duga, pa je za sva nova zapošljavanja neophodno tražiti saglasnost Ministarstva finansija.**

---

Među radnim angažovanjima na određeno i neodređeno vrijeme u lokalnim upravama u 2020. godini, prednjače ona sprovedena u Glavnom gradu – 79 (29 na određeno a 50 na neodređeno), Herceg Novom – 47 (19 na određeno i 28 na neodređeno) i Kotoru- 45 ( 1 na određeno i 44 na neodređeno).



Lokalne uprave koje, prema raspoloživim podacima, nisu zapošljavale na određeno i neodređeno vrijeme u 2020. godini su: **Žabljak, Šavnik, Cetinje i Andrijevica (ne odnosi se na izuzetke od Plana optimizacije).**

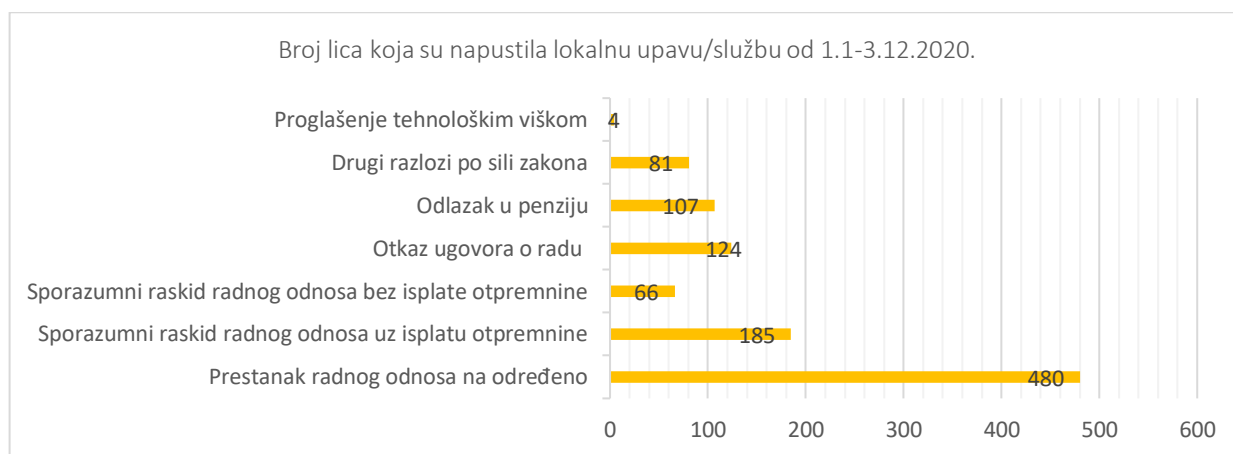
**Javne ustanove** su u periodu od 1. januara do 31. decembra, angažovale 185 lica, od čega 146 uz a 39 bez saglasnosti predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade. Od 185 lica, 115 je angažovano na neodređeno a 70 na određeno vrijeme.

**Angažovanja na određeno i neodređeno vrijeme bez saglasnosti predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade, u 2020. godini sprovodile su i one javne ustanove koje su obuhvaćene reprogramom poreskog duga, pa su i obavezane na saglasnost Ministarstva finansija prilikom novih zapošljavanja.** Te javne ustanove su: JU "Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetanjama i teškoćama u razvoju" Berane (2 lica na određeno vrijeme), JU Centar za kulturu "Vojislav Bulatović Strunjo" Bijelo Polje (2 lica na

neodređeno), JU Ratkovićeve večeri poezije Bijelo Polje (1 lice na neodređeno), JU Grad teatar Budva (4 lica na određeno, 5 na neodređeno vrijeme), JU Muzeji i galerije Budva (3 na neodređeno) i JU Narodna biblioteka "Stevan Samardžić" Pljevlja (1 na neodređeno).

U konačnom, u drugim oblicima organizovanja, **48 lica je** angažovano na određeno i neodređeno vrijeme, od čega 33 bez a 15 uz saglasnost predsjednika opštine ili Užeg kabineta Vlade. Gotovo sva angažovanja sprovedena u drugim oblicima organizovanja, **u prvoj polovini godine**, sprovedla su se bez saglasnosti (20 od 22). Tada je samo TO Kotor dva lica angažovala uz saglasnost predsjednika opštine. **TO Rožaje i TO Berane su zapošljavale lica bez saglasnosti, iako su obuhvaćene reprogramom poreskog duga**, koji ih obavezuje na saglasnost Ministarstva finansija prilikom novih zapošljavanja.<sup>24</sup>

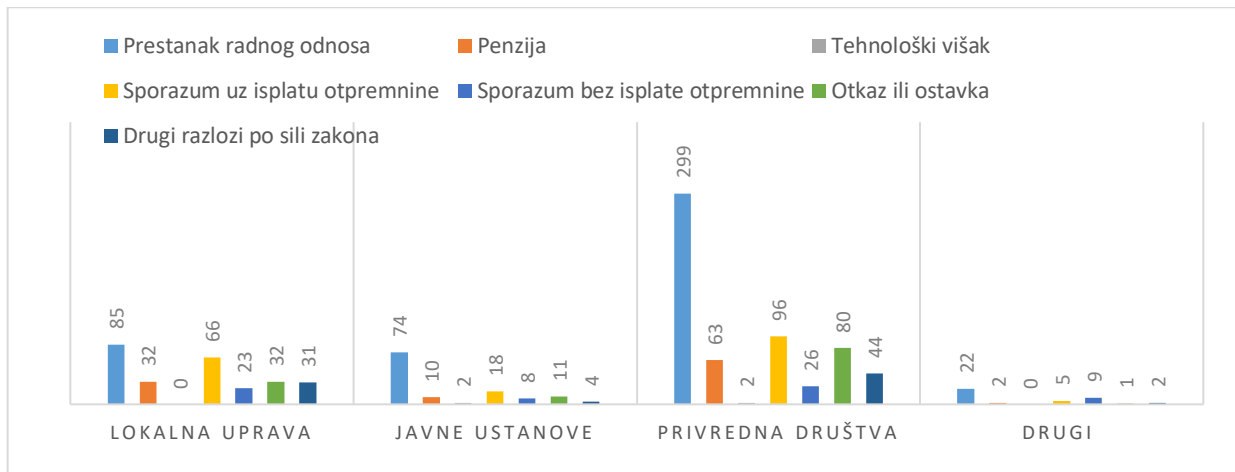
**Za cjelovitu sliku o trendu zapošljavanja u lokalnim samoupravama, važno je sagledati i broj lica koja su svoja radna mjesta napustila. U 2020. godini, 1047 lica je napustilo lokalnu upravu ili službu, po osnovama u nastavku:**



Kao i trend zapošljavanja, tako je i trend odlazaka intenzivniji u drugoj polovini godine, odnosno od 1. jula do 31. decembra. U prvoj polovini 2020. godine je lokalnu upravu/službu napustilo 405 lica a u drugoj polovini 642 lica.

Među institucijama koje su imale najviše odlazaka, prednjače privredna društva, sa **610 lica** koja su napustila svoja radna mjesta. Za najveći broj lica je prestao radni odnos na određeno vrijeme – 299. Za privrednim društvima slijede lokalne uprave, sa 269 lica koja su napustila radna mjesta, potom javne ustanove sa 127 lica i drugi oblici organizovanja sa 41 licem.

<sup>24</sup> U 2020. godini, TO Rožaje je zaposlila jedno lice bez saglasnosti, koju nije tražila s obzirom na to da je ovo lice presudom Suda vraćeno na posao, a TO Berane je u 2020. godine zaposlila 6 lica bez saglasnosti, 4 lica na neodređeno vrijeme a 2 na određeno.



*Grafički prikaz osnova odlazaka po sektorima*

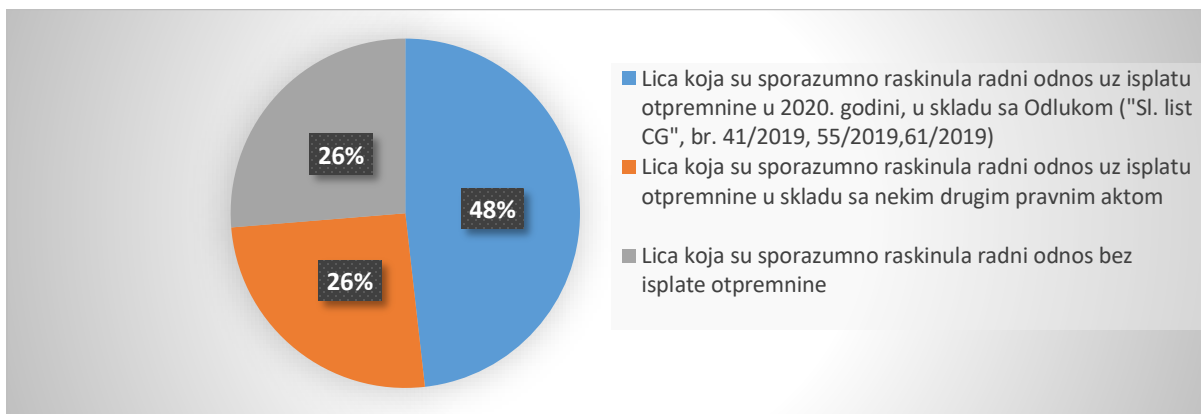
Pored toga što je za zaposlene dominantno prestajao radni odnos na određeno vrijeme, značajni su i sporazumni prekidi radnog odnosa uz i bez isplate otpremnine.

MJUDDIM je u ovom ciklusu monitoringa tražilo informacije o tome koliko je lica sporazumno raskinulo radni odnos u skladu sa Odlukom o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine<sup>25</sup>; u skladu sa nekim drugim pravnim aktom kao i informaciju o broju lica koja su zaključila sporazum bez isplate otpremnine. Ovakav metod je omogućio precizniji uvid u učinkovitost primjene Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog prekida radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru, koja je stupila na snagu 2019. godine.

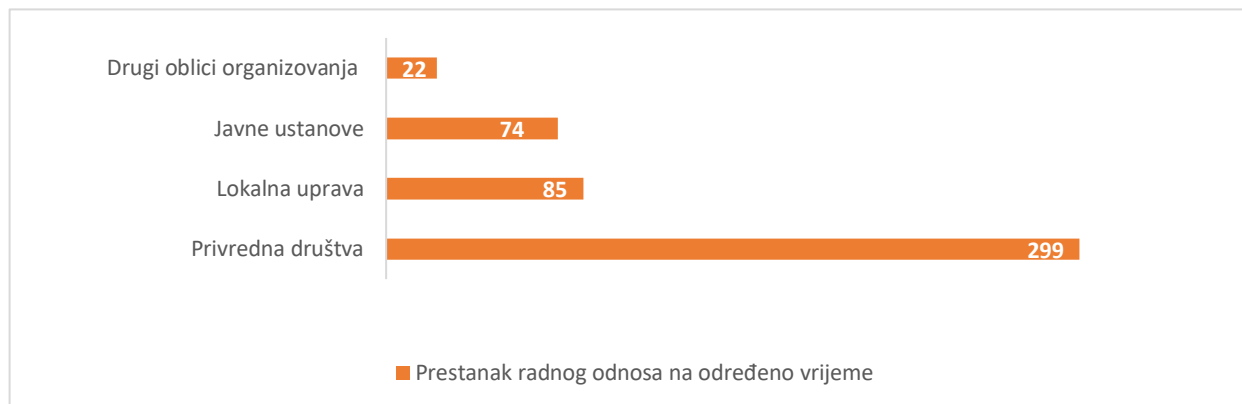
Od 251 sporazuma o prekidu radnog odnosa, za 185 je isplaćena otpremnina dok je 66 zaključeno bez isplate otpremnine u 2020. godini. Prema dostavljenim podacima u upitnicima, gotovo polovina sporazuma u 2020. godini je zaključena u skladu sa Odlukom<sup>26</sup> (121), dok su 64 zaključena u skladu sa nekim drugim pravnim aktom, bez pozivanja na Odluku. O efektima Odluke biće više riječi u realizaciji mjere 3.

<sup>25</sup> Odluka o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list CG", br. 41/2019, 55/2019 i 61/2019)

<sup>26</sup> Odluka o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list CG", br. 41/2019, 55/2019 i 61/2019)



**Mjera 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 - mjera na snazi do 31.12.2020.



U

2020. godini, radni odnos na određeno vrijeme je istekao za **480 lica**. Ovaj institut se najviše koristio u privrednim društvima, potom u lokalnim upravama, zatim u javnim ustanovama, a najmanje u drugim oblicima organizovanja.<sup>27</sup> Ovaj institut se odnosi na kako lica koja su nakon prestanka radnog odnosa napustila svoje radno mjesto, tako i na ona lica, čiji je radni odnos transformisan u neodređeno vrijeme.

**Radna angažovanja shodno ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima su se intenzivno sprovodila u toku cijele godine. U 2020. godini zaključeno je 2453 ugovora o djelu, a isteklo je 1928 ugovora o djelu.**

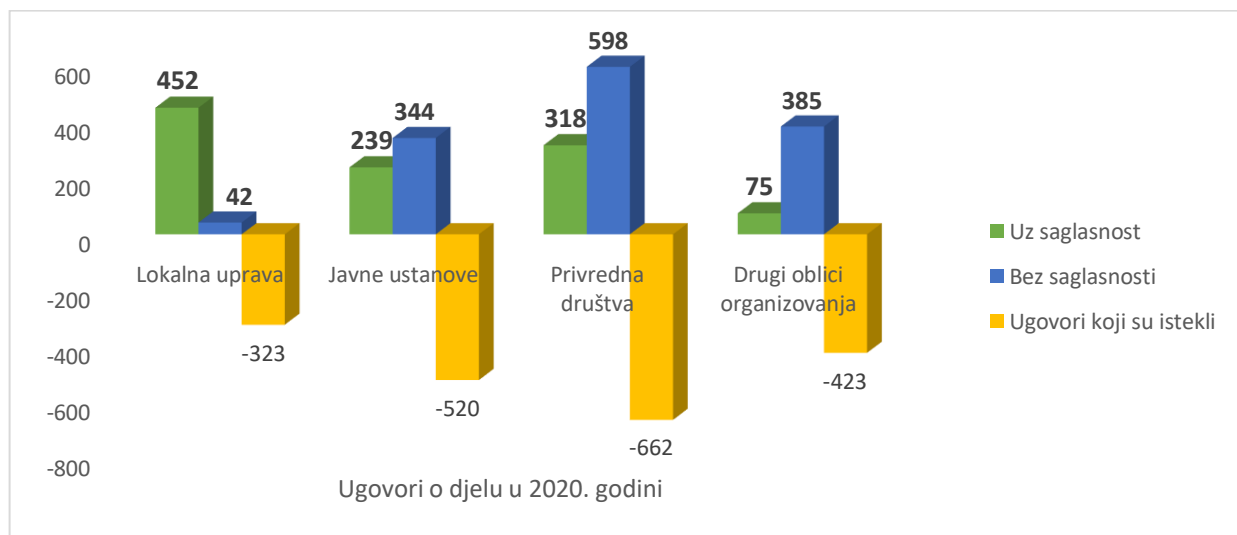
<sup>27</sup> Važno je napomenuti da se prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme, odnosi i na ona lica za koja je došlo do transformacije radnog odnosa. Ovdje su evidentirana iz razloga što su ta lica evidentirana i u okviru kategorije novih angažovanja, kako bi podaci korespondirali.

Posmatrajući dva polugodišta, u drugoj polovini godine je zaključen veći broj ugovora o djelu. U prvoj polovini godine, zaključen je 1061 ugovor o djelu. Istovremeno, 804 ugovora o djelu su istekla u izvještajnom periodu. U periodu od jula do decembra, odnosno drugoj polovini, zaključena su 1392 ugovora o djelu a isteklo 1124. Ovi podaci ukazuju da su se ugovori o djelu po svom isteku uglavnom produžavali. U konačnom, prema raspoloživim podacima, na 31.12.2020. godine, 462 ugovora o djelu su bila na snazi u JLS.

Ugovori o privremenim i povremenim poslovima su se takođe dominantno zaključivali u 2020. godini, pa je tako u toku godine zaključeno 840 ugovora - i to 473 ugovora u prvoj polovini, a 367 u drugoj polovini godine. Takođe, u prvoj polovini je isteklo 269 ovih ugovora a u drugoj polovini 250.

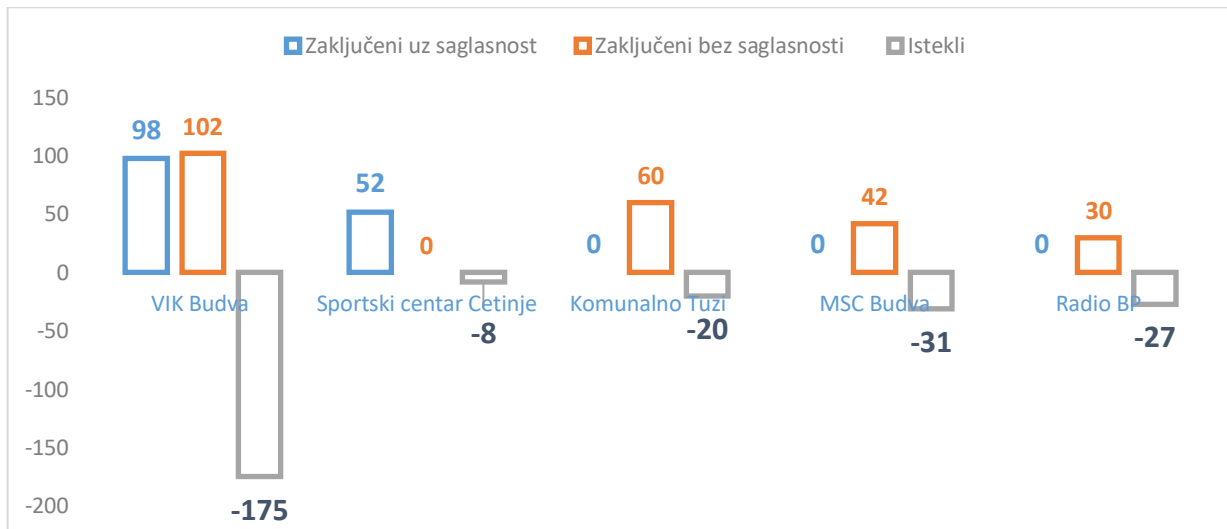
Kao i ugovori o djelu, i ovi tipovi angažovanja su se po svom isteku produžavali pa je tako na kraju godine na snazi bilo 365 ugovora o privremenim i povremenim poslovima u JLS.

### Ugovori o djelu



**U 2020. godini, po broju zaključenih ugovora o djelu, prednjače privredna društva.** Međutim, ni druge institucije ne zaostaju u upotrebi ovog instituta.

Od 916 zaključenih ugovora o djelu u privrednim društvima prednjače oni koji su zaključeni bez saglasnosti predsjednika opštine ili Užeg kabneta Vlade, a ukupno ih 598. Istovremeno, 662 ugovora o djelu su istekla u 2020. godini. Privredna društva koja su intenzivnije zaključivala ugovore o djelu u 2020. godini su prikazana u nastavku.



Veći je broj onih ugovora o djelu koji su zaključeni bez saglasnosti u svim institucijama, izuzev u lokalnim upravama. **Turističke organizacije i drugi oblici organizovanja prednjače kao institucije koje dominantno nisu poštovala preporuku zaključivanja ugovora o djelu uz saglasnost, pa tako ovi ugovori čine 83% ukupno zaključenih ugovora o djelu.** Važno je napomenuti da su ovi ugovori većinom istekli u 2020. godini (od 460 zaključenih ugovora u 2020. godini, u drugim oblicima organizovanja isteklo 423).

Drugi oblici organizovanja koji prednjače po broju zaključenih ugovora o djelu bez saglasnosti predsjednika opštine i Užeg kabineta Vlade su: **Kulturni centar Bar (159 ugovora zaključeno<sup>28</sup>, 158 isteklo), TO Pljevlja (55 ugovora zaključeno, 55 isteklo), TO Bar (89 ugovora zaključeno, 84 isteklo) i TO Ulcinj (60 ugovora zaključeno, 55 isteklo).**

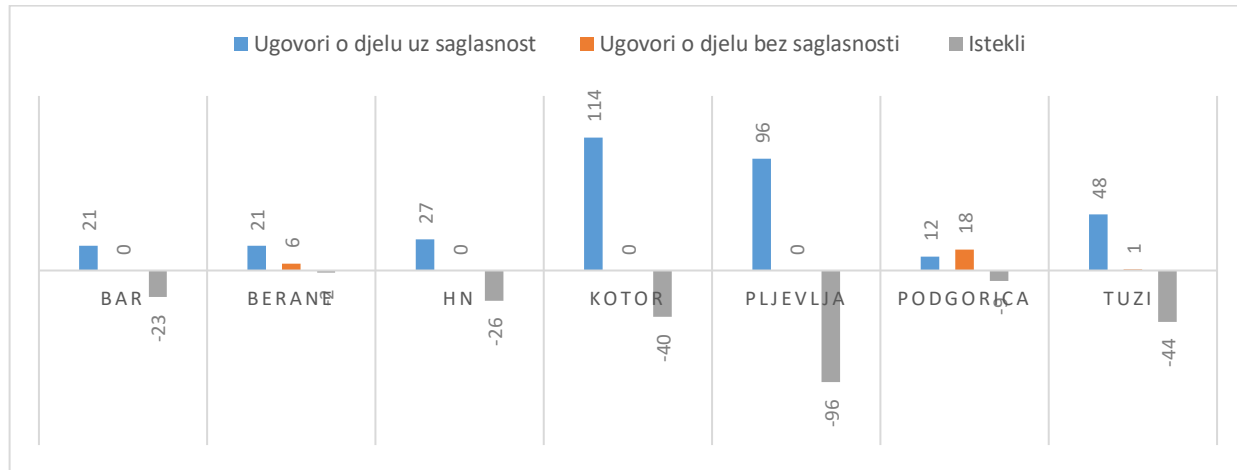
Kada su **javne ustanove** u pitanju, ugovori o djelu su se u najvećem broju slučajeva zaključivali za potrebe obavljanja kulturno-umjetničkih aktivnosti, poput izdavaštva, recenzija i sl. Zaključeni ugovori su većinom istekli do kraja godine. Javna ustanova koja se posebno ističe po broju zaključenih ugovora o djelu je JU "Muzeji i galerije Podgorice" koja je u 2020. godini zaključila 161 ugovor o djelu **bez saglasnosti** predsjednika opštine ili Užeg kabineta Vlade (50 u prvoj polovini a 111 u drugoj polovini godine). Svi ovi ugovori su istekli do kraja godine, kako se radilo o "kratkoričnim poslovima, neophodnim za realizaciju programskih aktivnosti Muzeja i galerija Podgorice". Saglasnost za ugovore o djelu nisu tražile ni JU "Hercegfest", koja je od 60 ugovora, 59 zaključila bez ičije saglasnosti, kao ni JU "Gradski muzej Mirko Komnenović i Galerija Josip Bepo Benković" u Herceg Novom, koja za svoja 33 zaključena ugovora o djelu nije tražila saglasnost u 2020. godini.

**U lokalnim upravama** su u toku 2020. godine zaključena 494 ugovora o djelu, a istekla su 323. Lokalne uprave su uglavnom ugovore zaključivale uz saglasnost predsjednika opštine, ali i Užeg kabineta Vlade.

<sup>28</sup> Ugovori su zaključivani sa radnicima koji su u više faza bili angažovani na istraživanjima otomanskog groblja kao i na iskopavanju trase za postavljanje kanalizacione cijevi od objekata 77 i 124 ka objektima 144, 146 i 185 u Starom gradu Baru. Sredstva za izvođenje pomenutih radova finansiralo je Ministarstvo kulture Crne Gore. Ugovori o djelu zaključeni su sa radnicima koji su obavljali poslove neophodne za proces rada i realizaciju planiranih aktivnosti, a koji nisu predviđeni unutrašnjom sistematizacijom.

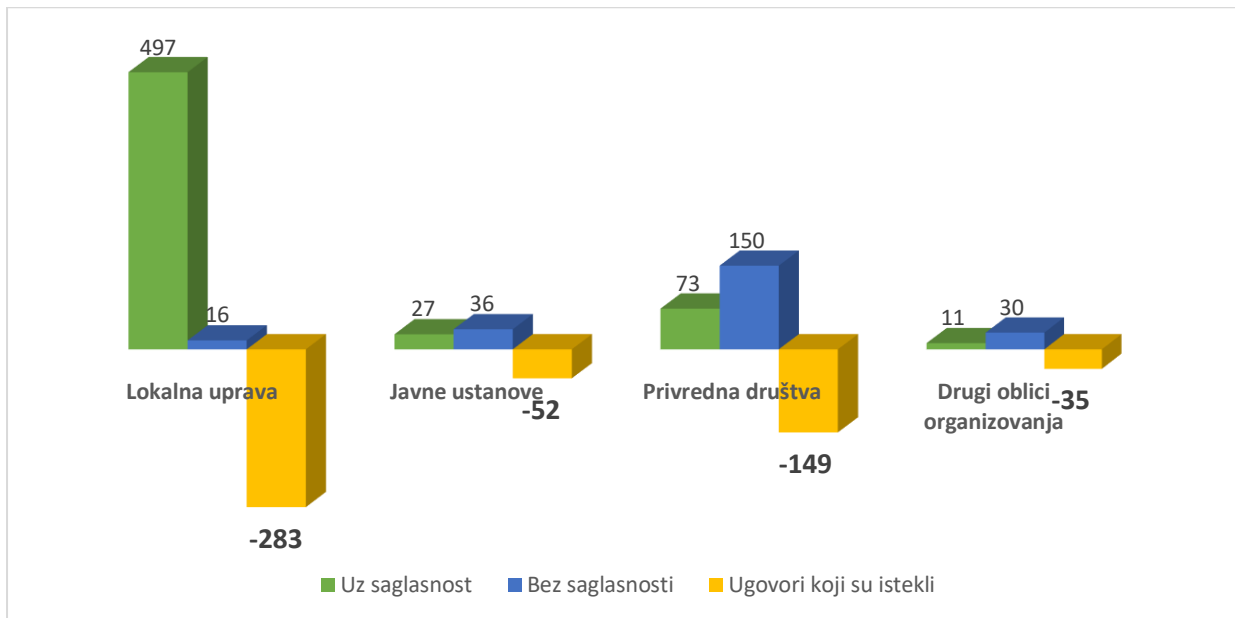


OD 494 ugovora, 42 su zaključena bez ičije saglasnosti (Berane – 6, Ulcinj – 15, Podgorica – 18, Plav – 1, Petnjica – 1, Tuzi – 1). Među lokalnim upravama koje prednjače u broju zaključenih ugovora o djelu su **Opštine Kotor, sa 114 zaključenih ugovora o djelu i Opština Pljevlja, sa 96 zaključenih ugovora o djelu** u 2020. godini. Ugovori su u obje opštine zaključeni uz saglasnost predsjednika opštine. Do kraja godine, u Opštini Pljevlja su svi ugovori istekli, a u Opštini Kotor njih 40. U nastavku slijedi prikaz onih lokalnih uprava koje su intenzivnije koristile ovaj institut u 2020. godini.



### Ugovori o privremenim i povremenim poslovima

Najviše angažovanja po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima, sprovodile su **lokalne uprave**. Prema dostavljenim podacima lokalnih uprava, **513 ovih** ugovora je zaključeno u 2020. godini, a 283 su istekla. **Zaključeni ugovori u lokalnim upravama čine više od polovine zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima na cjelokupnom lokalnom nivou u 2020. godini, odnosno 61%.** Trend zaključivanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima u lokalnim upravama, intenzivnije se sprovodio u prvoj polovini godine, kada je u periodu od januara do juna na ovaj način angažovano 336 lica, dok ta brojka u periodu od jula do decembra iznosi 177.

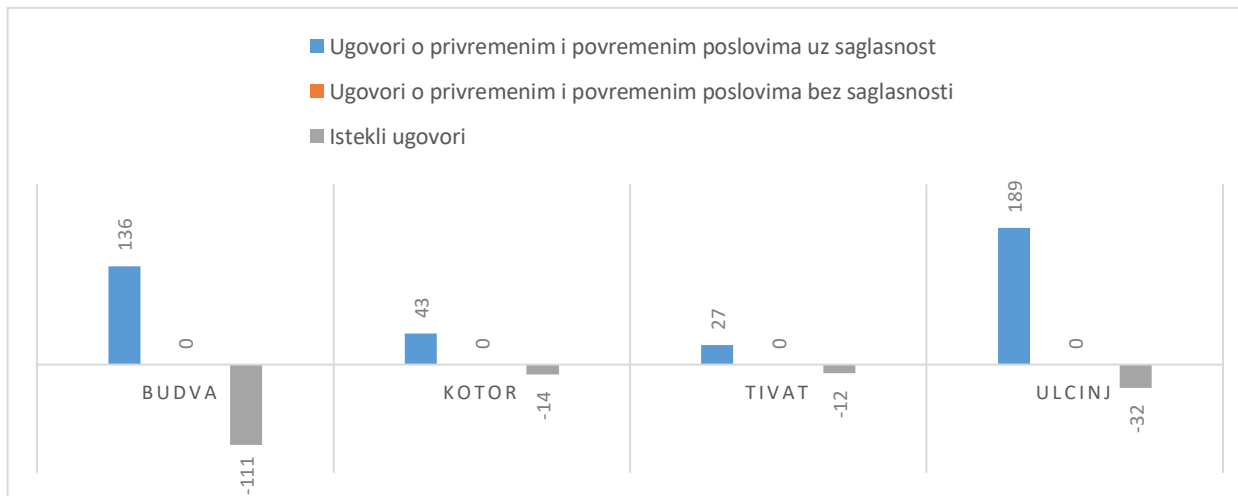


Grafički

*prikaz zaključivanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima uz i bez saglasnosti predsjednika ppštine ili Užeg kabineta Vlade i isteka ugovora po institucijama*

**Opština Budva i Ulcinj prednjače u broju zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima u 2020. godini, što je trend angažovanja prisutan u ovim lokalnim upravama od posljednjeg kvartala 2019. godine.**

Opština Budva je u 2020. godini, uz saglasnost predsjednika opštine zaključila 136 ugovora o privremenim i povremenim poslovima, a Opština Ulcinj, takođe uz predsjednikovu saglasnost 189. Posmatrano po polugodištima, ugovori su se intenzivnije zaključivali u prvoj polovini 2020. godine.



*Lokalne uprave koje prednjače po broju zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima*

**Lokalne uprave koje, prema raspoloživim podacima, nisu koristile ovaj institut u 2020. god. su: Bar, Bijelo Polje, Danilovgrad, Pljevlja, Plav, Golubovci, Rožaje i Tuzi.**

U javnim ustanovama su zaključena 63 ugovora o privremenim i povremenim poslovima, 223 u privrednim društvima i 41 u drugim oblicima organizovanja u toku 2020. godine. U svim ovim institucijama prednjače ugovori koji su zaključeni **bez odobrenja predsjednika opštine ili Užeg kabineta Vlade**. Lokalne službe koje se u 2020. godini ističu po angažovanjima shodno ugovorima o privremenim i povremenim poslovima, **bez saglasnosti su: JU Muzeji i galerije Budva (17 ugovora zaključeno i isteklo), DOO Komunalne djelatnosti Bar (22 ugovora zaključena, 5 isteklo), DOO Čistoća Herceg Novi (zaključeno 30, isteklo 48), TO Budva (12 zaključeno i isteklo).**

Imajući u vidu da je Ministarstvo svojim izvještajima ukazalo Vladi na problem intenzivnog zaključivanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima kao i ugovora o djelu, zaključkom Vlade od 7. maja 2020. godine, zadužena je Upravna inspekcija da kontinuirano prati primjenu ovih instituta u javnoj upravi, između ostalog i u JLS.

Posebno je važno istaći inspekcijski nadzor koji je Upravna inspekcija sprovodila u skladu sa pomenutim Zaključkom Vlade<sup>29</sup> u 2020. godine, kada je izvršila 16 inspekcijskih nadzora, tokom kojih je kontrolisala **232 ugovora o djelu, a utvrdila 218 nepravilnosti**, na koje je ukazala subjektima nadzora.

Nepravilnosti utvrđene u postupcima inspekcijskog nadzora koji su imali za predmet kontrolu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima ili drugih vrsta ugovornog angažovanja, odnosile su se na zaključivanje ovih ugovora **za poslove iz redovne nadležnosti subjekata nadzora, odnosno poslove sistematizovanih radnih mjesta, što je suprotno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i Zakonu o lokalnoj samoupravi kojima je propisan način zasnivanja radnog odnosa**. Dalje upravne mjere će zavisiti od postupanja subjekata nadzora po ukazivanju upravne inspekcije, što će biti predmet kontrolnih inspekcijskih nadzora.

**Mjera 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).

Prema dostavljenim podacima za period od 1. januara do 31. decembra 2020, u JLS zaključen je **251** sporazum o prestanku radnog odnosa, od čega najviše u privrednim društvima - **122**. U cilju veće preciznosti podataka, Ministarstvo je tražilo podatke o licima koja su sporazumno napustila svoje radno mjesto **uz isplatu otpremnine**, ali i **bez isplate otpremnine**. Dodatno, posebno je tražen podatak o tome

---

<sup>29</sup> Zaključak Vlade CG 07-2607 od 7. maja 2020. Zadužuje se Ministarstvo javne uprave da preko Upravne inspekcije, u roku od 30 dana, informiše Vladu o inspekcijskom nadzoru u dijelu zaključenja ugovora o djelu u javnoj upravi, kao i da u narednom periodu kontinuirano prati primjenu ovog instituta, o čemu će izvještavati Vladu kroz izvještaje o sprovođenju Plana optimizacije javne uprave.

koliko je ovakvih sporazuma zaključeno u skladu sa Odlukom o otpremnini u slučaju sporazumnog prekida radnog odnosa uz isplatu otpremnine<sup>30</sup>, koja je stupila na snagu 2019. godine.

Kao što je pomenuto, najviše sporazuma o prestanku radnog odnosa uz isplatu otpremnine zaključeno je u **privrednim društvima**, gdje je od 122 sporazuma, 38 zaključeno u skladu sa Vladinom Odlukom i isplaćena otpremnina, a 58 zaključeno uz isplatu otpremnine, u skladu sa nekim drugim pravnim aktom,<sup>31</sup> dok je 26 lica zaključilo sporazum bez isplate otpremnine.

Pored privrednih društava, ovaj institut su intenzivnije koristile i lokalne uprave, koje su, prema raspoloživim podacima iz upitnika, zaključile 89 sporazuma u 2020. godini, od čega je 66 zaključeno uz a 23 bez isplate otpremnine.

Osnova	LU	JU	PD	Drugi	Ukupno
Sporazum u skladu sa Odlukom uz isplatu otpremnine	66	14	38	3	121
Sporazum u skladu sa nekim dr. aktom uz isplatu otpremnine	0	4	58	2	64
Sporazum bez isplate otpremnine	23	8	26	9	66
<b>Ukupno</b>	<b>89</b>	<b>26</b>	<b>122</b>	<b>14</b>	<b>251</b>

Od početka primjene Zakona o izmjenama o dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru<sup>32</sup>, koji je stupio na snagu 29.06.2019. godine, i usvajanja Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru, koja se primjenjivala do 31. decembra 2020. godine, JLS su Ministarstvu dostavile **222 sporazuma, koji su zaključeni u skladu sa pomenutom Odlukom**. Prema raspoloživim podacima, ukupan iznos otpremnine koji treba isplatiti shodno sporazumima iznosi **2.139.993,32 eura**.

Shodno dostavljenim kopijama sporazuma, najveći broj sporazuma, zaključen je u Glavnom gradu (47), potom Pljevljima (33), a zatim Nikšiću (22) i Beranama (22). U poređenju sa prvobitnim procjenama JLS, o broju zaposlenih sa kojima će se sporazumi sasvim izvjesno zaključiti, zaključeni sporazumi čine **80% očekivanog broja**. Naime, kako su lokalne samouprave obavijestile Ministarstvo u septembru 2019. godine, nakon što je Odluka stupila na snagu i raspisan javni poziv zaposlenima za sporazumni prekid radnog odnosa, **277 lica** iz JLS je trebalo da zaključi sporazum uz isplatu otpremnine. Manji broj realizovanih sporazuma od očekivanog, može se pripisati nedostatku finansijskih sredstava lokalnih uprava i službi na lokalnom nivou, koje su shodno Odluci, dužne sredstva obezbijediti iz vlastitih budžeta. Tome u prilog govori činjenica da se u pružanju finansijske podrške u ovom procesu, Ministarstvu obratilo šest lokalnih samouprava, koje su tražile pomoć u iznosu od 818.302,34 eura. Lokalne samouprave koje su se obratile za pomoć su: Prijestonica Cetinje, Opština Bijelo Polje, Berane, Plav, Ulcinj i Pljevlja, koje su ujedno i potpisnice ugovora o reprogramu poreskog duga. S tim u vezi, Vlada je u septembru 2020.

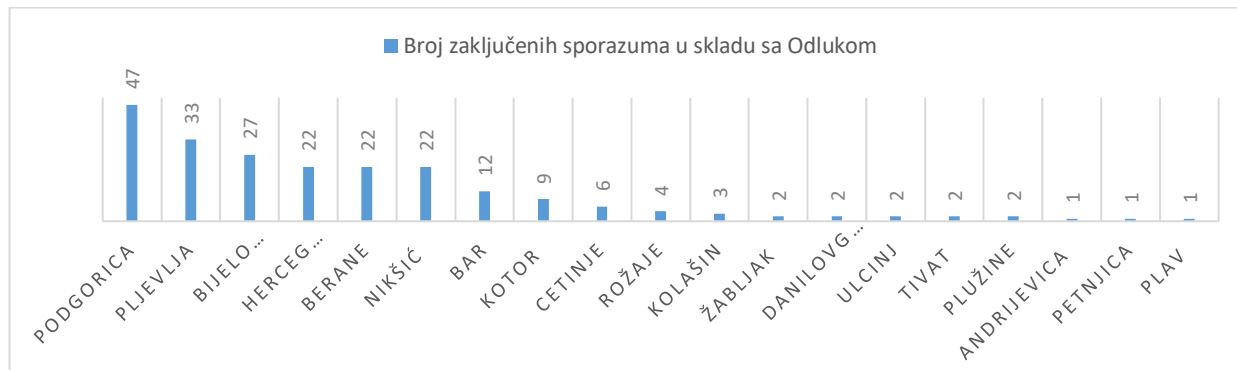
30 Odluka o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list CG", br. 41/2019, 55/2019 i 61/2019)

31 Zakon o radu, Kolektivni ugovor, Statut Društva

32 Službeni list Crne Gore, br. 034/19 od 21.06.2019. godine

godine, pružila pomoć u iznosu od 350.000 eura Opštinama Bijelo Polje, Pljevlja i Cetinje, koje su do tog momenta pokazale najviše odgovornosti u primjeni Plana optimizacije.<sup>33</sup> Dodatan razlog za manji broj zaključenih sporazuma od očekivanog leži u tome što su poslednje izmjene i dopune Odluke previdjele ukidanje radnog mjesta, odnosno smanjenje broja sistematizovanih izvršilaca na napuštenim pozicijama shodno sporazumu, što nije bilo odgovarajuće za određeni broj institucija, odnosno poslodavaca.

Spisak sporazuma koji su iz JLS dostavljeni Ministarstvu, izrađen je u skladu sa mišljenjem Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, a dostupan na [sajtu Ministarstva](#), kao i na Portalu otvorenih podataka.



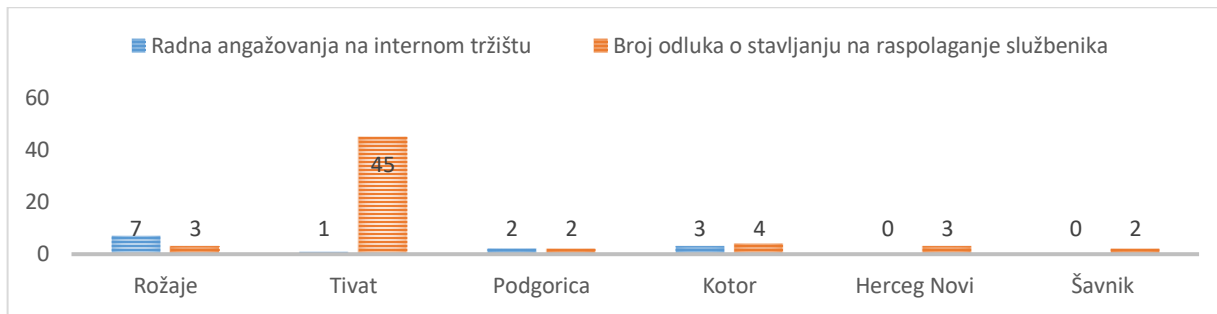
**Mjera 4** Proglašenje tehnološkog viška uz isplatu otpremnine za zaposlene na koje se primjenjuju opšti propisi o radu; Donošenje novog, odnosno izmjena akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta javne ustanove i privrednog društva čiji je osnivač opština. Izvršiti raspoređivanje zaposlenih, sprovesti postupak za utvrđivanje tehnološkog viška zaposlenih i postupak za prestanak potrebe za radom zaposlenih u javnim ustanovama, odnosno privrednim društvima.

Na osnovu raspoloživih podataka, možemo zaključiti da se institut tehnološkog viška nije koristio u 2020. godini, imajući u vidu da su svega **4 lica** proglašena tehnološkim viškom na lokalnom nivou i to 2 lica u DOO "Komunalno" Plužine, u prvoj polovini godine, dok je po jedno lice proglašeno tehnološkim viškom, u JU Centar za kulturu u Kotoru i JU Centar za kulturu u Plužinama, u drugoj polovini godine.

**Mjera 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).

U izvještajnom periodu (u toku cijele 2020. god) 14 lica je radno angažovano putem instituta internog tržišta rada, dok je donešeno 59 odluka o stavljanju na raspolaganje službenika za potrebe internog tržišta rada. Opštine koje su koristile ovaj institut u 2020. godini su: Tivat, Rožaje, Podgorica, Kotor, Herceg Novi i Šavnik.

<sup>33</sup> Predlog za transfer sredstava s potrošačke jedinice Ministarstvo javne uprave na potrošačke jedinice Opština Bijelo Polje, Opština Pljevlja i Prijestonica Cetinje na [https://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/193](https://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/193)



## Mjera 6 Definisane posebnog programa mjera aktivne politike zapošljavanja

Mjera se jedinstveno primjenjuje i prati na centralnom i na lokalnom nivou.

**Mjera 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

Prema raspoloživim podacima, od početka do kraja primjene Plana optimizacije, od **232** institucije, njih 128 je usvojilo nove pravilnike o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.<sup>34</sup>

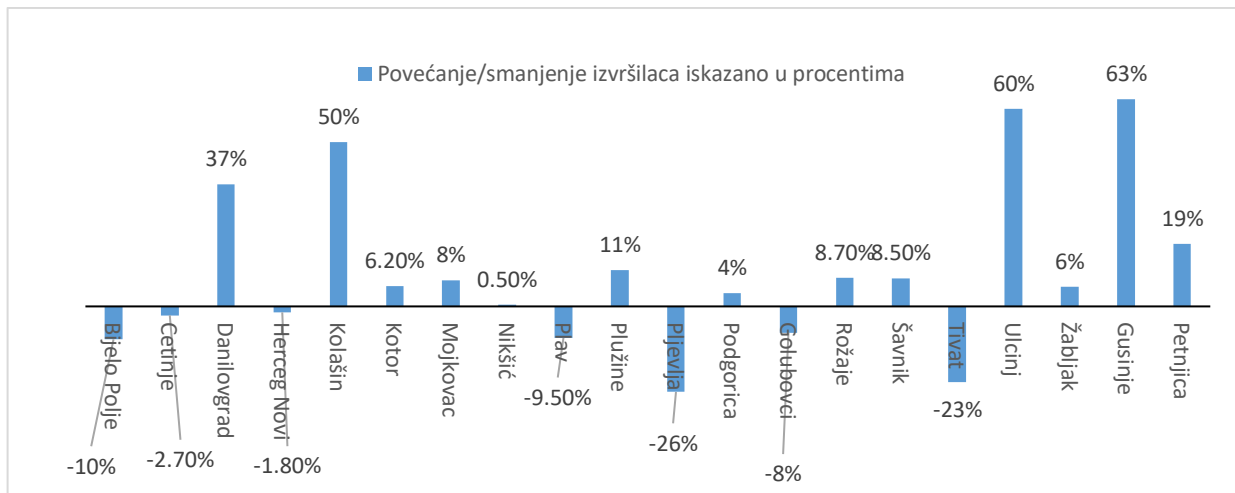
Prema raspoloživim podacima, od 232 institucije, 32 su u određenoj mjeri smanjile broj sistematizovanih izvršilaca svojim pravilnicima. Ostatak institucija je taj broj povećao ili nije bilo izmjena. Dodatno, za jedan dio institucija, podaci nisu dostavljeni ili nisu potpuni pa nije moguće uporediti stanje prije i posle stupanja Plana na snagu (označeni kao N/P). U konačnom, taj odnos izgleda ovako:

Promjena	Broj institucija
Povećanje	80
Smanjenje	32
Ostalo isto	74
N/P	46
<b>Total</b>	<b>232</b>

Prema raspoloživim podacima, od 25 lokalnih uprava, njih 13 je pravilnikom povećalo broj sistematizovanih izvršilaca, dok je 7 smanjilo isti. U dvije lokalne uprave, stanje je ostalo nepromijenjeno (Andrijevica i Berane), dok podaci za Opštinu Bar ne prikazuju stanje prije stupanja Plana na snagu.

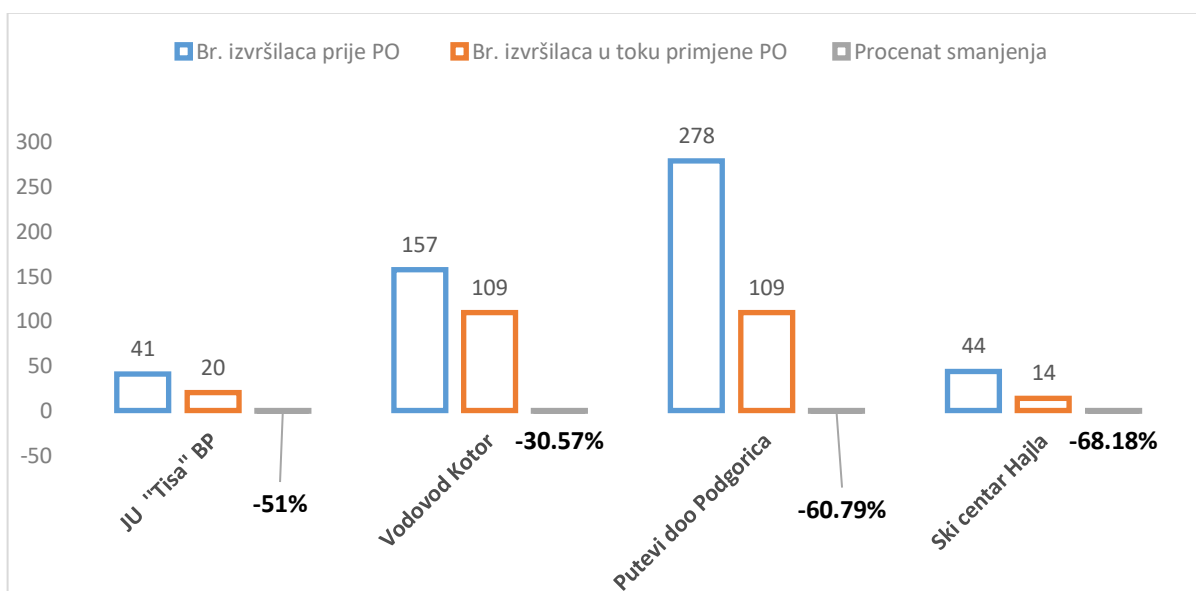
<sup>34</sup> Od 232 institucije obuhvaćene monitoringom, 2 institucije su u izvještajnom periodu pokrenule stečajni postupak (DOO "Komunalne usluge" Pljevlja, Agencija za stambeno poslovni fond Pljevlja doo), dok je jedna (Međurepublička zajednica Pljevlja) prestala sa radom, pa za njih Ministarstvo ne raspolaže najnovijim podacima. JU Međurepublička zajednica i Agencija za stambeno poslovni fond Pljevlja su u ranijim ciklusima izvještavanja obavijestile Ministarstvo da nisu usvajale nove pravilnike o sistematizaciji radnih mjesta od početka primjene Plana, dok je DOO "Komunalne usluge" Pljevlja usvojilo novi akt u maju 2020. godine, ali je u oktobru 2020. pokrenulo stečajni postupak.

Takođe, Opština Tuzi nije raspolagala aktom o sistematizaciji prije stupanja Plana optimizacije na snagu, jer u tom periodu nije bila osnovana.

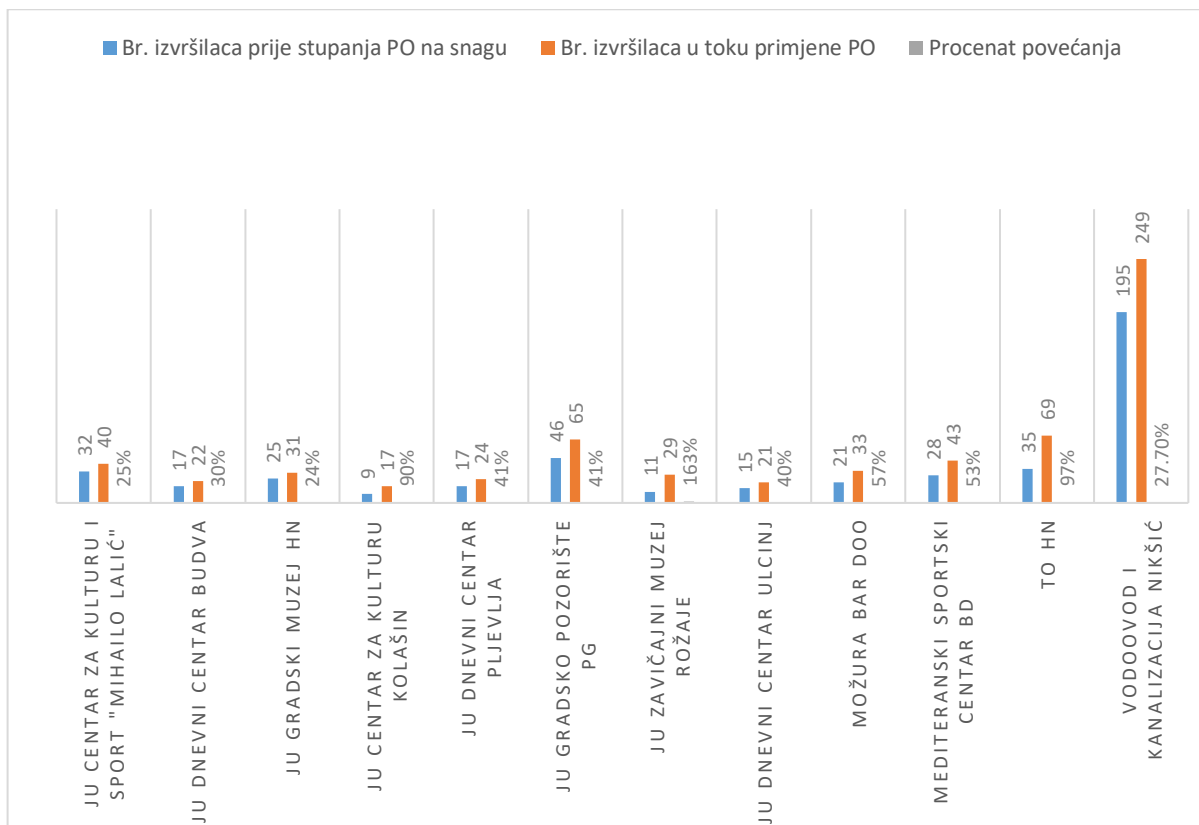


Kada su lokalne službe u pitanju, od 25 drugih oblika organizovanja, 14 je usvojilo nove akte o sistematizaciji, u toku primjene Plana. Od 116 privrednih društava 52 su usvojila nove akte o sistematizaciji, od početka primjene Plana. Od 66 javnih ustanova, 38 je usvojilo nove akte o sistematizaciji.

Kako se broj institucija koje su u dvogodišnjoj primjeni Plana povećale broj sistematizovanih izvršilaca ističe, očito je da **ova mjera nije imala efekta**, odnosno da institucije većinom nisu planirale smanjenje troškova za ljudske resurse. U nastavku su prikazane službe koje se ističu u **smanjivanju** broja izvršilaca u iznosu od 10-30%, ali i one koje se ističu u **povećanju** broja izvršilaca.



Grafički prikaz službi koje su značajnije smanjile broj izvršilaca novim pravilnicima



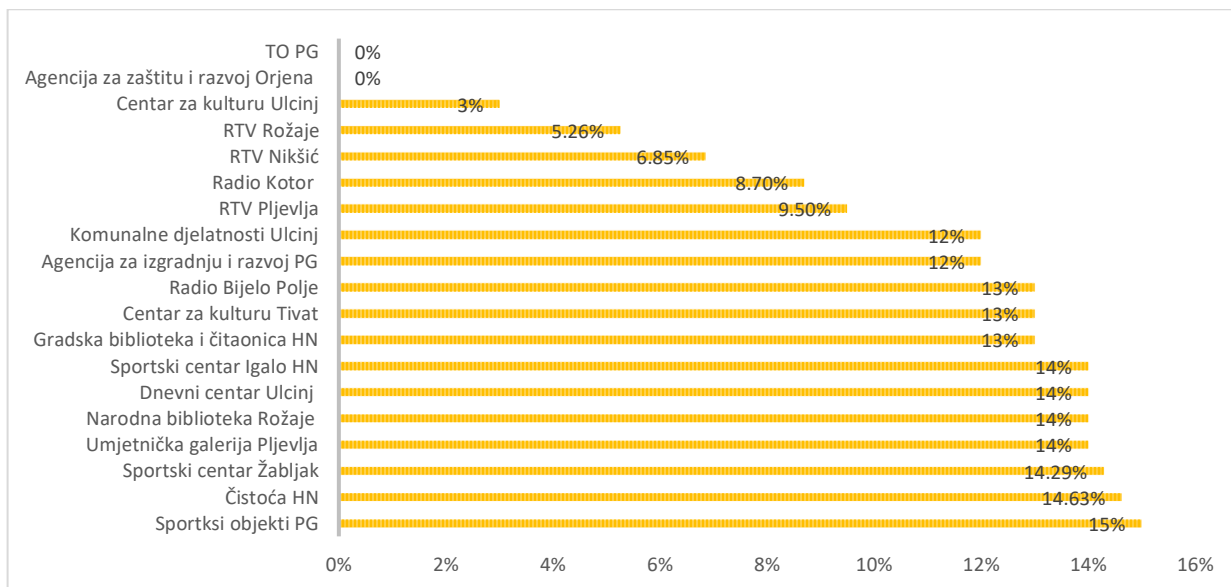
*Grafički prikaz službi koje su novim pravilnicima značajnije povećale broj izvršilaca*

U dvogodišnjoj primjeni PO, prema dostavljenim raspoloživim podacima, mjeru **sistematizovanja 15% ili manje izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima** ispunile su **22 institucije**.

Od početka primjene Plana, prema poslednjim izmjenama i dopunama pravilnika o sistematizaciji, lokalne uprave koje su ovu vrijednost ispunile su: **Bijelo Polje, Danilovgrad i Mojkovac**. **Ove lokalne uprave su sistematizovale manje od 15% izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima i to Opština Bijelo Polje 9.79%, Danilovgrad 11.79% i Mojkovac 5.38%.**

**Pored lokalnih uprava koje su ispunile ovu vrijednost, 19 službi je učinilo isto i prikazane su u nastavku (procenat sistematizovanih izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima):**





Imajući u vidu da je svega 9% institucija sprovelo mjeru sistematizovanja ne više od 15% izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima, možemo zaključiti da se ova mjera nije poštovala. **Sveukupno posmatrano, nije se poštovala ni mjera smanjenja broja sistematizovanih izvršilaca za 10-30%, kako je svega 13% institucija ispoštovalo ovu mjeru, što se može smatrati posljedicom nerazumijevanja svrsishodnosti same mjere ali i nepreciznosti podataka, kako se u pojedinim slučajevima isti moraju uzeti sa rezervom.**

**Mjera 8** Prilikom definisanja novih nadležnosti u okviru akta o sistematizaciji te aktivnosti prepoznati u okviru postojećeg broja zaposlenih.

Sprovođenje mjere prati se kontinuirano sa sprovođenjem mjere 7.

**Mjera 9** Pojačan inspeksijski nadzor u odnosu na primjenu propisa u vezi sa prestankom radnog odnosa po sili zakona

Prema podacima Upravne inspekcije, koji su prikupljeni metodom pisanog izjašnjenja i uvida u dokumentaciju dostavljenu od strane kontrolisanih subjekata, u periodu od 1. januara do 30. juna, 18 lica je u 24 JLS ispunilo uslove za prestanak radnog odnosa po sili zakona (67 godina života i 15 godina staža). Nijedno lice nije ostvarilo pravo na penziju, nakon navršenih 40 godina staža, u izvještajnom periodu za prvu polovinu 2020. godine. Prema podacima Upravne inspekcije o nadzoru u periodu od 1. jula do 31. decembra, **za 12 lica je prestao radni odnos po sili zakona u 8 JLS.**

Prema raspoloživim podacima u upitnicima, u toku i do kraja 2020. godine se penzionisalo 67 lica, od čega 47% u privrednim društvima, odnosno 32. Broj penzionisanih lica u organima lokalne uprave je u 2020. godine iznosio 25, u javnim ustanovama 8, a u drugim oblicima organizovanja 2.

## Realizacija srednjoročnih mjera na lokalnom nivou

Plan optimizacije definisao je i 13 srednjoročnih mjera na lokalnom nivou, čija se implementacija počela sprovesti u 2019, a realizacija je trajala do kraja 2020. godine.

U nastavku, dat je osvrt na srednjoročne mjere, za čiju su se realizaciju stekli uslovi u toku primjene Plana.

### **Mjera 1** Izrada analize efekata kratkoročnih mjera u 2018. godini (do 1.3.2019), sa mogućnošću inoviranja predviđenih srednjoročnih mjera

Analiza efekata kratkoročnih mjera Plana optimizacije u 2018. godini, pokazala je pozitivan efekat primjene mjera Plana na smanjenje dinamike zapošljavanja u javnoj upravi. Jedan od zaključaka Analize ukazuje na to da bi rast broja zaposlenih bio posljedica ovog procesa, da nije bilo mjera Plana optimizacije. **(Realizovano)**

### **Mjera 2** Sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine zaposlenom, u skladu sa propisom Vlade

Sprovođenje mjere se kontinuirano prati od početka primjene Plana optimizacije **(vidjeti kratkoročnu mjeru 3 na lokalnom nivou)**

### **Mjera 3** Uspostavljanje optimalne organizacione strukture organa lokalne uprave, stručnih, odnosno posebnih službi u JLS

U 5 subjekata na lokalnom nivou je došlo do izmjene organizacione strukture u prvoj polovini 2020. godine. Npr. u prvoj polovini 2020. godine, došlo do promjene u organizacionoj strukturi Opštine Rožaje, tako što su kapaciteti povećani za tri organizacione jedinice: Sekretarijat za društvene djelatnosti, Direkcija za investicije i saobraćaj i Uprava lokalnih javnih prihoda. Takođe, u OJU Muzeji Kotor je došlo do povećanja strukture za jednu organizacionu jedinicu, za čije potrebe su preuzeta 4 zaposlena od Turističke organizacije Kotor.<sup>35</sup> U cilju efikasnosti JU "Gradski muzej Mirko Komnenović i galerija Josip Bepo Benković" ustanovljene su 2 umjesto 3 organizacione jedinice. O promjenama u strukturi su izvijestile Agencija za izgradnju i razvoj Herceg Novog i Agencija za zaštitu Orjena, koja je ustupila Avanturistički park od 09.04.2020. godine, Agenciji za izgradnju i razvoj Herceg Novog, pa je na taj način umanjila broj zaposlenih.

Prema podacima o primjeni Plana u drugoj polovini 2020. godine, lokalna uprava Cetinja je ukinula Centar za lokalnu i ekonomski razvoj I EU fondove, JU Narodna Biblioteka "Njegoš" u Nikšiću je formirala odgizacionu jedinicu čitaonice za slabovide.

U DOO "Komunalno Danilovgrad" došlo je do povećanja radnih mjesta zbog nove organizacione strukture Društva, odnosno pripajanja Autobuske stanice i preuzimanja poslova bivše Direkcije za

---

<sup>35</sup> Odlukom SO Kotor, 16.12.2019. Rimski mozaici su pripali OJU Muzeji Kotor, zvog čega je struktura uvećana

saobraćaj i održavanje lokalnih puteva, kao i formiranjem nove organizacione jedinice- Sekcije za puteve. U okviru DOO "Čistoća Pljevlja" formirana je nova jedinica za poslove pružanja parking usluga.

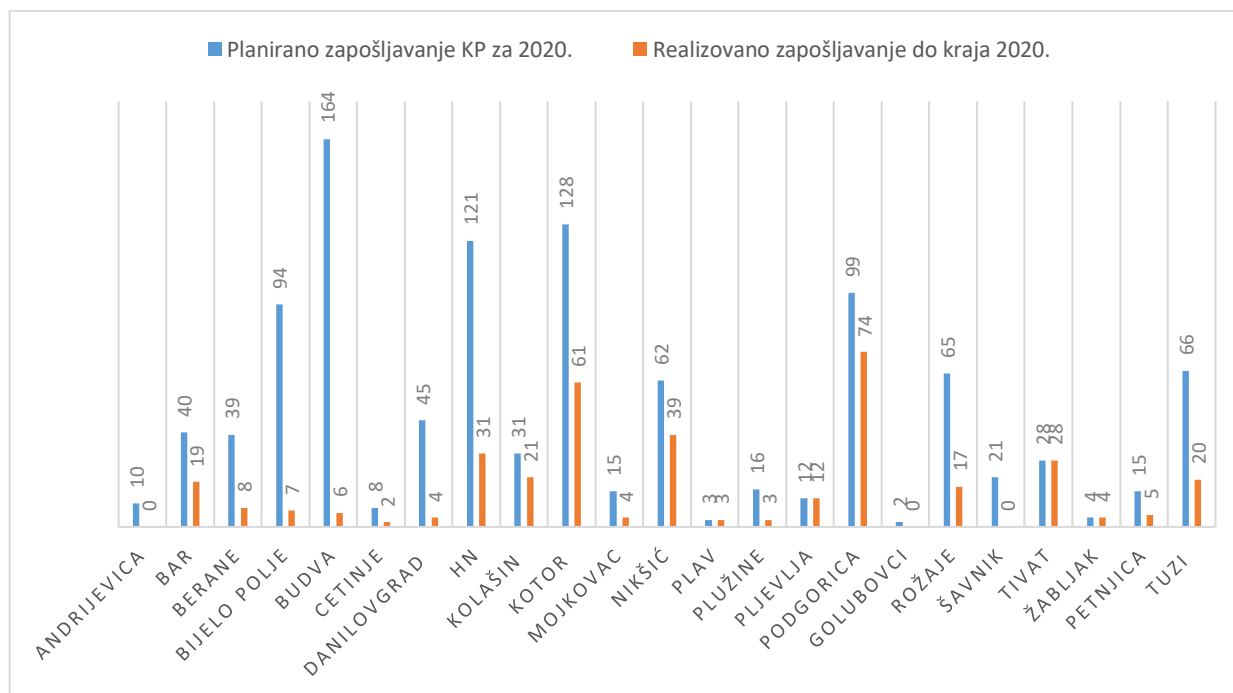
Podaci pokazuju da se ova mjera djelimično primjenjivala, imajuću u vidu da se u pojedinim institucijama organizacija mijenjala tako što se uvećala.

#### Mjera 4 Uvođenje kadrovskog planiranja u JLS

Shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi, donošenje kadrovskog plana je potrebno sprovesti najkasnije mjesec dana nakon usvajanja opštinskog budžeta.<sup>36</sup> Opštine koje nisu u zakonskom roku donijele kadrovske planove su: Andrijevica, Bar, Budva, Kotor, Petnjica, Rožaje, Plav, Ulcinj, Herceg Novi, Šavnik i Tuzi. Sve ove Opštine su do kraja juna 2020. izvijestile Ministarstvo da su donijele kadrovske planove. Jedina opština koja nije donijela KP za 2020. godinu je **Opština Ulcinj**.

Ministarstvo je od lokalnih uprava zatražilo informaciju o sprovođenju kadrovskog plana za 2020. godinu. Prema raspoloživim podacima, sa izuzetkom informacija iz Opštine Ulcinj, na lokalnom nivou je u 2020. godini planirano zapošljavanje 1115 lica, od čega je zaposleno 417.

Lokalne uprave Andrijevice i Golubovaca nisu realizovale planirana zapošljavanja. Najveći stepen realizacije KP za 2020. godinu, ostvarile su Opštine Tivat, Pljevlja, Plav, Žabljak, (100%) , Podgorica (74%) i Kolašin (67%). U nastavku je ova realizacija grafički prikazana.<sup>37</sup>



<sup>36</sup> Čl. 145 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. list Crne Gore", br. 2/2018 i 34/2019)

<sup>37</sup> Podaci za Opštinu Gusinje nisu potpuni kako ne sadrže informaciju za sve organe lokalne uprave, pa su uzeti sa rezervom.

## Mjera 5 Razvoj internog tržišta rada

Mjera koja se kontinuirano prati od početka primjene Plana (vidjeti kartkoročnu mjeru 5)

**Mjera 6** Obezbijediti redovnu, eksternu, objektivnu, stručnu i nezavisnu kontrolu trošenja budžetskih sredstava u opštinama na način da izmjenom Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, DRI dobije obavezu da svake godine kontroliše završni račun budžeta najmanje pet opština

Mjera se nije primjenjivala u 2020. godini.

## Mjera 7 Jačanje kadrovskih kapaciteta zaposlenih u JLS

Jačanje kadrovskih kapaciteta realizuje se kroz donošenje i sprovođenje opšteg i specifičnog programa obuka za usavršavanje lokalnih službenika i namještenika. Ove programe donosi Uprava za kadrove, u skladu sa godišnjim planom obuka koji donosi predsjednik opštine, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi.<sup>38</sup>

Prema podacima koje su JLS dostavile Ministarstvu, Opštine Tivat i Petnjica su obavijestile MJU da su preuzele plan obuka Uprave za kadrove, a Opštine **Andrijevića, Budva, Mojkovac, Gusinje i Ulcinj nisu donijele godišnje planove obuka za usavršavanje lokalnih službenika i namještenika.**

**Mjera 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).

U 2020. godini su zaključena 74 sporazuma o ustupanju zaposlenih, na osnovu kojih je ustupljeno 411 zaposlenih, u skladu sa Zakonom o radu<sup>39</sup>. Od 74 sporazuma najviše je zaključeno u privrednim društvima (66 sporazuma, na osnovu kojih je ustupljeno 395 lica), potom drugim oblicima organizovanja (21 sporazum na osnovu kojih je 21 lice ustupljeno), i konačno javnim ustanovama (8 sporazuma, na osnovu kojih je 16 lica ustupljeno).

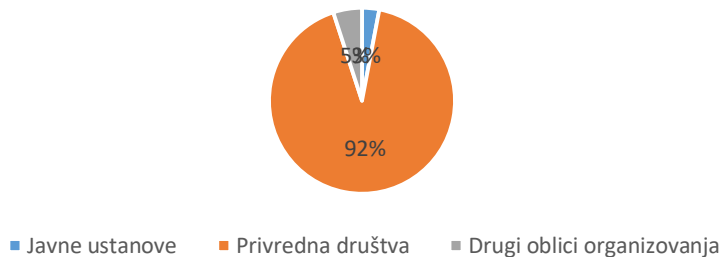
Privredna društva koja se ističu u primjeni ovog instituta su: Čistoća doo Podgorica (68 ustupljenih lica u 2020. godini), DOO Komunalno Budva (gdje je u 2020. godini ustupljeno 99 lica), DOO Komunalno Cetinje (31 ustupljena lica), DOO Parking servis Budva (28 ustupljenih lica), DOO Vodovod Kotor (24 ustupljena lica), Zelenilo doo Podgorica (26 ustupljenih lica).

---

<sup>38</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. List CG", 2/2018, 34/2019), čl. 58 ili čl. 130.

<sup>39</sup> Zakon o radu (Službeni list CG", br. 74/2019 od 30.12.2019. godine), čl. 52

### Udio ustupljenih lica po subjektima u ukupnom broju sporazuma o ustupanju



MJUDDIM je u ovom izvještajnom periodu tražilo podatke od JLS o tome koliki je broj preuzetih službenika, shodno čl. 51 Zakona o radu. Prema podacima koje su JLS dostavile, ovaj institut je u 2020. godini koristilo 5 lokalnih uprava – Podgorica, Herceg Novi, Berane, Bijelo Polje, Mojkovac. Iz lokalne uprave Mojkovca je preuzeto 5 službenika, dok je iz ostalih uprava preuzet po jedan. **Službenici su se uglavnom preuzimali za potrebe rada privrednih društava komunalnih djelatnosti u ovim lokalnim samoupravama.**

Javne ustanove su preuzele 11 lica od drugih poslodavaca u 2020. godini, privredna društva 120 lica a drugi oblici organizovanja 2 lica. Prema raspoloživim podacima iz upitnika, ovaj institut je najviše koristilo privredno društvo "Čistoća" doo Podgorica, koje je preuzelo 59 radnika u 2020. godini, od čega 56 iz Agencije "Outcourcing partners", 1 iz "Deponije doo Podgorica", 1 iz Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj Glavnog grada, 1 iz Komunalne policije Prijestonice Cetinje. Ovaj institut nije naročito korišten u drugim oblicima organizovanja, imajući u vidu da su 2 lica preuzeta u 2020. godini od strane Kulturnog centra u Baru (jedno lice od "Možure doo" a drugo od Doma zdravlja).

### Mjera 9 Obezbijediti zajedničko vršenje sopstvenih poslova iz nadležnosti opštine, putem međuopštinske saradnje

U nastavku su navedene oblasti u kojima su JLS u dvogodišnjoj primjeni Plana prepoznale prostor za zajedničko vršenje poslova i međuopštinsku saradnju:

#### Zajedničko vršenje poslova unutrašnje revizije po sporazumu, na osnovu Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru:

1. Opština Nikšić za opštinu Plužine
2. Opština Nikšić za opštinu Šavnik
3. Opština Pljevlja, za opštinu Žabljak
4. Opština Tivat za opštinu Kolašin
5. Opština Tivat za opštinu Mojkovac

### **Poslovi glavnog gradskog arhitekta**

6. Opština Nikšić za opštinu Šavnik
7. Opština Nikšić za opštinu Žablja
8. Opština Nikšić za opštinu Plužine
9. Glavni grad Podgorica za opštinu Kolašin
10. Opština Rožaje za opštinu Gusinje
11. Opština Berane za opštinu Mojkovac.

### **Poslovi upravljanja komunalnim otpadom i prečišćavanja otpadnih voda**

12. Opštine Bar i Ulcinj su zaključile Ugovor o osnivanju „Možura“ d.o.o. za upravljanje regionalnom sanitarnom deponijom, uz udio opštine Bar od 65% a opštine Ulcinj od 35%,
13. Opštine Kotor, Budva, Tivat i Herceg Novi - Lider projekta JKP Kotor. Uvođenje kompostiranja i prikupljanja selektivnog otpada
14. Opština Bar je zaključila ugovor o deponovanju otpada sa Opštinom Herceg Novi, Ulcinj, Budva, Kotor, Tivat
15. Opštine Tivat i Kotor; Upravljanje postrojenjem za prečišćavanje otpadnih voda

### **Osnivanje Regionalnog parka Sinjajevina**

16. Lider projekta je Opština Mojkovac. Partneri na projektu: opštine Danilovgrad, Žabljak, Kolašin i Šavnik.

### **Osnivanje Regionalnog biznis centra za sjevero-istočni region**

17. Lider projekta je Opština Berane. Partneri na projektu: opštine Andrijevića, Bijelo Polje, Plav, Rožaje, Regionalna razvojna agencija Bjelasica, Komovi i Prokletije.

### **Poslovi zbrinjavanja napuštenih životinja (azil)**

18. Uslugu azila za napuštene životinje pruža Komunalno Berane za okolne opštine, koje snose troškove hrane i smještaja za svaku životinju koja je smještena u azilu opštine Berane
19. Komunalno Kotor pruža uslugu azila za pse lugalice – zajednički projekat opština Kotor i Tivat

### **Saradnja u obavljanju poslova komunalne inspekcije Opštine Petnjica i Rožaje**

20. Ugovor o dopunskom radu sa komunalnim inspektorom iz Opštine Rožaje

**Mjera 10** Obezbijediti zajedničko vršenje javnih usluga kroz osnivanje privrednog društva ili javne ustanove za dvije ili više opština

Realizacija se prati kontinuirano uz mjeru 9.

## Mjera 11 Uključivanje privatnog sektora u vršenju poslova od javnog interesa

Mogućnostima u realizaciji ove mjere, MJDDIM se bavilo u *Analizi o modelima optimizacije privrednih društava i ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava*. Potencijalno uključivanje privatnog sektora u vršenju poslova od javnog interesa, ova Analiza tretira kroz primjenu Zakona o javno-privatnom partnerstvu. Naime, zakonom je predviđena mogućnost da se lokalna samouprava, društvo ili ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava mogu javiti kao partneri prilikom dugoročnog ugovaranja izgradnje infrastrukture, njenog održavanja ili pružanja usluga od javnog interesa. S tim u vezi, Analiza upućuje da je potrebno da lokalna društva i ustanove sagledaju mogućnost dugoročnog ugovaranja sa privatnim partnerom na lokalnom nivou u dijelu izgradnje lokalne infrastukture ili pružanja usluge od javnog interesa.

U tom pravcu je neophodno da lokalna samouprava, društva i ustanove izvrše analizu djelatnosti koje bi mogle uključiti angažovanje privatnog partnera i da utvrđene predloge dostave Agenciji za investicije Crne Gore. U konsultaciji sa Agencijom je potrebno odabrati prihvatljive projekte i započeti sa njihovom realizacijom.

## Mjera 12 Ukupan broj zaposlenih na određeno vrijeme, ne bi trebalo da bude veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno vrijeme u organu.

Prema podacima koje su JLS dostavile MJUDDIM, sa stanjem na 31.12.2020. godine, broj zaposlenih na određeno vrijeme čini 5% broja zaposlenih na neodređeno vrijeme. Svakako, ovi podaci će se preciznije pratiti u narednom periodu kroz veb aplikaciju o broju zaposlenih (više riječi u analizi efekata primjene Plana na lokalnom nivou).

## Mjera 13 Pojednostavljivanje procedura kroz primjenu propisa kojima se uređuje elektronsko poslovanje

Normativni okvir<sup>40</sup> za elektronsko kancelarijsko poslovanje upotpunjen je donošenjem Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave i Uputstva o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja.<sup>41</sup> Pružena je podrška JLS u cilju prilagođavanja postojećih Informacionih Sistema sa novom Uredbom i Uputstvom.

---

<sup>40</sup> Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ("Službeni list CG", broj 47/19); Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja ("Službeni list CG", broj 59/19); Zakon o elektronskoj upravi ("Službeni list Crne Gore", broj 32/14); Zakon o elektronskom dokumentu ("Službeni list Crne Gore" br 05/08 i 40/2011), Zakon o arhivskoj djelatnosti ("Službeni list Crne Gore" br. 049/10 i 40/2011); Zakon o upravnom postupku („Službeni list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17); Zakon o zaštiti ličnih podataka („Službeni list CG“, 79/08, 70/09, 44/12); Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", broj 44/12, 30/17); Zakon o informacionoj bezbjednosti ("Službeni list Crne Gore", broj 14/10, 40/16); Zakon o uslugama ("Službeni list Crne Gore", broj 71/17); Zakon o državnoj upravi ("Službeni list CG", broj 78/18); Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu ("Službeni list Crne Gore" br 31/2017).

<sup>41</sup> Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ("Službeni list CG", broj 47/19); Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja ("Službeni list CG", broj 59/19)

### 3. Implementacija Plana optimizacije u periodu 2018-2020

U ovom dijelu izvještaja prikazana je analiza uspješnosti realizacije mjera Plana optimizacije **tokom cjelokupnog perioda sprovođenja dokumenta**. Podaci prikazuju kretanje broja zaposlenih **upoređujući stanje u decembru 2020. godine sa polaznom osnovom iz decembra 2017. godine (baseline)**. Podaci su prikupljeni na osnovu organizacije državne uprave prije 7. decembra 2020, odnosno prije formiranja nove Vlade Crne Gore.

Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 i Planom optimizacije javne uprave 2018-2020 predviđeno je smanjenje broja zaposlenih na centralnom nivou za **5%**, a na lokalnom za **10%** do kraja 2020. godine u odnosu na početnu vrijednost definisanu u decembru 2017. godine. Početna vrijednost na centralnom nivou definisana Planom optimizacije javne uprave iznosi 39.312 zaposlenih i ne obuhvata privredna društva u većinskom vlasništvu države, Vojsku Crne Gore i Centralnu banku Crne Gore. Početna vrijednost na lokalnom nivou definisana Planom optimizacije iznosi **12.174 zaposlenih**.

Za potrebe ovog izvještaja, kao početna vrijednost na centralnom nivou uzima se **39.059 zaposlenih**<sup>42</sup> i ista ne obuhvata zaposlene u Agenciji za nacionalnu bezbjednost i Regionalnom centru za obuku ronilaca za podvodno razminiranje i pružanje pomoći. Usljed potrebe za zaštitom podataka o svojim zaposlenima, ANB nije izvještavala tadašnje Ministarstvo javne uprave o sprovođenju mjera definisanih Planom, pa je izuzeta iz dolje navedenih prikaza. Dodatno, Regionalni centar za obuku ronilaca za podvodno razminiranje i pružanje pomoći je postao društvo sa ograničenom odgovornošću 2015. godine, pa nije trebao biti uključen u polaznu vrijednost, s obzirom da su sva privredna društva na centralnom nivou izuzeta iz Plana optimizacije.

U skladu sa navedenim, na centralnom nivou planirano je smanjenje broja zaposlenih za 1.953. Ovaj cilj nije ispunjen, a umjesto planiranog smanjenja na centralnom nivou došlo je do **povećanja broja zaposlenih za 3.134, odnosno 8%**. Na osnovu podataka Ministarstva finansija i socijalnog staranja i Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, **u decembru 2020. godine, broj zaposlenih na centralnom nivou umjesto planiranih 37.106 iznosi 42.193**.

S obzirom na uočena nepoklapanja u podacima dostavljenim od strane organa i podacima kojima raspolaže MF, a posebno za sektore prosvjete i zdravstva, **za potrebe analize broja zaposlenih na centralnom nivou prikazane u ovom izvještaju u najvećoj mjeri su korišćeni podaci Ministarstva finansija i socijalnog staranja**. Za institucije na centralnom nivou o kojima Ministarstvo finansija nije imalo podatke, MJUDDM je koristilo podatke dostavljene od strane ovih institucija putem upitnika korišćenog u svrhu praćenja sprovođenja mjera optimizacije (npr. Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agencija za nadzor osiguranja, Regulatorna agencija za energetiku, Agencija za civilno vazduhoplovstvo, Agencija za elektronske medije, itd.).

---

<sup>42</sup> Dodatnom provjerom podataka za 2017. godinu, utvrđeno je da je u decembru 2017. godine u Sekretarijatu za zakonodavstvo bilo zaposleno 21 lica, umjesto 19, što je takođe uticalo na polaznu vrijednost predstavljenu u ovom izvještaju.





Na lokalnom nivou planirano je smanjenje broja zaposlenih za 1.217 u odnosu na polaznu osnovu, čime bi broj zaposlenih na kraju primjene Plana trebalo da iznosi **10.957**. Ovaj cilj nije ispunjen, a umjesto planiranog smanjenja, došlo je do povećanja broja zaposlenih za **1.061, odnosno 8%**. Shodno tome, u **decembru 2020. godine, broj zaposlenih na lokalnom nivou iznosi 13.235**. Podaci kojima raspolaže Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija prikazani u ovom izvještaju dostavljeni su od strane JLS.

	Polazna osnova (2017.)	Ciljana vrijednost 2020. (%)	<b>Ciljana vrijednost 2020.</b>	Ostvarena vrijednost 2020. (%)	<b>Ostvarena vrijednost 2020.</b>
<b>Centralni nivo</b>	39.059	-5%	37.106	+8%	42.193
<b>Lokalni nivo</b>	12.174	-10%	10.957	+8%	13.235
<b>Ukupno</b>	51.233		<b>48.063</b>		<b>55.428</b>

### 3.1. Centralni nivo 2018-2020

Posmatrano po sektorima, **do najvećeg povećanja broja zaposlenih u odnosu na početnu vrijednost** definisanu u decembru 2017. godine došlo je u najvećim sektorima – **prosvjeti, zdravstvu i unutrašnjim poslovima**, dok je **do najvećeg smanjenja broja zaposlenih došlo u sektorima odbrane, rada i socijalnog staranja i poljoprivrede i ruralnog razvoja**.

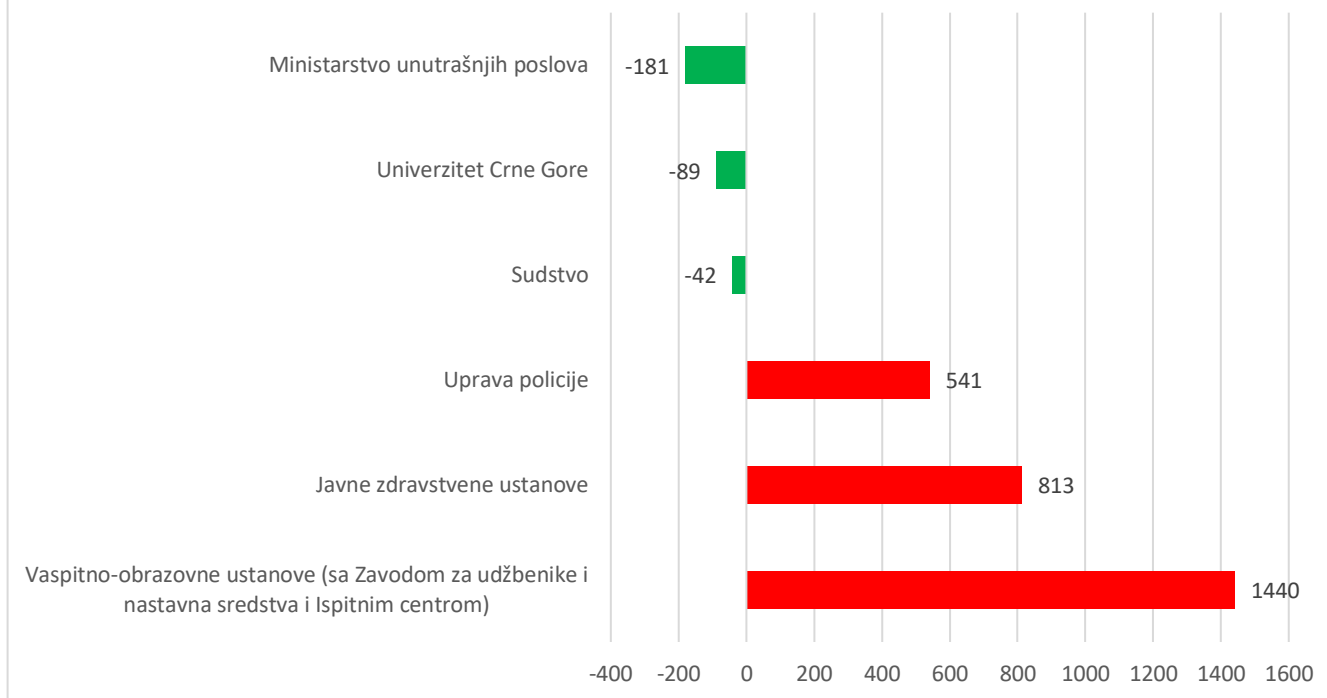
Tokom sprovođenja Plana optimizacije javne uprave 2018-2020, u sektoru prosvjete je došlo do povećanja broja zaposlenih za 1.365, u sektoru zdravstva za 855, a u sektoru unutrašnjih poslova za 273.

Sa druge strane, tokom istog perioda, do najvećeg smanjenja broja zaposlenih došlo je u sektoru odbrane, i to za 21, u sektoru rada i socijalnog staranja za 13 i poljoprivrede i ruralnog razvoja za 11 zaposlenih.

Sektor	Razlika u broju zaposlenih: Dec. 2017. i Dec 2020.
Prosvjeta	1365
Zdravstvo	855
Unutrašnji poslovi	287
Finansije	129
Ostali organi koji čine javni sektor	75
Održivi razvoj i turizam	71
Pravda	66
Vanjski poslovi	64
Javna uprava	55
Kultura	53
Saobraćaj i pomorstvo	49
Sudstvo i tužilaštvo	42
Ekonomija	27
Nauka	17
Ljudska i manjinska prava	14
Sport i mladi	10
Poljoprivreda i ruralni razvoj	-11
Rad i socijalno staranje	-13
Obrana	-21
<b>Ukupno:</b>	<b>3134</b>

Posmatrano po institucijama, do najvećeg povećanja broja zaposlenih došlo je u vaspitno-obrazovnim ustanovama (uključujući Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Ispitni centar), javnim zdravstvenim ustanovama i Upravi policije, dok je do najvećeg smanjenja broja zaposlenih došlo u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Univerzitetu Crne Gore i sudstvu.

Prikaz najvećeg povećanja i najvećeg smanjenja broja zaposlenih po institucijama



Ukoliko kretanje broja zaposlenih od decembra 2017. godine do decembra 2020. godine posmatramo **kroz procenat povećanja, odnosno smanjenja broja zaposlenih**, do najvećeg povećanja u odnosu na polaznu vrijednost došlo je u sektorima **ljudskih i manjinskih prava (36.8%), nauke (36.2%) i sporta i mladih (32.3%)**.

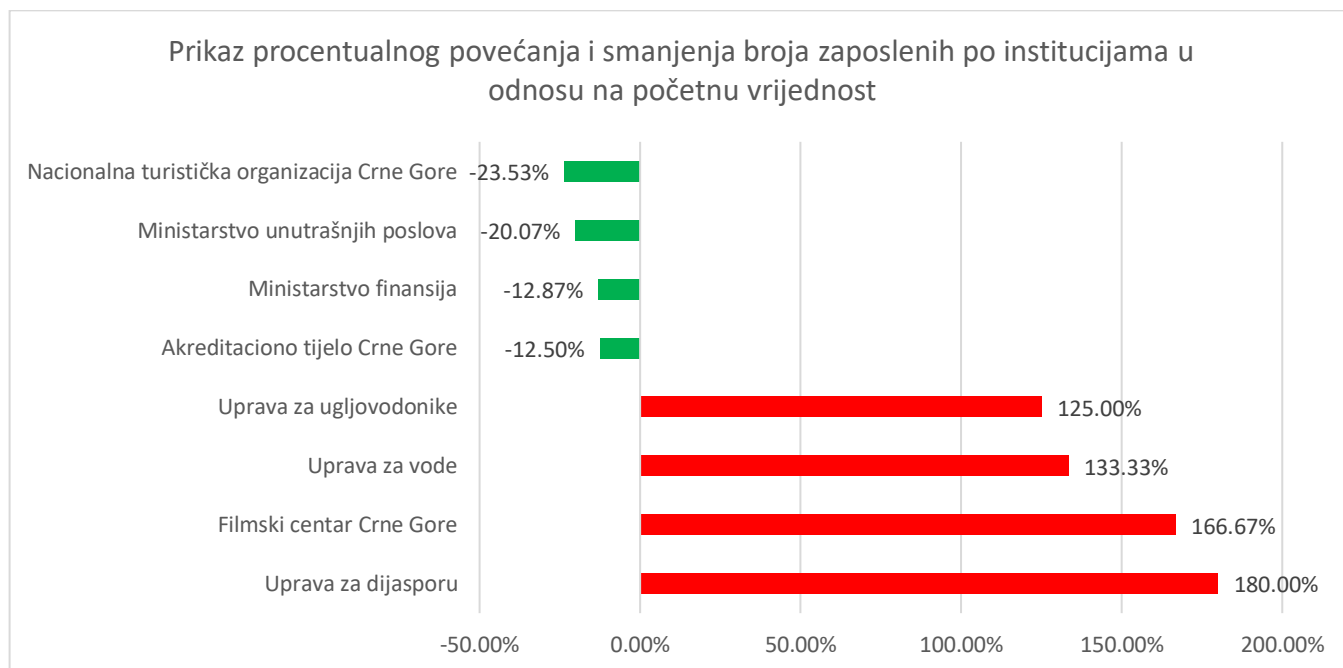
Na drugoj strani, **do najvećeg relativnog smanjenja broja zaposlenih došlo je u sektorima odbrane (8.6%), poljoprivrede i ruralnog razvoja (1.6) i rada i socijalnog staranja (0.8%)**.

Sektor	% povećanja / smanjenja: Dec. 2017. i Dec 2020.
Ljudska i manjinska prava	36,84%
Nauka	36,17%
Sport i mladi	32,26%
Vanjski poslovi	28,70%
Saobraćaj i pomorstvo	21,68%
Održivi razvoj i turizam	17,32%
Javna uprava	13,72%
Ostali organi koji čine javni sektor	11,22%
Pravda	10,33%
Zdravstvo	10,07%
Prosvjeta	9,25%
Ekonomija	7,01%

Kultura	6,24%
Finansije	6,19%
Unutrašnji poslovi	5,61%
Sudstvo i tužilaštvo	1,98%
Rad i socijalno staranje	-0,80%
Poljoprivreda i ruralni razvoj	-1,62%
Obrana	-8,57%

Posmatrano prema institucijama, do najvećeg procentualnog povećanja broja zaposlenih tokom sprovođenja Plana optimizacije došlo je u Upravi za dijasporu (180%), Filmskom centru (166%), Upravi za vode (133%) i Upravi za ugljovodonike (125%).

Na drugoj strani, do najvećeg procentualnog smanjenja broja zaposlenih došlo je u Nacionalnoj turističkoj organizaciji (24%), Ministarstvu unutrašnjih poslova (20%), Ministarstvu finansija (13%) i Akreditacionom tijelu (12.5%).



Važno je napomenuti da je tokom sprovođenja Plana optimizacije **na snagu stupio novi Zakon o državnoj upravi (12. decembra 2018. godine)**, koji predviđa ukidanje organa u sastavu i osnivanje samostalnih organa uprave, što je uticalo na smanjenje broja zaposlenih u ministarstvima i povećanje broja zaposlenih u organima uprave. Na drugoj strani, jedan dio organa prestao je da postoji i postao dio ministarstava ili organa uprave, što je moglo uticati na povećanje broja zaposlenih u organima čiji su postali dio. Međutim, **iako je došlo do smanjenja ukupnog broja organa, posmatrano po sektorima, promjene u organizaciji državne uprave nisu rezultirale smanjenjem broja zaposlenih.**

Promjene u organizaciji državne uprave iz 2019. godine u odnosu na početnu vrijednost definisanu Planom optimizacije prikazane su u tabeli ispod.

2018. godina	2019. godina
Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma	Postala dio Uprave policije
Uprava za javne nabavke	Postala dio Ministarstva finansija
Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća	Postala dio Ministarstva ekonomije
Zavod za intelektualnu svojinu	Postao dio Ministarstva ekonomije
Agencija za duvan	Postala dio Ministarstva finansija
Uprava za zbrinjavanje izbjeglica	Postala dio MUP-a
Ministarstvo evropskih poslova	Kancelarija za evropske integracije, funkcioniše u okviru GSV
Savjetodavna služba u biljnoj proizvodnji	Dio Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja
Služba za selekciju stoke	Dio Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja
Centar za azil	Dio MUP-a

Cjelokupni prikaz kretanja zaposlenih po institucijama obuhvaćenim Planom optimizacije i resorima koje ove institucije čine dat je u nastavku. Zbog ukidanja dijela organa i spajanja određenog broja njih tokom trajanja primjene Plana optimizacije javne uprave, u razmatranje treba uzeti podatke prikazane po sektorima.

Sektor	Institucije obuhvaćene Planom optimizacije	Broj zaposlenih: Decembar 2017.	Broj zaposlenih: Decembar 2020.	Razlika u broju zaposlenih: Dec. 2017. i Dec 2020.	% povećanja / smanjenja: Dec. 2017. i Dec 2020.
Pravda	Ministarstvo pravde	70	77	7	10,00%
	Uprava za izvršenje krivičnih sankcija	481	531	50	10,40%
	Centar za alternativno rješavanje sporova (ranije Centar za posredovanje)	5	8	3	60,00%
	Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama	30	34	4	13,33%
	Agencija za sprečavanje korupcije	53	55	2	3,77%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>639</b>	<b>705</b>	<b>66</b>	<b>10,33%</b>
Unutrašnji poslovi	Ministarstvo unutrašnjih poslova	902	721	-181	-20,07%
	<i>Centar za azil*</i>	36	-	-	-
	<i>Uprava za zbrinjavanje izbjeglica*</i>	6	-	-	-

	Uprava policije	4139	4680	541	13,07%
	<i>Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma*</i>	31	-	-	-
	<b>UKUPNO:</b>	<b>5114</b>	<b>5401</b>	<b>287</b>	<b>5,61%</b>
<b>Obrana</b>	Ministarstvo odbrane	229	202	-27	-11,79%
	Direkcija za zaštitu tajnih podataka	16	22	6	37,50%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>245</b>	<b>224</b>	<b>-21</b>	<b>-8,57%</b>
<b>Finansije</b>	Ministarstvo finansija	272	237	-35	-12,87%
	<i>Uprava za javne nabavke*</i>	19	-	-	-
	<i>Agencija za duvan*</i>	3	-	-	-
	Poreska uprava	526	620	94	17,87%
	Uprava carina	504	521	17	3,37%
	Uprava za nekretnine	316	347	31	9,81%
	Uprava za imovinu	198	233	35	17,68%
	Uprava za statistiku	109	99	-10	-9,17%
	Uprava za igre na sreću	12	17	5	41,67%
	Stručna služba Zaštitinika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore	34	35	1	2,94%
	Stručna služba Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki	16	24	8	50,00%
	Komisija za tržište kapitala	26	26	0	0,00%
	Agencija za nadzor osiguranja	23	26	3	13,04%
	Fond za obeštećenje	8	8	0	0,00%
	Revizorsko tijelo	19	21	2	10,53%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>2085</b>	<b>2214</b>	<b>129</b>	<b>6,19%</b>
<b>Vanjski poslovi</b>	Ministarstvo vanjskih poslova	218	273	55	25,23%
	Uprava za dijasporu	5	14	9	180,00%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>223</b>	<b>287</b>	<b>64</b>	<b>28,70%</b>
<b>Prosvjeta</b>	Ministarstvo prosvjete	76	90	14	18,42%
	Zavod za školstvo	62	60	-2	-3,23%
	Ispitni centar	30	33	3	10,00%
	Univerzitet Crne Gore	1166	1077	-89	-7,63%
	Policijska akademija	77	79	2	2,60%
	Fakultet za crnogorski jezik i književnost	31	28	-3	-9,68%

	Vaspitno-obrazovne ustanove (sa Zavodom za udžbenike i nastavna sredstva i Ispitnim centrom)	13322	14762	1440	10,81%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>14764</b>	<b>16129</b>	<b>1365</b>	<b>9,25%</b>
<b>Kultura</b>	Ministarstvo kulture	33	49	16	48,48%
	Državni arhiv	152	147	-5	-3,29%
	Uprava za zaštitu kulturnih dobara	35	33	-2	-5,71%
	Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore	56	63	7	12,50%
	Crnogorsko narodno pozorište	131	133	2	1,53%
	Kraljevsko pozorište "Zetski dom"	20	26	6	30,00%
	Nacionalna biblioteka Crne Gore "Đurđe Crnojević"	88	85	-3	-3,41%
	Prirodnački muzej Crne Gore	25	24	-1	-4,00%
	Crnogorska kinoteka	8	9	1	12,50%
	Muzički centar Crne Gore	72	89	17	23,61%
	Biblioteka za slijepe Crne Gore	10	11	1	10,00%
	Narodni muzej Crne Gore	132	136	4	3,03%
	Pomorski muzej Crne Gore	16	19	3	18,75%
	Centar savremene umjetnosti Crne Gore	40	42	2	5,00%
	Filmski centar Crne Gore	3	8	5	166,67%
	Agencija za elektronske medije	24	24	0	0,00%
	Matica crnogorska	5	5	0	0,00%
		<b>UKUPNO:</b>	<b>850</b>	<b>903</b>	<b>53</b>
<b>Ekonomija</b>	Ministarstvo ekonomije	112	137	25	22,32%
	<i>Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća*</i>	14	-	-	-
	<i>Zavod za intelektualnu svojinu*</i>	20	-	-	-
	Zavod za metrologiju	40	47	7	17,50%
	Uprava za ugljovodonike	4	9	5	125,00%
	Agencija za zaštitu konkurencije	17	29	12	70,59%
	Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost	71	73	2	2,82%

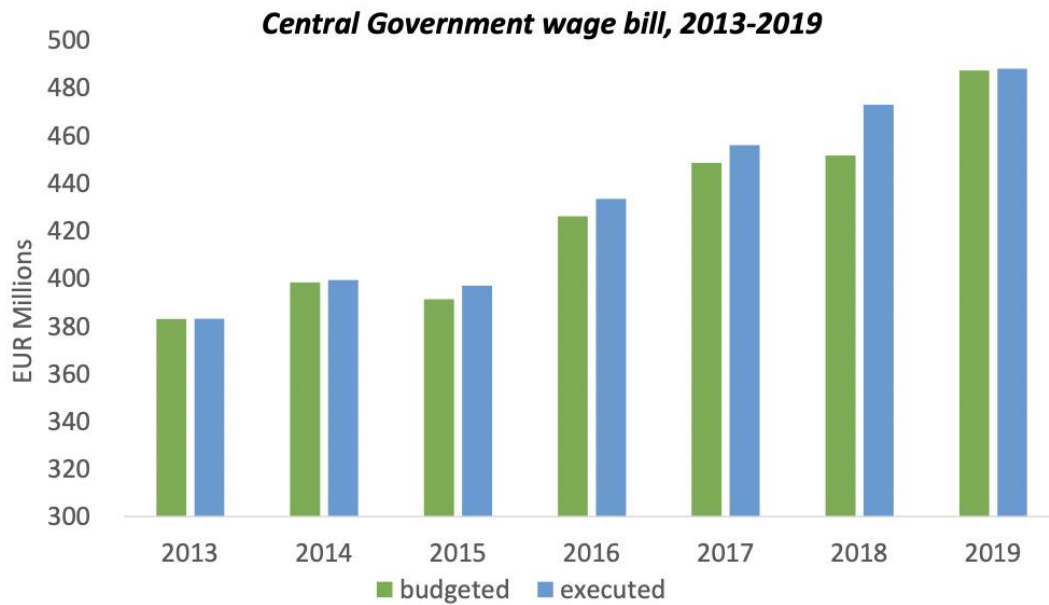
	Akreditaciono tijelo Crne Gore	8	7	-1	-12,50%
	Zavod za geološka istraživanja Podgorica	51	50	-1	-1,96%
	Institut za standardizaciju Crne Gore	16	20	4	25,00%
	Regulatorna agencija za energetiku	32	40	8	25,00%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>385</b>	<b>412</b>	<b>27</b>	<b>7,01%</b>
<b>Saobraćaj i pomorstvo</b>	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	102	113	11	10,78%
	Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama (Uprava pomorske sigurnosti i Lučka uprava)	45	56	11	24,44%
	Uprava za saobraćaj	25	41	16	64,00%
	Uprava za željeznice	8	11	3	37,50%
	Agencija za civilno vazduhoplovstvo	46	54	8	17,39%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>226</b>	<b>275</b>	<b>49</b>	<b>21,68%</b>
<b>Poljoprivreda i ruralni razvoj</b>	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	200	181	-19	-9,50%
	<i>Savjetodavna služba u biljnoj proizvodnji*</i>	22	-	-	-
	<i>Služba za selekciju stoke*</i>	22	-	-	-
	Uprava za šume	337	366	29	8,61%
	Uprava za vode	3	7	4	133,33%
	Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	71	85	14	19,72%
	JU Specijalistička veterinarska laboratorija	25	30	5	20,00%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>680</b>	<b>669</b>	<b>-11</b>	<b>-1,62%</b>
<b>Zdravstvo</b>	Ministarstvo zdravlja	51	67	16	31,37%
	Fond za zdravstveno osiguranje	197	191	-6	-3,05%
	Institut za javno zdravlje	204	229	25	12,25%
	Institut za lijekove i medicinska sredstva	37	44	7	18,92%
	Javne zdravstvene ustanove	8000	8813	813	10,16%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>8489</b>	<b>9344</b>	<b>855</b>	<b>10,07%</b>
	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	26	34	8	30,77%



Ljudska i manjinska prava	Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava	8	11	3	37,50%
	Centar za razvoj i očuvanje kulture manjina Crne Gore	4	7	3	75,00%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>38</b>	<b>52</b>	<b>14</b>	<b>36,84%</b>
Održivi razvoj i turizam	Ministarstvo održivog razvoja i turizma	158	202	44	27,85%
	Uprava javnih radova	34	58	24	70,59%
	Agencija za zaštitu prirode i životne sredine	72	77	5	6,94%
	Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju	112	118	6	5,36%
	Nacionalna turistička organizacija Crne Gore	34	26	-8	-23,53%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>410</b>	<b>481</b>	<b>71</b>	<b>17,32%</b>
Rad i socijalno staranje	Ministarstvo rada i socijalnog staranja, ustanove socijalne i dječje zaštite i JU Zavod "Komanski most"	1019	1022	3	0,29%
	Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu	17	18	1	5,88%
	Zavod za zapošljavanje Crne Gore	323	313	-10	-3,10%
	Fond penzijskog i invalidskog osiguranja	211	206	-5	-2,37%
	Agencija za mirno rješavanje radnih sporova	12	11	-1	-8,33%
	Fond rada	11	12	1	9,09%
	Socijalni savjet Crne Gore	1	1	0	0,00%
	JU Institut za razvoj i istraživanje u oblasti zaštite na radu	26	24	-2	-7,69%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>1620</b>	<b>1607</b>	<b>-13</b>	<b>-0,80%</b>
Nauka	Ministarstvo nauke	21	34	13	61,90%
	Crnogorska akademija nauka i umjetnosti	26	30	4	15,38%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>47</b>	<b>64</b>	<b>17</b>	<b>36,17%</b>
Javna uprava	Ministarstvo javne uprave	98	101	3	3,06%
	Uprava za kadrove	48	66	18	37,50%
	Uprava za inspekcijske poslove	255	289	34	13,33%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>401</b>	<b>456</b>	<b>55</b>	<b>13,72%</b>
Sport i mladi	Ministarstvo sporta i mladih	31	41	10	32,26%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>31</b>	<b>41</b>	<b>10</b>	<b>32,26%</b>

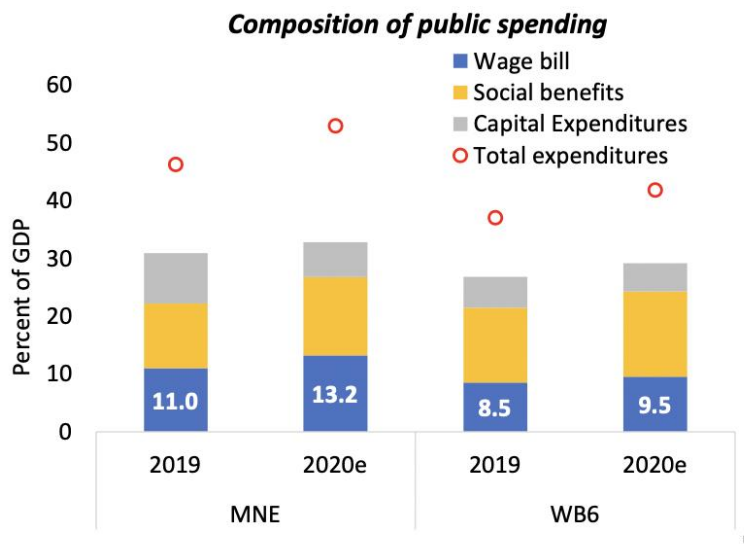
<b>Sudstvo i tužilaštvo</b>	Stručna služba Ustavnog suda Crne Gore	42	43	1	2,38%
	Sudstvo	1739	1697	-42	-2,42%
	Tužilaštvo	335	411	76	22,69%
	Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	9	16	7	77,78%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>2125</b>	<b>2167</b>	<b>42</b>	<b>1,98%</b>
<b>Ostali organi koji čine javni sektor</b>	Generalni sekretarijat Vlade (i Kancelarija za evropske integracije)	224	234	10	4,46%
	Sekretarijat za zakonodavstvo	21	21	0	0%
	Agencija za investicije (ranije Sekretarijat za razvojne projekte i Agencija za promociju stranih investicija)	19	31	12	63,16%
	Služba predsjednika Crne Gore	20	23	3	15,00%
	Služba Skupštine Crne Gore	277	318	41	14,80%
	Služba Državne izborne komisije	13	12	-1	-7,69%
	Služba Državne revizorske institucije	63	74	11	17,46%
	Služba Zaštitnika ljudskih prava i sloboda	34	34	0	0,00%
	Službeni list Crne Gore	16	15	-1	-6,25%
	<b>UKUPNO:</b>	<b>687</b>	<b>762</b>	<b>77</b>	<b>10,92%</b>
	<b>UKUPNO NA CENTRALNOM NIVOU:</b>	<b>39.059</b>	<b>42.193</b>	<b>3.134</b>	<b>8,02%</b>

Prema ocjeni Svjetske banke, **ograničen napredak u sprovođenju Plana optimizacije javne uprave rezultirao je povećanjem broja zaposlenih** i, shodno tome, većim izdacima za zarade tokom 2018. i 2019. godine. Ovo važi kako za planirani, tako i za izvršeni budžet. Detaljni prikaz dat je na grafiku ispod.



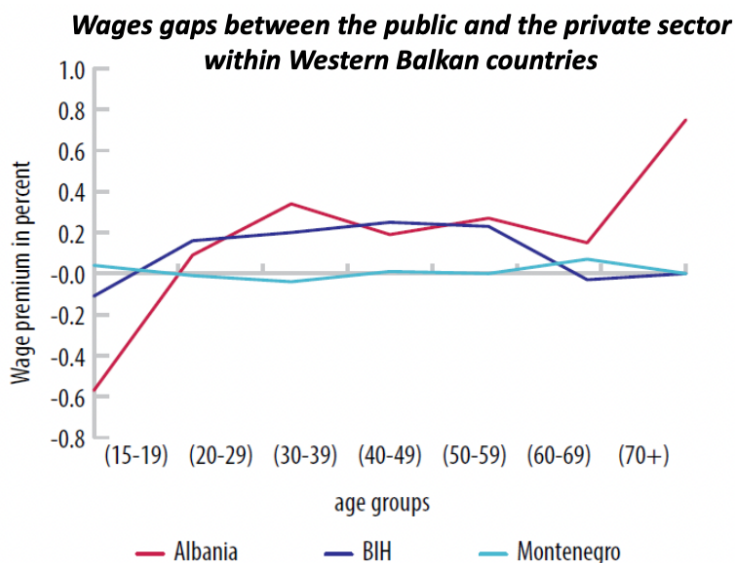
Source: Ministry of Finance, Annual budget plans and execution reports.

Ovo je posebno važno jer visoki izdaci za zarade u javnom sektoru  **smanjuju fiskalni prostor za kapitalne investicije, socijalna davanja, kao i za smanjenje duga**, koji je usljed krize izazvane pandemijom Covid-19 porastao na 104.2% u 2020. godini. Kao što se može vidjeti na grafiku ispod, izdaci za zarade zaposlenih značajno su veći u odnosu na prosjek zemalja Zapadnog Balkana.

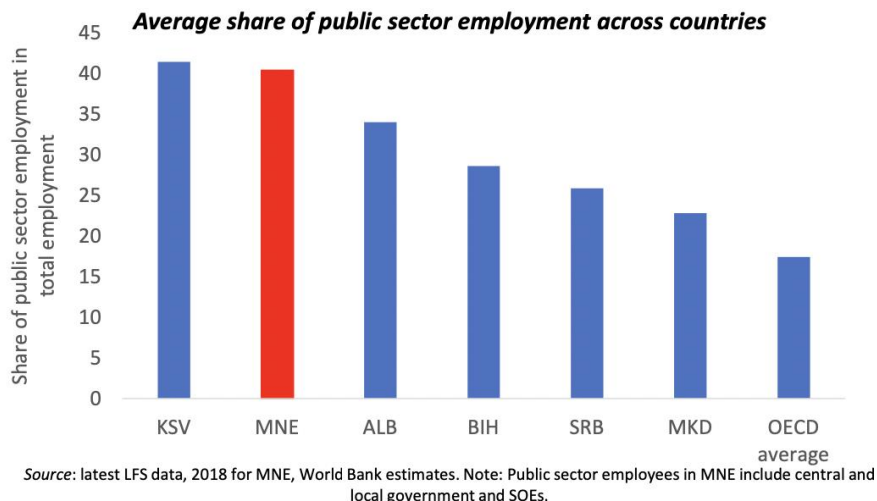


Source: National statistical office data; World Bank estimates. Note: Consolidated general government total wage bill.

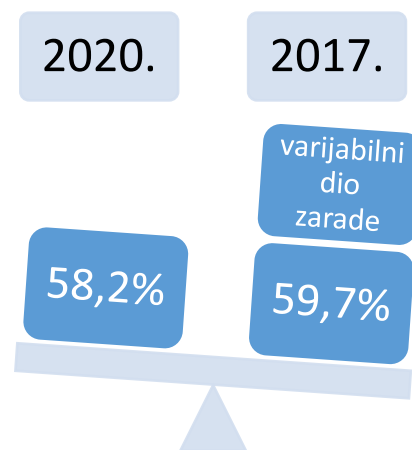
Međutim, ono što uslovljava visoke izdatke za zarade u javnom sektoru nisu visoke plate zaposlenih, koje su, za razliku od drugih zemalja regiona, na nivou zarada u privatnom sektoru. Kao što se može vidjeti na grafiku ispod, koji pokazuje razlike u platama između javnog i privatnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana, **zarade u javnom sektoru u Crnoj Gori izjednačene su sa zaradama u privatnom sektoru**, kada se uzmu u obzir starost, pol i obrazovanje zaposlenih. Samo su za zaposlene starije od 60 godina plate u javnom sektoru veće od onih u privatnom sektoru, i to za oko 10%.



Visoke izdatke za zarade zaposlenih u javnoj upravi uzrokuje **relativno visok broj zaposlenih**, koji je veći od svih zemalja Zapadnog Balkana osim Kosova, kao i od prosjeka OECD zemalja. Grafik ispod prikazuje udio zaposlenih u javnom sektoru u ukupnom broju zaposlenih na nivou države, koji u Crnoj Gori iznosi 40%.



Posmatrajući podatke o udjelu bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca u tekućim izdacima Budžeta u decembru 2017. godine i iste podatke u decembru 2020. godine, zaključuje se da je došlo do  **smanjenja izdataka za zarade zaposlenih u 2020. godini za 1.5%**. Naime, shodno podacima iz Zakona o završnom računu budžeta za 2017. godinu, udio bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca u tekućim izdacima Budžeta u 2017. godini iznosio je 59,7%, dok je shodno preliminarnim podacima o izvršenju budžeta za 2020. godinu, udio bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca u tekućim izdacima Budžeta iznosio 58,2%. Ministarstvo finansija i socijalnog staranja procjenjuje da je smanjenje udjela zarada zaposlenih u tekućim izdacima Budžeta nastalo zbog **razlike u isplaćenom varijabilnom dijelu zarade**, koji je za 1,254,708.91 EUR manji u decembru 2020. godine u odnosu na decembar 2017. godine.



*Udio bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca u tekućim izdacima Budžeta*

Kako je jedan od ciljeva Plana optimizacije rasterećivanje državnog budžeta, neophodno je **temeljnije urediti postupak nagrađivanja zaposlenih u javnoj upravi i osigurati pravičnu dodjelu nagrada za ostvarene rezultate rada.**

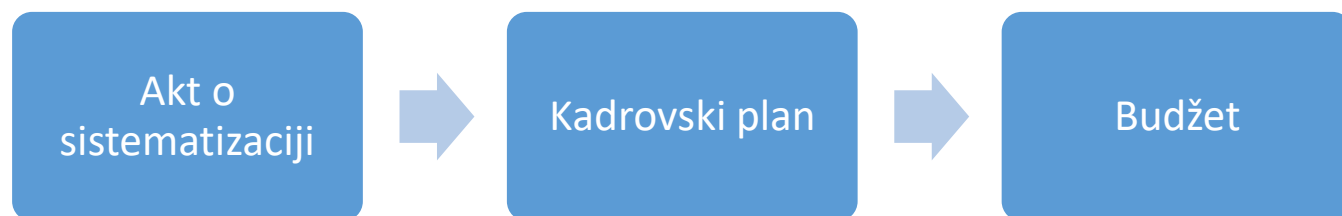
Pitanje dodjeljivanja varijabilnih zarada zaposlenima koji predstavlja jedan od segmenata ovog procesa. Ovo pitanje uređeno je Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Odlukom o varijabilnom dijelu zarade, kao i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, kojim je data mogućnost nagrađivanja državnih službenika i namještenika koji su ocijenjeni ocjenom rada „ističe se“.

Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru predviđeno je pravo na varijabilni dio zarade **samo za službenike koji su ostvarili izuzetne rezultate i kvalitet rada**, dok Odluka predviđa da se izuzetni rezultati i kvalitet rada zaposlenog cijene na osnovu posebnog doprinosa unapređenju procesa rada, izuzetne uspješnosti i kvaliteta izvršenih poslova, posebne efikasnosti u radu, povećanog obima posla i dodatnog angažovanja zbog nepopunjenosti radnih mjesta. U praksi, **varijabilni dio zarade dodjeljuje se bez prethodne evaluacije o ispunjenosti navedenih kriterijuma, a veliki broj ocjena „ističe se“ koje državni službenici dobijaju kao rezultat godišnjeg ocjenjivanja rada dodatno onemogućava da najbolji ostvare pravo na nagradu, u skladu sa zakonom.**

Praćenje radnog učinka zaposlenih, u smislu napredovanja i nagrađivanja zaposlenih, odnosno otpuštanja iz službe, kao i koherentnija politika upravljanja ljudskim resursima doprinjeće ispunjenju sljedećih ciljeva:

- 1. obezbijediti snažniju kontrolu izdataka za zarade zaposlenih u javnoj upravi**
- 2. obezbijediti zadržavanje najboljih u javnoj upravi kroz napredovanje i nagrađivanje zaposlenih**
- 3. osigurati prestanak radnog odnosa za službenike koji ne ostvaruju minimum radnog učinka i propisanih kvaliteta i standarda**
- 4. osigurati veću efikasnost i kvalitet rada javne uprave.**

Koherentnija politika upravljanja ljudskim resursima podrazumijeva usklađenost akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kadrovskih planova, i budžeta, koji su svi zasnovani na realnim potrebama organa, odnosno institucije.



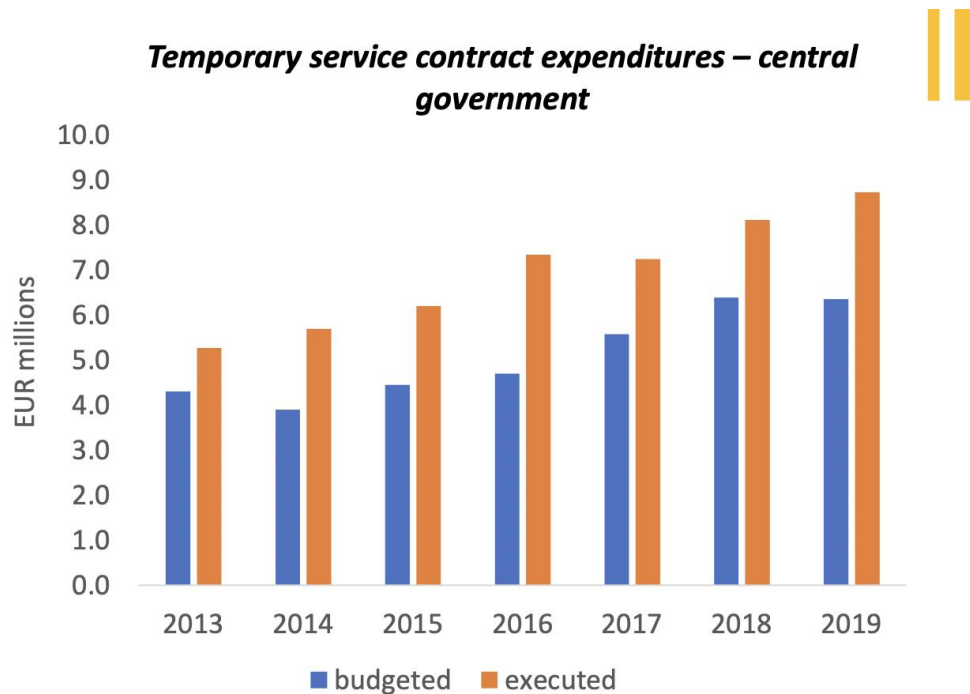
U praksi, organi najčešće polaze od kraja, odnosno od raspoloživog budžeta, na osnovu kojeg kreiraju kadrovski plan, dok akti o sistematizaciji služe kao “rezerva” i najčešće ne odslikavaju realne potrebe organa za zapošljavanjem.

Kako bi što preciznije zakonski uredila ovaj postupak, Vlada je 2018. godine po prvi put donijela Uredbu o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade, kojom je propisano da se nacrti kadrovskog plana pripremaju **istovremeno** sa predlogom zakona o budžetu za godinu za koju se donosi kadrovski plan. Dodatno, Vlada je 2019. godine Uredbom o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave propisala neophodne smjernice za izradu akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa.

Ukoliko uporedimo popunjenost sistematizovanih radnih mjesta organa i institucija na centralnom nivou na kraju 2017. godine i na kraju 2020. godine, ostvaren je djelimičan napredak. Naime, organi na centralnom nivou su na kraju 2017. godine u prosjeku imali popunjeno 67,86% sistematizovanih radnih mjesta, dok je na kraju 2020. godine popunjeno **76.66%**.

Posebno značajan izazov u okviru sprovođenja kadrovske politike na nivou organa jeste zaključivanje i praćenje ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Prema podacima dostavljenim od strane organa i institucija obuhvaćenih Planom optimizacije, **u decembru 2020. godine, broj angažovanih lica na centralnom nivou po osnovu ugovora o djelu iznosi 1.717. Broj angažovanih lica po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima iznosi 91.**

Svjetska banka je takođe evidentirala porast izdataka za ugovore o djelu u periodu od 2013. do 2019. godine, kao što se može vidjeti u grafiku ispod.



Source: Ministry of Finance, Annual budget plans and executions, 2013-2019. 21

Kada je u pitanju realizacija mjere **sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine**, od 1,583 zaposlenih na centralnom nivou koji su podnijeli zahtjev za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine, zaključeno je 378 sporazuma, a prema podacima dostavljenim od strane organa **ukinuto je 167 radnih mjesta (44%)**.

Prepoznavajući da je optimizacija javne uprave **horizontalni proces** u koji moraju biti aktivno uključene sve institucije kako se postigli zacrtani ciljevi, MJUDDM je ispitalo stavove institucija obuhvaćenih Planom o njegovoj implementaciji. Rezultati ankete prikazani su u tabeli niže.

Rezultati ankete o uspješnosti implementacije Plana optimizacije na centralnom nivou	Prosječna ocjena (1 - Uopšte se ne slažem; 4 - U potpunosti se slažem)
Plan optimizacije na adekvatan način tretira racionalizaciju broja zaposlenih i smanjenje učešća zarada zaposlenih u tekućim izdacima budžeta.	2.80
Mjere definisane Planom optimizacije su relevantne za ostvarivanje zadatog cilja reforme.	2.80
Mjere definisane Planom optimizacije su jasne i jednostavne za sprovođenje.	2.97

Tokom procesa implementacije Plana optimizacije, pružene su mi sve informacije koje su mi bile potrebne.	3.25
Upitnik za praćenje sprovođenja Plana optimizacije koji je kreiralo Ministarstvo javne uprave je jasan i jednostavan za popunjavanje.	3.38
Institucija koju predstavljam je svakog puta dostavila precizne i potpune podatke Ministarstvu javne uprave.	3.80
Institucija koju predstavljam je svakog puta u roku dostavila tražene podatke Ministarstvu javne uprave.	3.72
Cilj smanjenja broja zaposlenih na centralnom nivou za 3% do kraja 2018. godine, odnosno za 5% do kraja 2020. godine je realno postavljen i ostvariv.	2.26
Mjera ograničavanja zapošljavanja u javnoj upravi koja podrazumijeva pribavljanje saglasnosti od strane Užeg kabineta Vlade za svako novo zapošljavanje i angažovanje je dobar mehanizam kontrole zapošljavanja.	2.77
Mjera ograničavanja zapošljavanja u javnoj upravi koja podrazumijeva pribavljanje saglasnosti od strane Užeg kabineta Vlade za svako novo zapošljavanje i angažovanje je adekvatno i pravično sprovedena.	2.57
Mjera sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine je adekvatno i pravično sprovedena.	2.44
Sve u svemu, implementacija Plana optimizacije javne uprave 2018-2020 je bila uspješna.	2.37

Dodatno, kao **najveću smetnju/problem** tokom implementacije Plana, predstavnici institucija identifikovali su sljedeće:

- predug rok za dobijanje saglasnosti od Ministarstva finansija i Užeg kabineta Vlade, posebno u slučajevima hitne potrebe za zapošljavanjem, odnosno angažovanjem novih lica
- obavezu smanjenja broja sistematizovanih mjesta za sve institucije, kao i ograničenje zapošljavanja, s obzirom na manjak zaposlenih u instituciji
- obavezu smanjenja broja izvršilaca koji vrše opšte i pomoćne poslove
- nemogućnost sprovođenja mjere sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine zbog obaveze ukidanja radnog mjesta i izmjene akta o sistematizaciji
- naknadne izmjene Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru, što je uzrokovalo veći broj žalbi na rješenja o odbijanju zahtjeva
- izradu funkcionalne analize, jer se metodologija nije mogla na adekvatan način primijeniti
- dostavljanje podataka u traženom formatu od strane institucija na koje se odnosi samo dio propisanih mjera i koje imaju određene specifičnosti u odnosu na državnu upravu



- specifičnost pojedinih institucija, posebno onih koje nisu direktne potrošačke jedinice budžeta

Na drugoj strani, kao ono čime su bili **najviše zadovoljni**, predstavnici institucija su naglasili sljedeće:

- mehanizam kontrole zapošljavanja od strane Užeg kabineta Vlade
- efikasnu saradnju i kvalitetnu koordinaciju sa drugim državnim organima, posebno Ministarstvom javne uprave, digitalnog društva i medija i Ministarstvom finansija i socijalnog staranja
- način praćenja implementacije Plana optimizacije od strane MJUDDM
- uvođenje kadrovskog planiranja

Kada su u pitanju **predlozi za naredni strateški dokument koji će se baviti optimizacijom**, predstavnici institucija naveli su sljedeće:

- uspostaviti softver za monitoring plana optimizacije, što bi pojednostavilo unos i generisanje podataka, a značajno bi doprinijelo transparentnosti procesa
- sprovesti funkcionalne analize
- nastaviti sa primjenom mjere sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine
- prepoznati i definisati stvarne potrebe kada je u pitanju broj sistematizovanih izvršilaca i potrebe novog zapošljavanja u odnosu na nadležnost i obim posla u određenom organu
- uzeti u obzir specifičnosti određenih organa i njihovih nadležnosti, imajući u vidu da iako postoji višak zaposlenih na nivou javne uprave kao cjeline, to ne znači da višak postoji u svakoj instituciji pojedinačno
- uvesti obavezu podnošenja izvještaja o realizaciji mjera na mjesečnom nivou
- sprovesti sistematičniju analizu potreba kada su u pitanju mali sistemi i imati suptilniji pristup ustanovama i institucijama sa specifičnim djelatnostima
- pojednostaviti proceduru dobijanja saglasnosti od Ministarstva finansija i Užeg kabineta Vlade, skratiti rokove za dobijanje iste
- organizovati redovne sastanke i radionice, dodatno promovisati mjere i uključiti institucije
- unaprijediti mehanizme za zadržavanje kvalitetnog kadra u javnoj upravi
- unaprijediti sistem ocjenjivanja rada zaposlenih i uvezati ga sa sistemom nagrađivanja zaposlenih, uvezati ostvareni učinak zaposlenog sa zaradom.

## 3.2. Lokalni nivo 2018-2020

U dosadašnjim izvještajima o primjeni Plana optimizacije, konstatovano je da jedinice lokalne samouprave (JLS), kao dio javne uprave, sprovode set reformskih aktivnosti, uz određeni broj nepravilnosti i neodostataka. Spremnost JLS da ravnomjerno učestvuju u ovom procesu sa drugim resorima centralne vlasti je bila ključna, imajuću u vidu autonomiju rada lokalnih samouprava, koja uslovljava mjere optimizacije kao preporuku ali ne i obavezu za lokalne samouprave.

Sprovođenje Plana na lokalnom nivou usmjereno je kroz 9 kratkoročnih i 13 srednjoročnih mjera, koje su realizovane od druge polovine 2018. godine do kraja 2020. godine. **Ove mjere su prevashodno imale za cilj smanjenje broja zaposlenih u JLS, u iznosu od 5% do kraja 2018. godine, tj. 10% do kraja 2020. godine.**

U sagledavanju efekata koje je ovaj strateški dokument imao na funkcionisanje lokalnih samouprava, važno je sagledati sve izazove koji su prethodili procesu optimizacije. Ti izazovi se, prije svega, tiču **utvrđene neprecizne i nepotpune polazne osnove broja zaposlenih**, a praćeni su nerijetko **nepreciznim izvještavanjem JLS o primjeni Plana**. Dodatno, u procesu monitoringa Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija prepoznalo je **nerazumijevanje pojedinih mjera Plana od strane JLS**, kao i **nepoštovanje odredbi i obaveza koje proističu iz novog zakonodavnog okvira** za službenički sistem u JLS.<sup>43</sup>

Mjere Plana optimizacije definisane su za sve lokalne samouprave i sve njihove službe–privredna društva i javne ustanove. Na osnovu podataka o broju zaposlenih na lokalnom nivou, koje su JLS dostavile Ministarstvu javne uprave krajem 2017. godine<sup>44</sup>, određena je **polazna osnova** za definisanje indikatora smanjenja broja zaposlenih u iznosu od **12.174 lica**<sup>45</sup>. Indikator smanjenja definisan je u iznosu od 5% do kraja 2018. godine, odnosno 10% do kraja primjene Plana, tj. 2020. godine. Ovo znači da je Planom optimizacije planirano smanjenje broja zaposlenih na lokalnom nivou za **1.217 lica** u odnosu na polaznu osnovu, odnosno da bi konačan broj zaposlenih u JLS, na kraju primjene Plana, trebalo da iznosi **10.957**.

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je u procesu monitoringa primjene Plana u 2020. godini tražilo podatak o broju zaposlenih od JLS u decembru 2020. godine. Presjek u odnosu na polaznu osnovu je prikazan u nastavku:

Opština	OLU	JU	PD/Dr.	Total	Opština	OLU	JU	PD	Dr. org	Total
Andrijevića	39	30	41	<b>110</b>	Andrijevića	49	23	83	4	<b>159</b>
Bar	243	0	513	<b>756</b>	Bar	234		550	73	<b>857</b>
Berane	254	80	322	<b>656</b>	Berane	259	83	353	17	<b>712</b>
Bijelo Polje	305	90	245	<b>640</b>	Bijelo Polje	301	81	245	5	<b>632</b>
Budva	337	116	528	<b>981</b>	Budva	305	128	680	42	<b>1155</b>
Cetinje	183	31	202	<b>416</b>	Cetinje	180	28	156	14	<b>378</b>
Danilovgrad	111	20	145	<b>276</b>	Danilovgrad	118	23	138	4	<b>283</b>
Golubovci					Golubovci	29	10			<b>39</b>
Gusinje	33			<b>33</b>	Gusinje	40	8	11	1	<b>60</b>
HN	263	86	294	<b>643</b>	HN	276	69	484	48	<b>877</b>
Kolašin	62	9	54	<b>125</b>	Kolašin	100	14	57	6	<b>177</b>
Kotor	236	85	358	<b>679</b>	Kotor	199	60	253	66	<b>578</b>
Mojkovac	79	20	55	<b>154</b>	Mojkovac	75	20	60	3	<b>158</b>
Nikšić	425	163	495	<b>1,083</b>	Nikšić	430	172	531	5	<b>1138</b>
Petnjica	31	6	14	<b>51</b>	Petnjica	39	6	13	1	<b>59</b>
Plav	117	44	78	<b>239</b>	Plav	132	40	48	7	<b>227</b>

<sup>43</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", 2/2018, 34/2019, 38/2020) i Zakon o državnim službenicima i namještenicima ('Službeni list CG', 2/2018, 34/2019)

<sup>44</sup> Podaci obuhvataju zaposlene koji su bili angažovani do 30.9.2017. godine.

<sup>45</sup> Prema ovim podacima, od 12.174 zaposlena lica u JLS, 4.378 radi u lokalnoj upravi, 1.190 u javnim ustanovama i 6.605 u privrednim društvima.

Pljevlja	345	59	474	<b>878</b>	Pljevlja	228	51	402	5	<b>686</b>
Plužine	36	6	35	<b>77</b>	Plužine	55	8	33		<b>96</b>
Podgorica	683	226	1927	<b>2,836</b>	Podgorica	709	217	2192	10	<b>3128</b>
Rožaje	172	70	182	<b>424</b>	Rožaje	224	95	178	16	<b>513</b>
Šavnik	53	7	27	<b>87</b>	Šavnik	40	7	37	1	<b>85</b>
Tivat	140	26	260	<b>426</b>	Tivat	176	57	225	14	<b>472</b>
Tuzi					Tuzi	75	11	7	3	<b>96</b>
Ulcinj	181	10	352	<b>543</b>	Ulcinj	181	39	331	11	<b>562</b>
Žabljak	50	6	5	<b>61</b>	Žabljak	50	6	48	4	<b>108</b>
<b>DEC 2017</b>	<b>4,378</b>	<b>1,190</b>	<b>6,606</b>	<b>12,174</b>	<b>DEC 2020</b>	<b>4,504</b>	<b>1,256</b>	<b>7,115</b>	<b>360</b>	<b>13,235</b>

Prema raspoloživim podacima, u odnosu na polaznu osnovu, na lokalnom nivou nije došlo do smanjenja broja zaposlenih, već do povećanja za **1,061 lice**. Posmatrajući stanje na dan, da se zaključiti da planirani cilj nije postignut, kako je umjesto planiranog smanjenja za 10%, došlo do povećanja broja zaposlenih za 8% u dvogodišnjoj primjeni Plana.

Poseban izazov u implementaciji plana predstavljala je i polazna osnova koja je utvrđena krajem 2017. godine, dok je primjena Plana počela u julu 2018. godine. Između utvrđivanja polazne osnove i početka primjene Plana, proteklo je **devet mjeseci**.<sup>46</sup> U toku ovog perioda nije vršen monitoring broja zaposlenih u JLS, pa je polazna osnova broja zaposlenih u julu 2018. godine ostala ista. Važno je napomenuti, da su u ovom periodu organizovani predsjednički izbori u 11 opština, što je uticalo na promjene u broju zaposlenih. Konačno, broj institucija se povećavao u procesu monitoringa, pa su do kraja 2020. godine uzeti u obzir **podaci 31 institucije, koje nisu prvobitno obuhvaćene polaznom osnovom**.

Na zaključak da se broj zaposlenih nije smanjio na lokalnom nivou, navode i raspoloživi podaci Ministarstva finansija i socijalnog staranja o udjelu zarada zaposlenih u tekućim izdacima budžeta. U sljedećoj tabeli dat je pregled podataka o iznosu bruto zarada na kraju 2017. i 2020. godine i njihovom učešću u tekućim izdacima:

	<b>2017</b>	<b>2020</b>
<b>ukupni tekući izdaci (uključujući transfere) u €</b>	126,928,819.50	140,109,968.66
<b>tekući izdaci u €</b>	80,236,963.44	86,314,101.42
<b>bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca u €</b>	46,744,798.82	49,693,247.65
<b>učešće bruto zarada u ukupnim tekućim izdacima u %</b>	36.83	35.47
<b>učešće bruto zarada u tekućim izdacima u %</b>	58.26	57.57

Kako bi se postigao viši nivo preciznosti podataka, MJU je, u saradnji sa Upravom prihoda, a uz podršku UNDP Crna Gora, u martu 2020. godine pokrenulo inicijativu za kreiranje web aplikacije o broju zaposlenih na lokalnom nivou koji su dostupni u registru poreskih obveznika. Ova aplikacija će nakon svojih konačnih usavršavanja, do kraja drugog kvartala 2021. godine, pružiti precizan uvid u zapošljavanja na lokalnom nivou.

<sup>46</sup> Polazna osnova je utvrđena krajem 2017. godine i kao referentni datum je uzet 30. septembar 2017. godine, dok je primjena Plana počela u julu 2018. godine.

### *Efekti primjene Odluke o sporazumnom prekidu radnog odnosa u fokusu optimizacije u budućnosti*

Proces primjene Odluke bio je praćen izazovima, bez kojih je nemoguće sagledati efekte koje je sama Odluka imala na racionalizaciju troškova u JLS. Naime, u skladu sa Odlukom, na lokalnom nivou su zaključena **222 sporazuma**. Prema procjenama JLS, koje su poslate MJUDDIM u septembru 2019. godine, nakon što je Odluka stupila na snagu i raspisan javni poziv zaposlenima za sporazumni prekid radnog odnosa, 277 lica je trebalo da zaključi sporazum uz isplatu otpremnine, od 328 podnešenih zahtjeva. U poređenju sa prvobitnim procjenama o broju zaposlenih sa kojima će se sporazumi sasvim izvjesno zaključiti, **zaključeni sporazumi čine 80% očekivanog broja**.

Manji broj realizovanih sporazuma od predviđenog, može se pripisati **nedostatku finansijskih sredstava** lokalnih uprava i službi na lokalnom nivou, koje su shodno Odluci, dužne sredstva obezbijediti iz vlastitih budžeta.<sup>47</sup> Tome u prilog govori činjenica da se u pružanju finansijske podrške u ovom procesu, MJUDDIM i MFSS obratilo šest JLS, tražeći pomoć u ukupnom iznosu od **818.302,34** eura. Lokalne samouprave koje su se obratile za pomoć su: Prijestonica Cetinje, Opština Bijelo Polje, Berane, Plav, Ulcinj i Pljevlja, koje su ujedno i potpisnice ugovora o reprogramu poreskog duga. S tim u vezi, Vlada je pomoć pružila u iznosu od 350.000 eura Opštinama Bijelo Polje, Pljevlja i Cetinje, koje su pokazale najviše odgovornosti u dosadašnjoj primjeni Plana optimizacije.<sup>48</sup>

Sa druge strane, važno je ukazati i na činjenicu da se Odluka u kratkom vremenskom periodu **mijenjala tri puta**, čija je posljednja verzija uslovlila poslodavce da nakon sporazuma i isplate otpremnine zaposlenim, ta **radna mjesta ukinu**.<sup>49</sup>

Konačno, dodatan izazov racionalizaciji troškova javne uprave predstavlja činjenica da 72% zaključenih sporazuma na lokalnom nivou ne podrazumijeva nužno i ukidanje ovih radnih mjesta. **Naime, 160 sporazuma od ukupno 222, zaključeno je u skladu sa Odlukom iz jula ili novembra 2019, koja tada nije sadržala odredbe ukidanja radnog mjesta nakon zaključenog sporazuma. Rezultati poslednjeg monitoringa primjene Plana, ukazuju da su 74 radna mjesta ukinuta na lokalnom nivou, primjenom ove Odluke.**

### *Riješiti pitanje optimizacije kao obaveze ili preporuke za JLS*

Pored stvaranja preduslova za sporazumni prekid radnog odnosa uz isplatu otpremnine, **Ministarstvo finansija i socijalnog staranja** je bilo ključna institucija u koordinaciji davanja saglasnosti na nova zapošljavanja u JLS. Naime, u primjeni mjere "**moratorijuma**", odnosno ograničenja zapošljavanja na određeno i neodređeno vrijeme, JLS bi se obraćale MFSS koje bi potom zahtjeve za saglasnosti na nova zapošljavanja prosljeđivalo Užem kabinetu Vlade, koji su činili predstavnici kako ovog ministarstva, tako i MJUDDIM i Uprave za kadrove. Nakon dobijene saglasnosti Užeg kabineta Vlade, poslodavac se obraćao Zavodu za zapošljavanje koji bi raspisao oglas za to radno mjesto.

Važno je napomenuti da predstavnici Ministarstva finansija i socijalnog staranja kao i ZZZCG kao izazov ovom procesu ističu to što **nisu bili definisani kriterijumi za davanje saglasnosti Užeg kabineta Vlade,**

---

<sup>47</sup> Član 9 Odluke o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine

<sup>48</sup> [https://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/193](https://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/193)

<sup>49</sup> Prva Odluka je donijeta u julu 2019. godine, a njene izmjene su uslijedile u novembru i decembru 2019. godine, član 6 Odluke o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine ("Službeni list Crne Gore", br. 41/2019, 55/2019, 61/2019)

pa su poslodavci nerijetko pod odobrenjem odnosno saglasnošću Užeg kabineta Vlade podrazumijevali različite dokumente, koje su izdavali različiti organi, što je unosilo konfuziju u cijeli proces i uslovalo da se ova preporuka izbjegne.<sup>50</sup>

Upravo je ovaj izazov uslovljen **autonomijom lokalnih vlasti, koja ne smije "biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom"**.<sup>51</sup> Na osnovu raspoloživih podataka koje su JLS dostavljale Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija u procesu monitoringa, većina JLS, nije tražila saglasnost Užeg kabineta Vlade, već predsjednika opštine, na osnovu čega su i sprovodile zapošljavanje. Saglasnost Užeg kabineta Vlade, odnosno MFSS, bila je obavezujuća za one JLS koje su potpisnice reprograma poreskog duga, odnosno čija je ugovorna obaveza saglasnost Ministarstva finansija prilikom novih zapošljavanja. Prema podacima koje su JLS dostavljale u monitoringu, većina lokalnih uprava, ali i drugih subjekata, posebno privrednih društava koja uživaju veći stepen autonomije, oslanjala se isključivo na saglasnost predsjednika opštine ili nije tražila saglasnost.

Važno je naglasiti da je veći broj lica koja su se, od početka uspostavljanja kontrole zapošljavanja od strane Užeg kabineta Vlade, pa do kraja primjene Plana, odnosno 2020. godine, zaposlila uz saglasnost **predsjednika opštine ili Užeg kabineta Vlade**, a iznosi 1412. Međutim, ne smije se zanemariti činjenica da je **812 lica zaposleno bez saglasnosti**, na određeno ili neodređeno vrijeme. Posmatrajući cjelokupan lokalni nivo, ovaj kontrolni mehanizam je imao najmanje efekta u privrednim društvima, što nije iznenađujuće, imajući u vidu autonomiju koju ove službe uživaju u odnosu na lokalne vlasti. Primjera radi, od uvođenja instituta "moratorijuma", odnosno kontrole zapošljavanja putem Užeg kabineta Vlade, do kraja 2020. godine, u privrednim društvima je zaposleno **636 lica bez saglasnosti, što čini 78% ukupnih zaposlenja bez saglasnosti na lokalnom nivou**.<sup>52</sup>

Potrebno je da svi subjekti na lokalnom nivou sprovedu funkcionalne analize, na osnovu kojih će ocijeniti kvalitet i kvantitet kadrovske strukture i u konačnom, na osnovu realnih potreba a u cilju racionalizacije troškova, ocijeniti koliko je zaista potrebno zapošljavati nova lica.

### ***CKE na lokalnom nivou kao buduća podrška procesu optimizacije***

Važan kontrolni mehanizam u utvrđivanju kadrovske evidencije JLS svakako predstavlja Centralna kadrovska evidencija (CKE). Naime, Zakon o lokalnoj samoupravi (član 148) definiše da JLS po službenoj dužnosti dostavljaju podatke o kadrovskoj evidenciji Upravi za kadrove, koja vodi CKE. Prema tome, zakonodavni preduslovi za kontrolni mehanizam zapošljavanja na lokalnom nivou postoje, međutim uslovi za poštovanje ovih odredbi još uvijek nisu stvoreni. Uprava za kadrove je sprovedla "Analizu stanja i prikupljanja podataka za implementaciju Centralne kadrovske evidencije (CKE) unutar jedinica lokalne samouprave" 2018. godine, nakon čega je urađen projekat za izradu jedinstvenog informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou, a sve u saradnji sa tada Ministarstvom

---

<sup>50</sup> Odgovor Zorana Šćekića, samostalnog savjetnika I za rad sa poslodavcima u Sektoru za posredovanje pri zapošljavanju i EURES – Odsjek za pripremu za zapošljavanje i posredovanje pri zapošljavanju, Zavod za zapošljavanje, na pitanje Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija 13. april 2021; Odgovor Generalne direktorice Direktorata za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, mr Snežane Mugoše, na pitanje Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, 12. aprila 2021. godine

<sup>51</sup> Član 4, stav 4 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi "Prava povjerena lokalnim vlastima će po pravilu biti puna i isključiva. Ona ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom".

<sup>52</sup> Podaci koje su JLS dostavljale u monitoringu

javne uprave, Zajednicom Opština Crne Gore i predstavnicima nekoliko opština. Izrada softvera je stopirana jer je Vlada CG zajedno sa Evropskom komisijom i Upravom za kadrove donijela odluku da se izgradi novi kadrovski informacijski sistem, koji bi se kasnije nadgradio jedinstvenim sistemom za jedinice lokalne samouprave. Izrada ovog softvera je planirana za II i III kvartal 2021. godine.<sup>53</sup>

### *Iskustva JLS u procesu primjene Plana optimizacije*

U cilju sagledavanja iskustva JLS u procesu monitoringa primjene Plana, kao i ocjene primjene ovog strateškog dokumenta, MJUDDIM je anketiralo lokalne institucije u posljednjem ciklusu izvještavanja. Od 232 institucije, odgovorilo je 146. Odgovori su se ticali percepcije JLS o mjerama Plana i njihovoj dvogodišnjoj primjeni uz isticanje pozitivnih i negativnih iskustava u procesu, kao i preporuka za buduće procese optimizacije. U nastavku je prikazana evaluacija ključnih pitanja, kao i srednja ocjena odgovora.

OCJENA USPJEŠNOSTI SPROVOĐENJA PLANA OPTIMIZACIJE JAVNE UPRAVE (JUL 2018 - DECEMBAR 2020) U kojoj mjeri se slažete sa sljedećim iskazima?	1 - Uopšte se ne slažem 2 - Ne slažem se 3 - Slažem se 4 - U potpunosti se slažem 0 - Ne znam / Odbijam da odgovorim
Plan optimizacije na adekvatan način tretira racionalizaciju broja zaposlenih i smanjenje učešća zarada zaposlenih u tekućim izdacima budžeta.	2.25
Mjere definisane Planom optimizacije su relevantne za ostvarivanje zadatog cilja reforme.	2.27
Mjere definisane Planom optimizacije su jednako odgovorile na izazove kako u lokalnim upravama, tako i u privrednim društvima i ustanovama koje je opština osnovala.	2.36
Mjere definisane Planom optimizacije su jasne i jednostavne za sprovođenje.	2.02
Tokom procesa implementacije Plana optimizacije, pružene su mi sve informacije koje su mi bile potrebne.	2.58
Upitnik za praćenje sprovođenja Plana optimizacije koji je kreiralo Ministarstvo javne uprave je jasan i jednostavan za popunjavanje.	2.66
Institucija koju predstavljam je svakog puta dostavila precizne i potpune podatke Ministarstvu javne uprave.	2.97
Institucija koju predstavljam je svakog puta dostavila u roku podatke Ministarstvu javne uprave.	3.52
Cilj smanjenja broja zaposlenih na lokalnom nivou za 5% do kraja 2018. godine, odnosno za 10% do kraja 2020. godine je realno postavljen i ostvariv.	1.85
Mjera ograničavanja zapošljavanja u javnoj upravi koja podrazumijeva pribavljanje saglasnosti od strane Užeg kabineta Vlade za svako novo zapošljavanje i angažovanje je dobar mehanizam kontrole zapošljavanja.	2.11

<sup>53</sup> Odgovor Milene Purlije, pomoćnice direktorice Uprave za kadrove, na pitanja MJUDDIM 13. aprila 2021. godine

Mjera ograničavanja zapošljavanja u javnoj upravi koja podrazumijeva pribavljanje saglasnosti od strane Užeg kabineta Vlade za svako novo zapošljavanje i angažovanje je adekvatno i pravično sprovedena.	1.9
Mjera sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine je adekvatno i pravično sprovedena.	1.73
Sve u svemu, implementacija Plana optimizacije javne uprave 2018-2020 je bila uspješna.	1.78

Lokalne samouprave su putem anketa upitane šta je to bila smetnja u toku primjene Plana, a sa čime su zadovoljne, kao i koje bi to bile preporuke za buduće procese optimizacije. U nastavku slijede najčešći odgovori.

#### Koji su bili izazovi?

- Odbijanje davanja saglasnosti od strane Užeg kabineta Vlade za angažovanje zamjena za privremeno odsutne zaposlene što je otežalo obavljanje osnovne djelatnosti ustanove;
- Pribavljanje saglasnosti od strane Užeg kabineta Vlade za svako novo zapošljavanje i angažovanje (Spor proces) – **ujedno i čest odgovor od strane JLS;**
- Nedostatak novca da se isplate otpremnine i mali iznosi otpremnine;
- Upitnik;
- Prikupljanje podataka od javnih službi;

#### Čime ste zadovoljni?

- Profesionalnošću i ljubaznošću službenika Ministarstva javne digitalnog društva i medija uprave sa kojima smo kontaktirali – **ujedno i čest odgovor od strane JLS;**
- Poboľšanjem komunikacije sa javnom upravom;
- Upitnikom, koji je jednostavan;
- Zadovoljni smo dijelom mjera koji je dozvolio pristup radnoj snazi kroz Programe koje je sprovodio ZZZCG;
- Mogućnošću sporazumnog prekida radnog odnosa uz otpremninu;
- Postavljenim ciljevima, kao i načinima kontrole novih zapošljavanja;

#### Vaše preporuke

- *Slušati potrebe poslodavca i zajednički donijeti optimalan plan;*
- *Izdvojiti preduzeća koja su u ciklusu rasta i razvoja i omogućiti zapošljavanje novog kadra po jednostavnijim procedurama;*
- *Staviti fokus na kvalitet ne na kvantitet radnika;*
- *Napraviti izuzetke uz adekvatnu analizu i obrazloženje u situacijama kada postoji realna potreba za novim zaposlenima;*
- *Detaljnija analiza stvarnog stanja u JLS; definisati mjere u skladu sa realnijim potrebama u zavisnosti od sektora; pravično sprovođenje mjera;*
- *Sprovesti istraživanje o tome koliki je zaista višak zaposlenih a traženje saglasnosti treba da sadrži određene kriterijume;*

- *Imati poseban status prema opštinama koje nijesu u reprogramu po pitanju angažovanja lica za čijim radom postoji stvarna potreba.*



## 4. Dosadašnja iskustva i preporuke

**1. Potrebno je pravno urediti pitanje ovlašćenja Vlade kojoj je prestao mandat** – Podaci iz ovog izvještaja ukazuju da je u periodu tehničkog mandata prethodne Vlade došlo do povećanje broja zaposlenih za 3,178 na centralnom nivou. Prema uporednoj praksi, ovlašćenja vlade kojoj je prestao mandat su ograničena. Ona može vršiti samo tekuće poslove i, po pravilu, ne može predlagati skupštini zakone niti donositi druge propise. Takođe, tehnička vlada ne može zapošljavati državne službenike, a može imenovati samo vršioce dužnosti rukovodećeg kadra gdje je to neophodno za funkcionisanje institucije.

**2. Mehanizmi ograničavanja zapošljavanja ne bi trebalo da podrazumijevaju gomilanje i uvođenje novih procedura, već jačanje i korišćenje onih koje su prepoznate zakonskim okvirom** – Uvođenjem mehanizma odobravanja novih zapošljavanja i angažovanja od strane Užeg kabineta Vlade nepotrebno je uvedena dodatna procedura, a nije prepoznat značaj kadrovskog plana koji donosi Vlada. Tako je kreiran sistem u kome je Vlada dva puta odobravalala nova zapošljavanja – prvi put kroz kadrovski plan, a drugi put kroz odobrenje Užeg kabineta Vlade. Dodatno, sankcije za nepoštovanje odluka Užeg kabineta nisu prepoznate.

**3. Potrebno je unaprijediti organizaciono funkcionisanje i poboljšati efikasnost rada organa i javne uprave u cjelini, a prvi korak predstavlja mapiranje procesa za kompletnu javnu upravu, kao i na nivou organa** – Kroz izradu funkcionalnih analiza potrebno je izvršiti mapiranje toka procesa unutar organa (na nivou resora), ali i horizontalno (na nivou uprave), što će doprinijeti i optimizaciji procesa unutar organa. Kroz sprovođenje funkcionalnih analiza, potrebno je jasno mapirati procese rada i nadležnosti u institucijama, sagledati broj zaposlenih i nivo opterećenosti na nivou organa, organizacionih jedinica i na nivou svakog zaposlenog. Takođe, preporuka je da se utvrdi jedinstvena metodologija za izradu ovih analiza za sve sektore.

**4. Akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji je potrebno uskladiti sa realnim potrebama organa, uzimajući u obzir nalaze funkcionalnih analiza** - Akti o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa sadrže složenu organizaciju sa velikim brojem organizacionih jedinica, nejasnom podjelom nadležnosti i većim brojem izvršilaca nego što je potrebno za efikasno funkcionisanje organa i institucija. Ovo je potrebno izmijeniti, vodeći se nalazima sektorskih funkcionalnih analiza i odredbama Uredbe o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave. Takođe, potrebno je uvesti dodatne kriterijume za definisanje opisa posla iz kojeg proizilaze konkretni zadaci i zaduženja za određenog službenika, ali i jasna hijerarhijska odgovornost u delegiranju i praćenju rada službenika, odnosno namještenika.

**5. Interno tržište rada treba remodelovati kako bi postalo instrument za povećanje interne mobilnosti zaposlenih** – Pored mjere sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine, čije sprovođenje iziskuje najviše budžetskih sredstava, Plan optimizacije predviđao je druge mjere, poput korišćenja unutrašnjeg tržišta rada i osmišljavanja aktivne politike zapošljavanja sa Investiciono-razvojnim fondom ili nekom srodnom institucijom. Ove mjere treba pažljivije osmisliti, promovisati i

primijeniti sa ciljem povećanja interne mobilnosti na nivou javnog sektora, ali i povećanja mobilnosti između javnog i privatnog sektora.

**6. Potrebno je osigurati snažniju vezu između procesa ocjenjivanja i nagrađivanja, odnosno osigurati prestanak radnog odnosa za službenike koji ne ostvaruju minimum radnog učinka i propisanih kvaliteta i standarda** - Neophodno je temeljnije urediti postupak nagrađivanja zaposlenih u javnoj upravi i osigurati pravičnu dodjelu nagrada za ostvarene izuzetne rezultate rada. U suprotnom, za one koji ne ostvaruju minimum radnog učinka i propisanih kvaliteta i standarda potrebno je osigurati prestanak radnog odnosa.

**7. Neophodno je definisati posebne mjere za sektore prosvjete i zdravlja i druge specifične sektore** – Uvažavajući stavove predstavnika obrazovnog i zdravstvenog sektora i uzimajući u obzir specifičnosti obrazovnih i zdravstvenih ustanova, za ove sektore treba osmisliti posebne mjere. Ostali specifični sektori, kao sektor pravosuđa, također treba da budu tretirani posebnim mjerama. Posebne institucije kao što su Služba Skupštine, agencije (Agencija za borbu protiv korupcije, Regulatorna agencija za energetiku, Agencija za nacionalnu bezbjednost, itd.) zahtijevaju posebnu analizu i mjere kojima bi se tretirale njihove specifičnosti.

**8. Potrebno je osigurati veći stepen uključenosti institucija koje su odgovorne za primjenu Zakona o radu** – Ministarstvo ekonomskog razvoja (umjesto tadašnjeg Ministarstva rada i socijalnog staranja), Zavod za zapošljavanje i Uprava za inspekcijske poslove odgovorni su za kreiranje politike, primjenu i kontrolu sprovođenja Zakona o radu. Od ukupnog broja institucija na centralnom nivou (oko 480, uključujući javna preduzeća), oko 76% primjenjuje Zakon o radu. Velika pažnja do sada je poklanjana državnim organima koje primjenjuju ZDSIN (kroz projekte i aktivnosti kojima je cilj poboljšanje stanja u ovim organima). Kao rezultat toga, mnogo je urađeno u ovom pogledu i situacija se značajno popravila u državnim organima. Međutim, MJUDDM i donatorska podrška od sada bi trebalo da budu više usmjereni na unapređenje kapaciteta i stanja u drugom dijelu javnog sektora i rade na transponovanju dobrih zakonodavnih rešenja i najboljih praksi iz dijela sektora koji primjenjuje ZDSIN na dio sektora koji primjenjuje Zakon o radu.

**9. Potrebna je snažnija kontrola zapošljavanja u institucijama u kojima se primjenjuje Zakon o radu** - Zavod za zapošljavanje nema ista ovlašćenja kao Uprava za kadrove da odbije objavljivanje oglasa za nova zapošljavanja koja nisu dobila odobrenje Užeg kabineta. Jedini mehanizam koji je na raspolaganju Zavodu za zapošljavanje jeste upitnik koji su institucije ispunjavale prije objavljivanja oglasa kako bi opravdale potrebu za novim zapošljavanjima. Čak i kada institucije odbiju da opravdaju potrebu za novim zapošljavanjem, oglas bi bio objavljen.

**10. Neophodno je uspostaviti jaču inspekcijsku kontrolu, posebno u dijelu zaključivanja ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima** - Postoje tri inspekcije koje kontrolišu rad institucija u javnom sektoru, kao što je prikazano u nastavku:

Pravna osnova	Odgovorna institucija	Institucija odgovorna za sprovođenje postupka zapošljavanja	Inspekcija
Zakon o državnim službenicima i namještenicima	MJUDDM	Uprava za kadrove	Upravna inspekcija
Zakon o radu	MER	ZZZ	Uprava za inspekcijske poslove
Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru	MFSS	-	Budžetska inspekcija

Mjerama Plana optimizacije predviđena je samo kontrola primjene odredaba koje regulišu prestanak radnog odnosa po sili zakona, tj. sticanje prava na penziju kada zaposleni navršši 67 godina života i najmanje 15 godina radnog staža. Inspekcijski nadzor u odnosu na buduće mjere optimizacije treba da se fokusira i na zaključivanje ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Uz navedeno, potrebno je jačati kapacitete ovih inspekcija.

**11. Potrebno je uspostaviti elektronski sistem za prikupljanje, verifikaciju i obradu podataka –**

Potrebno je uspostaviti elektronski registar koji sadrži podatke potrebne za praćenje sprovođenja mjera optimizacije kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Podatke iz ovog registra treba upoređivati sa registrom zarada Ministarstva finansija i socijalnog staranja i Uprave prihoda i carina, u zavisnosti od raspoloživosti, kako bi se osigurala tačnost i ažurnost podataka. Registar ne bi trebalo da sadrži samo podatke o broju zaposlenih u svakoj instituciji, već i podatke o njihovim radnim mjestima, zaduženjima, vještinama koje posjeduju i koje im nedostaju, ocjenama učinka, obukama, nagradama, itd. Drugim riječima, trebalo bi da sadrži sve potrebne podatke i informacije za kreiranje i sprovođenje koherentne kadrovske politike na nivou institucije, sektora i javne uprave u cjelini.

**12. Praćenje i objavljivanje broja zaposlenih treba vršiti na mjesečnom nivou –**

Najprecizniji način za utvrđivanje broja zaposlenih jeste na osnovu platnih lista koje se pripremaju na kraju svakog mjeseca, pa bi se na ovaj način osiguralo preciznije izvještavanje, čak i kada su u pitanju one institucije koje nisu obuhvaćene elektronskim sistemom za prikupljanje podataka o broju zaposlenih.

**13. Neophodno je osigurati vlasništvo nad reformom javne uprave –**

Prilikom izrade, sprovođenja i monitoringa mjera koje se tiču optimizacije, važno je osigurati učešće svih zainteresovanih strana i pristup odozdo na gore (“bottom-up”) prilikom definisanja mjera i ciljeva.

**Poseban osvrt na JLS**

U dvogodišnjoj primjeni kratkoročnih i srednjoročnih mjera, najslabiju primjenu imalo je **usvajanje novih akata o sistematizaciji** kojim bi se planirao manji broj izvršilaca. Posmatrano ukupno, na osnovu raspoloživih podataka koje su JLS dostavile Ministarstvu, 55% institucija je usvojilo nove akte o

sistematizaciji. Međutim, slaba realizacija ove mjere ogleda se u činjenici da je **od 128 institucija, koje su mijenjale svoje pravilnike, u 80 povećan broj izvršilaca**. Uspjeha posebno nije bilo u dijelu sistematizovanja manjeg broja izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima, imajući u vidu da je svega 9% institucija ispunilo mjeru u dijelu sistematizovanja 15% ili manje izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima. Jedan od razloga zašto je to tako leži u nerazumijevanju, prije svega kategorije opštih i pomoćnih poslova, a potom i značaja smanjivanja ovih pozicija u kadrovskoj strukturi. Iz prethodno navedenog može se zaključiti da JLS, a posebno javne službe na lokalnom nivou, ne sprovode mjere koje se tiču sistematizovanja izvršilaca u skladu sa realnim potrebama, iz nerazumijevanja svrsishodnosti ove mjere ili nedostatka volje da rade na racionalizaciji troškova za ljudske resurse. Prema tome, revizija ove mjere je neophodna. Prije definisanja buduće mjere, **neophodno je da sve institucije sprovedu svoje funkcionalne analize kako bi sagledale realne kadrovske potrebe na osnovu kojih bi se mijenjala organizaciona struktura**.

Jedna od mjera, koja je od velikog značaja za kontrolu sprovođenja procesa optimizacije, jeste svakako i **državna revizija budžetskih sredstava u opštinama**. Pa ipak ova mjera nije zaživjela u dvogodišnjoj primjeni Plana. Ono što se čini problematičnim je to što je mjera definisana kroz izmjene Zakona o DRI, kojima bi se ista obavezala da svake godine kontroliše završni račun budžeta opština ili pak završne račune budžeta najmanje pet opština. Prije usvajanja ovakve mjere, bilo je **potrebno sagledati realne revizorske i finansijske resurse DRI**. Tome u prilog govori činjenica da je od početka primjene Plana optimizacije, DRI sprovedla svega šest revizija u sljedećim opštinama: Kolašin, Ulcinj, Plav, Berane i Danilovgrad. Nezavisna kontrola trošenja budžetskih sredstava u JLS je od velikog značaja pa je neophodno jačati resurse DRI kako bi ova mjera zaživjela.

Pored kontrolne snage i jačanja kapaciteta DRI u ovom procesu, važno je **jačati kapacitete i snagu svih inspeksijskih organa koji mogu biti snažni saveznici u kontroli zapošljavanja na lokalnom nivou** – prije svega Upravne a potom i Budžetske inspekcije (koja još uvijek nije uspostavljena).

**Mjere optimizacije ne mogu biti iste za sve JLS**, ne uzimajući u obzir njihov finansijski status, veličinu, odnos broja zaposlenih i broj stanovnika. Važno je naglasiti da su privredna društva na lokalnom nivou, iako uživaju veći stepen autonomije od drugih subjekata, kako lokalna uprava nad njima ne vrši nadzor, iskazala spremnost da u određenom obimu poštuju mjere Plana, koje su za njih imale prirodu preporuke, ali ne i obaveze. U konačnom, prije definisanja budućih aktivnosti i mjera optimizacije, **neophodno je da svaka JLS sprovede analizu realnih kadrovskih potreba, kako bi se vrijednost indikatora smanjenja broja zaposlenih mogla realnije postaviti**. Na kraju, imajući u vidu autonomiju lokalnih vlasti, jedna od naučenih lekcija jeste potreba da se precizno definiše **stepen obaveznosti mjera optimizacije na lokalnom nivou**.

Posebnu pažnju u definisanju budućih mjera optimizacije treba posvetiti **lokalnim javnim službama**, odnosno privrednim društvima i javnim ustanovama na lokalnom nivou. UNDP je izradio Analizu modela optimizacije privrednih društava i javnih ustanova koje su lokalne samouprave osnovale, koja može biti od pomoći u definisanju ovih mjera.

## 6. Prilozi

**Prilog 1: Kategorizacija institucija na centralnom nivou prema sektorima**

SEKTOR	INSTITUCIJE OBUHVAĆENE PLANOM OPTIMIZACIJE
Pravda	Ministarstvo pravde Uprava za izvršenje krivičnih sankcija Centar za alternativno rješavanje sporova Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Agencija za sprečavanje korupcije
Unutrašnji poslovi	Ministarstvo unutrašnjih poslova Uprava policije Agencija za nacionalnu bezbjednost
Odbrana	Ministarstvo odbrane Direkcija za zaštitu tajnih podataka
Finansije	Ministarstvo finansija Poreska uprava Uprava carina Uprava za nekretnine Uprava za imovinu Uprava za statistiku Uprava za igre na sreću Stručna služba Zaštitinika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore Stručna služba Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki Komisija za tržište kapitala Agencija za nadzor osiguranja Fond za obeštećenje Revizorsko tijelo
Vanjski poslovi	Ministarstvo vanjskih poslova Uprava za dijasporu
Prosvjeta	Ministarstvo prosvjete Zavod za školstvo Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Ispitni centar Centar za stručno obrazovanje Univerzitet Crne Gore Policijska akademija

	Fakultet za crnogorski jezik i književnost Vaspitno-obrazovne ustanove
Kultura	Ministarstvo kulture Državni arhiv Uprava za zaštitu kulturnih dobara Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore Crnogorsko narodno pozorište Kraljevsko pozorište "Zetski dom" Nacionalna biblioteka Crne Gore "Đurđe Crnojević" Prirodnjački muzej Crne Gore Crnogorska kinoteka Muzički centar Crne Gore Biblioteka za slijepe Crne Gore JU Narodni muzej Crne Gore Pomorski muzej Crne Gore Centar savremene umjetnosti Crne Gore JU Filmski centar Crne Gore Agencija za elektronske medije Matica crnogorska
Ekonomija	Ministarstvo ekonomije Zavod za metrologiju Uprava za ugljovodonike Agencija za zaštitu konkurencije Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost Akreditaciono tijelo Crne Gore Zavod za geološka istraživanja Podgorica Institut za standardizaciju Crne Gore Regulatorna agencija za energetiku
Saobraćaj i pomorstvo	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama Uprava za saobraćaj Uprava za željeznice Agencija za civilno vazduhoplovstvo
Poljoprivreda i ruralni razvoj	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja Uprava za šume Uprava za vode Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove JU Specijalistička veterinarska laboratorija
Zdravstvo	Ministarstvo zdravlja

	<p>Fond za zdravstveno osiguranje  Institut za javno zdravlje  Agencija za lijekove i medicinska sredstva  Javne zdravstvene ustanove</p>
Ljudska i manjinska prava	<p>Ministarstvo za ljudska i manjinska prava  Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava  Centar za razvoj i očuvanje kulture manjina Crne Gore</p>
Održivi razvoj i turizam	<p>Ministarstvo održivog razvoja i turizma  Uprava javnih radova  Agencija za zaštitu prirode i životne sredine  Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju  Nacionalna turistička organizacija Crne Gore</p>
Rad i socijalno staranje	<p>Ministarstvo rada i socijalnog staranja  Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu  Zavod za zapošljavanje Crne Gore  Fond penzijskog i invalidskog osiguranja  JU Zavod „Komanski most”  Agencija za mirno rješavanje radnih sporova  Fond rada  Socijalni savjet Crne Gore  JU Institut za razvoj i istraživanje u oblasti zaštite na radu  Ustanove socijalne i dječje zaštite</p>
Nauka	<p>Ministarstvo nauke  Crnogorska akademija nauka i umjetnosti</p>
Javna uprava	<p>Ministarstvo javne uprave  Uprava za kadrove  Uprava za inspeksijske poslove</p>
Sport i mladi	<p>Ministarstvo sporta i mladih</p>
Sudstvo i tužilaštvo	<p>Stručna služba Ustavnog suda Crne Gore  Sudstvo  Tužilaštvo  Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu</p>
Ostali organi koji čine javni sektor	<p>Generalni sekretarijat Vlade  Kancelarija za evropske integracije  Sekretarijat za zakonodavstvo</p>

	<p>Agencija za investicije Stručna služba predsjednika Crne Gore Stručna služba Skupštine Crne Gore Stručna služba Državne izborne komisije Stručna služba Državne revizorske institucije Služba Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Službeni list Crne Gore</p>
--	--